

Программа Сотрудничества ЕС и России (Тасис)

Promotion of Tolerance and
Improving Interethnic
Relations, Russia

Улучшение межэтнических
отношений и развитие
толерантности в России

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Под редакцией
Н.А. Ворониной и Маркуса Галдия

Москва
2004



Проект
финансируется ЕС



Сеть этнологического
мониторинга и раннего
предупреждения конфликтов
(EAWARN)



Проект реализуется
Консорциумом,
возглавляемым Немецко-
русским обменом
(Германия)



Публикация осуществлена при финансовой поддержке Европейского Союза в рамках проекта Программы сотрудничества ЕС и России (Тасис) «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России» (№2002/030-499)

Содержание настоящей публикации является исключительно мнением Немецко-русского обмена и может не совпадать с официальной позицией Европейского Союза.

Правовые аспекты этнических отношений в России / Под ред.
Н.А. Ворониной и М. Галдия – М.: «Деловая столица», 2004. – 406 с.

ISBN 5-201-14597-3

© Немецко-русский обмен

© Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (EAWARN)

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Тишков В.А.	
Этничность и право в современной России	7
Соколовский С.В.	
Права меньшинств и коренных народов в конституциях республик в составе Российской Федерации: понятийно-терминологические аспекты	15
Воронина Н.А.	
Нормативное регулирование федеративных отношений в России и региональное законодательство	48
Дорис Видра	
Федерализм и проблема интеграции меньшинств	70
Степанов В.В.	
Национально-культурная автономия в России как идея и правовая норма	91
Пучкова М.В.	
Соответствие конституции и текущего законодательства РФ международным обязательствам РФ в области предотвращения и ликвидации расовой и этнической дискриминации	118
Соответствие конституции и текущего законодательства РФ международным обязательствам РФ в области защиты национальных меньшинств	212
Общие выводы и рекомендации. О совершенствовании законодательства РФ в сферах предотвращения и ликвидации расовой, этнической дискриминации и защиты национальных меньшинств	265

Маркус Галдиа, Дорис Видра Правовые аспекты межэтнических отношений в Российской Федерации	281
Маркус Галдиа О толковании языкового законодательства	306
Сапожников Р.В. Уголовная ответственность за разжигание национальной вражды в российском праве (Справочный материал. Комментарий к статье 282 УК РФ) ..	320
Тишков В.А. Сущность и управление культурным многообразием	343
Воронина Н.А. Миграция в контексте толерантности	371
Авторы сборника	399
О проекте «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России»	400

ПРЕДИСЛОВИЕ

В рамках работы правового компонента группа экспертов Проекта Программы сотрудничества ЕС и России «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России» предлагает свои исследования в области правового регулирования межэтнических отношений в стране и связанных с этим комплексом проблем в завершающем сборнике «Правовые аспекты этнических отношений в России». В рамках проекта был создан юридический компонент, который осуществлял свою деятельность на федеральном уровне и в двух пилотных регионах проекта: Ставропольском крае и Чувашской Республике. Рабочие группы, состоящие из зарубежных и российских экспертов проекта, не ограничивались чисто научными исследованиями, но также подготавливали выводы и рекомендации практического характера.

В исследованиях экспертов совпадают подходы к перспективам защиты этнических меньшинств и антидискриминационного законодательства, так как два этих направления весьма существенны для защиты прав меньшинств. Исследования ведутся на фоне сопоставления с международным законодательством в этой сфере. Затрагиваются также вопросы концепции этнонациональной политики России, которая должна являться главным государственным ориентиром в деятельности законодателей и государственных органов в этой области.

В центре исследований находится главный вопрос современной этнонациональной политики страны, а именно необходимость принятия политических и правовых шагов по укреплению конституционного понятия российского народа как государствообразующей нации на фоне культурного многообразия страны. В этих целях, подход к этническим отношениям с позиций культурного многообразия нуждается в поддержке и содействии со стороны законодателя и государственных органов (создание различных программ и т.п. в этой области).

Ранее экспертами рабочей группы в Москве был подготовлен первый сборник исследований «Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации» (Москва, 2004. 356 с.), содержащий наряду с оригинальными исследованиями индивидуальных экспертов, также обобщающие выводы и рекомендации рабочей группы проекта. Сборник был снабжен компакт-диск, в котором

были собраны нормативные правовые акты Российской Федерации и некоторых стран Евросоюза в области регулирования межэтнических отношений, а также размещены антидискриминационные директивы ЕС.

Второй сборник правового компонента, озаглавленный «Право и этничность в субъектах Российской Федерации» (под редакцией Н.Ворониной и М.Галдия, Москва, 2004, 301 с.), оставаясь в концептуальных рамках проблемы, основной акцент делает на исследовании комплекса вопросов, связанных с развитием российского федерализма и регионального законодательства прежде всего в пилотных регионах.

Третья публикация правового компонента — монография С.В. Соколовского, носящая название «Перспективы развития концепции этнонациональной политики в Российской Федерации» (Москва, 2004), содержит юридический анализ концептуальных основ современной этнонациональной политики в Российской Федерации.

Надеемся, что данные публикации юридического компонента проекта позволят создать солидную исследовательскую базу в области межэтнических отношений в Российской Федерации и послужат стимулом для проведения дальнейших всесторонних исследований в области законодательства, регулирующего этнические отношения.

В настоящей публикации соединены/собраны исследования первого и второго сборника, которые носят общий характер и имеют значение так на федеральном уровне как и во всех регионах России.

Благодарим всех тех, кто был причастен к данной работе.

Руководитель Проекта
Руководитель правового компонента

Маркус Галдия
Наталья Воронина

ЭТНИЧНОСТЬ И ПРАВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Проjekt ТАСИС «Улучшение межэтнических отношений и развитие толерантности в России» представляет один из результатов своей деятельности в области так называемого правового компонента. Это направление было связано с изучением основ правосознания и действующих правовых норм, которые определяют и регулируют сферу межэтнических отношений в таких сложных обществах, как Российская Федерация. Поскольку смысл программы ТАСИС заключается в том, чтобы привнести в Россию лучшие образцы социального опыта, накопленного в странах Европейского сообщества, в рамках данного проекта прежде всего осуществлялся тренинг российских юристов и работников правоохранительных органов, имеющий целью ознакомить их с существующими в европейских странах правовыми нормами и практиками. Одновременно был осуществлен анализ действующего в России специального законодательства и правоприменительной практики в области межэтнических отношений, а также воздействия российского законодательства в целом на данную сферу общественной жизни.

Почему данный вопрос столь важен для России, какие с ним связаны трудности, и каким образом использование лучших зарубежных практик может улучшить управление обществом? Прежде всего, отметим два важных обстоятельства, характеризующих нашу страну. Первое: многоэтничный и поликонфессиональный состав населения делает Россию похожей на все другие крупные государства, которые также отличаются сложным этническим, религиозным и расовым составом населения. Только незнание или намеренное отторжение внешнего мира могут породить взгляды об уникальной «многонациональности» России. Второе: действительное отличие России от остального мира (не считая стран бывшего СССР) состоит в том, какое значение придается в нашей стране этническим различиям и как это особое понимание этнического воздействует на общество и на политику.

Тезис о схожести и отличительности России нуждается в пояснении, ибо часто, чтобы избежать лишних интеллектуальных усилий или чтобы оспорить оппонента, приводятся два типа противоположных аргументов, конечный смысл которых одинаков. Один аргумент: «Россия — это не Америка, которая сложилась из мигрантов

и где все жители переплавились в единую нацию американцев. Россия — это уникальная страна, ибо в ней мирно и в дружбе живут более 160 народов и наций». Второй аргумент — «Россия всегда была и остается империей. Она не есть национальное, а многонациональное государство, и неизбежный процесс самоопределения еще не реализовался до конца, ибо не все народы обрели свою государственность». В последнее время появилась еще одна версия в объяснении России, проистекающая из догматического прочтения современного подхода к вопросу о сущности нации как полиэтничного гражданского сообщества и о существовании такой единой национальной общности в России. Напомним одно важное высказывание президента В.В. Путина 5 февраля 2004 г. в г. Чебоксары: «Полагаю, что сегодня мы имеем все основания говорить о российском народе как о единой нации... Представители самых разных этносов и религий в России ощущают себя единым народом. Они используют все свое богатство, культурное многообразие в интересах всего общества и государства. И мы обязаны сохранить и укрепить наше национальное и историческое единство».

Это неудобное для старого языка и мышления заявление было истолковано к пользе националистов в науке и политике, действующих от имени «государство образующей нации» — русских. Предложенная Путиным мононациональность вместо многонациональности была истолкована не как стремление придать политико-правовой категории «нация» гражданское, а не этническое содержание, а все в том же ключе: как напоминание о том, какие этнические общности считаются в России нациями, а какие — всего лишь национальными меньшинствами, и кому должна принадлежать власть в стране: конечно, русским, если они составляют 80% населения! Более осторожные из «староверов» стали говорить, что Путин имел в виду отдаленное будущее, и что нация формируется очень долго, и что это формирование единого целого нужно начинать в России, но когда оно закончится — никто не знает. В итоге никакого существенного концептуального прорыва в понимании России как национального государства так и не произошло. Прошедший в марте 2004 г. в Москве III съезд Ассамблеи народов России показал, что «представители народов» не хотят расставаться со старым клише «многонационального народа» и с лозунгом «Дружба народов — единство России». Один народ или одна нация для подавляющего большинства наших экспертов и политиков не существуют, ибо эти подходы, по их мнению, грозят «отменой наций» и превращением всех в русских.

В этом отличительном понимании этнического фактора в жизни людей и в организации государственного сообщества и заключается причина, делающая обновленный анализ используемого в России доктринального багажа крайне полезным и даже необходимым. Ибо если не произойдет демонтаж старого языка, на котором говорят эксперты и пишутся законы, то Россия так никогда и не сможет стать в полной мере состоявшимся государством, а российский народ (россияне) так и будет казаться неким эвфемизмом для многих внутри страны, а уж для внешнего мира тем более.

Из опыта СССР по огосударствлению этничности и по приданию этническим общностям фундаментальной значимости под зорким надзором КПСС и КГБ многое перешло и в современную Россию. Даже правовые нормы, при всем их инстинктивном сопротивлении приоритету коллективистских принципов в ущерб принципу гражданской индивидуальности и ответственности во многом сохраняют язык этнического национализма, т. е. понимания под «национальным» (самоопределением, интересами, честью и достоинством, культурой и образованием) не общероссийского, а этнически партикулярного. Хотя, казалось бы, очевидно и общепризнано, что коллективные права — это всего лишь механизм, достраивающий индивидуальные права, и что реализация принципа «один народ — одно государство» в понимании народа как этнической общности — это опасная утопия. Тем не менее, российское право и правоприменительная практика продолжают пытаться работать именно в таком уязвимом смысловом поле. Это делает возможным принятие конституций и законов как федерального, так и регионального уровней, которые предусматривают право указывать (или не указывать) «национальную принадлежность», имея в виду не российское гражданство, а этническую идентичность; которые призваны обеспечивать «формы самоопределения татарской (башкирской, карельской и прочих) наций», признают и защищают «национальные языки и образование» (имеются в виду этнокультурные запросы отдельных групп граждан), предусматривают наказание за оскорбление или унижение «национальной чести и достоинства», имея в виду культурно значимые ценности опять же отдельных групп населения.

Этнонационалистическая ментальность породила понятия, а вслед за ними и политико-правовую практику, согласно которой граждане одной страны или субъекта федерации делятся на тех, кто имеет «свою государственность», и тех, кто ее не имеет, хотя у всех этих граждан имеются российские паспорта и гарантированные

законом равные права. И услугами государства эти граждане «без своей государственности» в полной мере пользуются, так же как и верно ему служат, в том числе и на самых высоких руководящих должностях. Тем не менее, до сих пор существуют тексты законов и некоторые правовые нормы, которые проводят это неоправданное деление россиян на некие разностатусные коллективы.

В России необходима фундаментальная чистка правового поля, дабы обеспечить более корректное обращение с этнокультурной субстанцией. Международно-правовые нормы здесь могут быть полезным, хотя и не единственным ориентиром. Что из этого опыта следует использовать для обновления отечественного правового багажа, а что нам не подходит, ибо и в международных нормах есть некоторые политизированные несуразицы? Во-первых, необходимо более последовательное осуществление принципа гражданственности. Граждане одного государства не могут делиться на «коренных» и «некоренных» жителей, а тем более — одни быть отнесены к категории «государствообразующих», а другие — нет, одни быть «основным населением» а другие — диаспорой. Все граждане, независимо от их этнической принадлежности, в равной мере являются создателями и собственниками Российской Федерации, все граждане являются представителями «основного населения», включая и так называемые «национальные меньшинства». Права на территорию, ресурсы и власть в России путешествуют вместе с гражданином, где бы он ни жил и не трудился.

Ограничения могут касаться только иностранных граждан или временно проживающих в стране мигрантов, однако для недавних граждан СССР должны быть сделаны исключения из этого принципа, учитывая недавний распад этого исторического государства, а также сохраняющиеся человеческие контакты и интересы людей, включая особую связь с российской общенациональной культурой на основе русского языка. Правовая дополнительность, т. е. особые права на пользование ресурсами и на организацию территориального самоуправления, может существовать только для особой категории населения, которая в западном мире определяется как «коренное» или «аборигенное» население, но под которым понимаются лишь носители культуры жизнеобеспечения, основанной на традиционном ведении хозяйства (оленоводство, рыболовство, охота и морской промысел) и частично — на неоседлом образе жизни в экстремальных природных условиях. Здесь действительно нужны особые правовые нормы, которые могли дать дополнительную защиту малочисленным и уязвимым в социально-культурном плане

общинам. Речь идет прежде всего о так называемых коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока. Но главное в этой правовой исключительности заключается не в «укорененности», ибо, по большому счету, представители всех этнических общностей в нашей стране являются коренными, а не потомками недавних иммигрантов. Главный аргумент особого правового статуса (дополнительных правовых норм защитного характера) заключается в факторах малочисленности, типа хозяйствования и социально-культурной уязвимости.

Обновление правовых норм регулирования межэтнических отношений сводится не только к искоренению этнонационалистических моментов и к более последовательному осуществлению общего принципа гражданского равноправия, но и к обогащению частных правовых норм, отражающих и обеспечивающих этнокультурное многообразие. Важнейшей сферой здесь является сфера языка и образования. Закон и бюрократия, как и армейские приказы, предпочитают говорить на одном языке, но в мире фактически нет государств, где граждане были бы носителями одного языка. Многоязычие — это норма гражданских сообществ, хотя такой же нормой является стремление членов государственного сообщества владеть общим языком, на котором обычно разговаривает большинство населения страны.

В России имеется богатый опыт языкового строительства и правового регулирования языковой политики. Действующие законы в целом соответствуют принципам демократии и лучшим международным образцам. Но все же существует проблема правовой инерции и идеологизированной утопичности в регулировании языковой жизни россиян. Прежде всего это касается узко-националистической трактовки понятия «родной язык», который еще иногда называют «национальным языком». Имеется в виду, что таковым является язык, который совпадает с этнической принадлежностью гражданина. Многие эксперты, политики, а зачастую и закон (особенно в российских республиках) склонны игнорировать реальную историческую ситуацию, при которой в России для подавляющего большинства граждан нерусского происхождения родным языком является русский язык, если под этой категорией понимать основной язык знания и использования. А именно так трактует понятие родного языка как международно-правовая норма, так и отечественная наука. Увлеченные изучением и спасением малых языков ученые, а также националистически настроенные политики полагают, что переход человека с одного языка на другой является

«лингвоцидом», утратой «души народа» и т. п. Игнорируется рациональное поведение российских граждан, для которых хорошее знание русского языка важнее сохранения этнических корней. Это убедительно показывает поведение родителей и молодых людей, заинтересованных в качественном вузовском образовании и в жизненном преуспевании. Но в правовых нормах и практиках, в том числе в некоторых федеральных и во многих республиканских законах, языковой национализм и политизированная утопичность сохраняются. Мотивы этого отчасти понятны, но они далеко не всегда отвечают как интересам граждан, так и задаче социально-культурной интеграции российского общества.

Но если мы будем более решительно внедрять понимание и правовую норму, согласно которым русский язык не является исключительной собственностью русских, что он является родным для всех, кто на нем говорит, думает и общается дома, — тогда где же и каким образом найти место другим российским языкам? Как строить систему национального (русского!) и регионального образования, особенно в регионах с иноязычным большинством или даже меньшинством? Правовая норма должна, на наш взгляд, исходить из того, что языковой репертуар современного человека определяется прежде всего жизненной стратегией личного преуспевания, а не задачами сохранения этноса или языка. Возможности современного человека и способы обучения таковы, что они позволяют овладевать и пользоваться двумя и даже тремя языками в равной степени, но в разных ситуациях и с разными целями. Поэтому закон должен уважать и обеспечивать право россиянина на овладение языками, которые ему необходимы для успешной жизни и карьеры как в местном сообществе, так и в рамках всей страны и даже в международном общении. Закон должен ставить целью не столько спасение исчезающих языков или обеспечение полномасштабного использования языков меньшинств, а развитие двуязычия и многоязычия. Реальность такова, что эта установка прежде всего касается представителей нерусских народов, хотя и русским, если они хотят преуспеть в социальной конкуренции и стать культурно богаче, также необходимо знание других языков, на которых разговаривают россияне.

В России есть проблема исчезновения языков малочисленных народов и языковой ассимиляции в пользу языков более крупных сообществ (например, в пользу аварского и даргинского языков в Дагестане), но эти вопросы должны решаться не столько правовым регулированием, сколько особыми государственными прог-

раммами разного уровня и усилиями энтузиастов из числа ученых и общественных активистов, а также самих носителей исчезающих языков, если они в этом заинтересованы.

Особую сферу правового регулирования составляют проблемы ксенофобии и экстремизма на этнической, расовой и религиозной основе. В Уголовном кодексе РФ есть соответствующие статьи, формулировки которых недавно были улучшены. Экспертам и политикам, а также практическим работникам правоохранительной сферы становится все более понятным, что нужно подвергать правовому преследованию и неотвратимому наказанию не за оскорбление смутно понимаемых «национальной чести и достоинства» (что такое цыганская, русская, чувашская или татарская честь и чем они отличаются друг от друга, доказать довольно сложно), а за разжигание (подстрекательство), умышленное или неумышленное, любой формы межгрупповой розни и (или) за организацию и осуществление насильственных действий на этой основе. Что касается «национальной чести и достоинства», то, видимо, речь должна идти об оскорбительных словах и действиях в отношении тех ценностей, норм и представлений, которые коллективно почитаются представителями той или иной общности (народа или религиозной общины) и оскорбление которых наносит безусловный моральный ущерб представителям этой общности.

Как явствует из анализа правовых норм в данной сфере, даже в нынешней форме действующий закон может и должен работать. Причем действовать нужно последовательно и настойчиво по всей стране, а не ограничиваться только расследованиями «под особым контролем» президентов или губернаторов и показательными процессами, часто оборачивающимися благодаря прессе негативной рекламой. И здесь главное — ментальная неготовность сотрудников нашей правоохранительной системы. Представления наших прокуроров, судей, народных заседателей, не говоря уже о рядовых милиционерах, зачастую ничем не отличаются от бытовых стереотипов и политизированных мифологий. Если «чеченцы столько убили наших», то и заблудшая, силой лишенная ребенка молодая вдова, согласившаяся на исполнение террористического акта, чтобы отдать денежный долг родне и, по чеченским понятиям, сохранить честь, должна отвечать по полной программе. Так недавно решили московские прокурор, судья и присяжные, среди которых не нашлось места ни одному представителю северокавказских народов, включая чеченцев. Норма закона здесь уже ни при чем для обеспечения справедливого правосудия в делах, где необходим учет

этнического фактора. Во многих более искушенных в обеспечении этнорасового равноправия обществах такой состав обвинения и присяжных был бы недопустим с самого начала. Это важное обстоятельство было просто проигнорировано, и в итоге, возможно, хороший сам по себе закон дал ущербный результат.

Все это означает, что особый род права и правовой практики, как и особая подготовка и просвещение по части правовых норм регулирования межэтнических отношений, обеспечения согласия и предотвращения экстремизма и ксенофобии крайне необходимы современному российскому обществу. В таком случае подготовленные проектом ТАСИС материалы могут оказать помощь всем, кто в этом заинтересован.

**ПРАВА МЕНЬШИНСТВ И КОРЕННЫХ НАРОДОВ
В КОНСТИТУЦИЯХ РЕСПУБЛИК
В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
*понятийно-терминологические аспекты***

Предлагаемый ниже анализ основывается на опубликованных ранее работах по рассмотрению терминологии и концептуального аппарата российского конституционного права, относимого к сфере регулирования прав меньшинств и коренных народов, или лиц, относящих себя к этим категориям¹. Его целью является не только обобщение уже полученных результатов, но и дальнейшее обоснование предлагаемых понятийного и терминологического упорядочения соответствующих тезауруса (системы понятий) и терминосистемы российского конституционного права.

Суть проблемы заключается в том, что в настоящее время в текстах основных законов республик и федеральной конституции в интересующей нас сфере регулирования прав граждан со специфическими культурными, языковыми, этническими и конфессиональными потребностями и интересами употребляется до 20 терминов и ассоциированных с ними понятий (*Таблица 1*), лишь часть из которых по своему содержанию и объему соответствуют терминам и понятиям, используемых в федеральной конституции и международном праве. Такое положение усугубляется разрабатываемым в данной сфере и уже принятым законодательством, умножающим число терминов в и без того избыточной терминосистеме,

¹ Общая характеристика терминологии российского конституционного права приведена в: *Соколовский С.В.* Терминология и концептуализация этнонациональной политики в конституционном праве РФ // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М., 2004. С. 13–26; анализ соответствующей терминологии различных разделов республиканских конституций вместе с документированием контекстов употребления терминов был представлен в статье: *Соколовский С.В.* Концептуализация этнонациональной политики в текстах республиканских конституций // Право и этничность в субъектах Российской Федерации (под ред. Н.А. Ворониной и Маркуса Галдия). М., 2004. С. 11–56.

обслуживающей потребности регулирования прав меньшинств коренных народов и этнонациональной политики².

Таблица 1. Концептуализация сферы национальной политики в текстах конституций республик в составе РФ (по состоянию на 2004 г.)*

Терминология конституции	народ					национальность	национальная/ое		этническая	нация	коренное население / этнос		
	[население]	многонациональный	[этническая общность]	п-ский (коренной)	малочисленный коренной	п-ская	меньшинство	группа	общность (малочисленная)	общность		группа	п-ская
РФ	4	2	4		1	1	2		1				
Адыгея	7	2	1	1		2	1		2				1
Респ. Алтай	9	5	10	2	2	1			2	1			
Башкирия	7	5	4	3		1						1	
Бурятия	5	4	6		1	2	2	1	1		1	1	
Дагестан	2	3	15	3		1	4	1					
Ингушетия	4	3	3			1							
Кабардино-Балкария	6	4	9			2	6	1	1				
Калмыкия	8	1	4	4									
Карачаево-Черкесия	2	6	8			2	1		1				
Карелия	2		1			2							
Коми	5	2	2	3		1	2		1				
Марий Эл	6		2			1							
Мордовия	5	2	2	1		1	1	1	1				
Саха (Якутия)	14	4	3		13	3	1						
Северная Осетия	7	3	2	1		1							
Татарстан	5	2	4	2									
Тува	8	3	2			5	3		1		1		
Удмуртия	11	2	1	1		1	2		1		1	1	1
Хакасия	4	2	2	1		1	2	2	1				1
Чечня	8		1	2		2	1				3	2	
Чувашия	6		4	2		1	1						

* п-ский (п-ская) означает в сочетании с «титulyным народом» соответствующей республики народ (национальность, нацию) данной республики; например, «алтайский народ», «мордовская национальность», «бурятская нация». Слова в квадратных скобках раскрывают значение основного понятия (например, слово [население] в столбце народ, означает, что понятие народ в тексте данной конституции исполь-

² В России обычно используется термин «национальная политика»; им обозначают по преимуществу политику по отношению к нерусским народам; в западных

зуется в значении «население» столько-то раз, а в значении «этническая общность», или в сочетании с другими терминами (коренной, малочисленный, многонациональный и т.д.) — иное число раз.

Сравнение употребимости терминов в одинаковых разделах 21 республиканской конституции позволяет сделать следующий шаг в анализе рассматриваемой терминосистемы, предоставляя методологически более надежную базу для сравнения. Терминоведам и концептологам хорошо известен тот факт, что одинаково звучащие термины (омонимы) могут быть связаны с разными понятиями и референтами в зависимости от их области употребления. Поскольку разные разделы конституций относятся тематически к разным областям правового регулирования, сопоставление функционирования терминов в рамках *одинаковых разделов* позволяет избежать опасностей глобального сравнения, когда омонимичные термины ошибочно принимаются за один. Полный семантический анализ рассматриваемой терминосистемы остается, однако, делом будущего, поскольку предполагает сотрудничество терминоведов с правоведами и рассмотрения не только текстов основных законов, но и разработанных на их основе законов и законопроектов.

Ответ на вопрос, что составляет предмет и определяется в качестве объектов этнонациональной политики на территории субъектов Российской Федерации не столь очевиден, как может представляться специалистам в этой области. Дело в том, что традиционные объекты этой политики — *титულное население республик* (*raison d'être* существования субъектов федерации), *меньшинства* и *коренные малочисленные народы* хотя и выступают в качестве таковых в текстах большинства основных законов республик, но наделяются в них разными характеристиками и правами, то есть, с представляют собой различные (по-разному концептуализируемые, но обозначаемые одинаковыми терминами) объекты. Обнару-

демократиях аналогичное понятие отсутствует: в англоязычных странах, например, терминосочетание «national policy» будет означать «государственную политику», как внешнюю, так и внутреннюю. Для передачи смысла русскоязычного термина советологи и современные специалисты по странам Восточной Европы используют термин «nationalities policy». В дальнейшем во избежание путаницы, я пользуюсь термином «этнонациональная политика» как синонимом русского понятия «национальная политика», в словоформе которого подчеркивается, что речь идет о политике государства по отношению к этническим категориям. Термин «этническая политика» представляется менее удачным хотя бы потому, что в тех же англоязычных странах его аналог «ethnic politics» используется для обозначения политического поведения этнических групп (например, их голосования во время выборов).

жить эту скрытую омонимию не так просто, и именно поэтому она до сих пор не привлекала внимания экспертов. Проблема анализа значений терминов даже на ограниченном наборе текстов заключается в том, что мы сталкиваемся с неопределенностью границ дискурсивного поля. В данном конкретном случае остается неясным, имеем ли мы дело с единым, выстроенным по общему плану и логике дискурсом, отражающим современное состояние российского конституционного права, или мы сталкиваемся здесь с набором недостаточно согласованных друг с другом дискурсивным образований, часть смыслов которых не поддается генерализации (республиканские конституции принимались в разное время и подчас под влиянием разных идеологий). В этом случае выстраивание «глобальных» тезаурусных связей между всеми существующими понятиями вроде бы единого тематического поля оказывается ошибочным.

Если все же исходить из широко распространенного мнения о необходимости упорядочения системы понятий российского конституционного права (мнение, презумпцией которого служит представление о необходимости концептуального единства конституционного права в рамках одного государства), то следует начинать анализ с обслуживающей ее терминосистемы, а в конкретном случае нашего рассмотрения — системы терминов, применяемых для формулирования основ этнонациональной политики. В терминоведении разработана серия стандартных процедур для упорядочения терминосистем. К ним относятся, прежде всего, устранение полисемии и омонимии в границах отдельной терминосистемы, отбор мотивированных и лингвистически правильных терминов и т.д.³

В конкретном случае корпуса тестов конституционного права, слагающегося из основных законов (республиканских конституций, уставов областей, краев и автономных округов) мы обнаруживаем практически все типичные ошибки, свойственные недостаточно продуманным и терминоведчески не выверенным терминосистемам — наличие разных понятий, выражаемых одним и тем же термином, существование групп терминов, отражающих одно и то же понятие; использование терминов и понятий, выражающих идеологически устаревшие представления, несовместимые

³ Об основах упорядочения терминосистем, см., например: *Суперанская А.В., Подольская Н.В., Васильева Н.В.* Общая терминология. Вопросы теории. М.: УРСС, 2003; *Лотте Д.С.* Как работать над терминологией. Основы и методы. М., 1968; *Даниленко В.П.* Русская терминология: Опыт лингвистического описания. ., 1977.

с прокламируемыми в этих же текстах принципами и т.д. Иногда тексты конституций отдельных субъектов федерации (в части формулирования основ национальной политики) расходятся друг с другом и текстом федеральной конституции настолько существенно, что можно поставить под сомнение само единство обслуживающего их дискурса. Тем не менее, деятельность Конституционного Суда по приведению республиканских конституций в соответствие с федеральной дает некоторые основания для рассмотрения всех текстов конституций в качестве *единого*, во всяком случае, связного и, в принципе, соотносимого с неким образцом текста, что и позволяет производить терминоведчески небезукоризненную процедуру сравнения понятий, используемых в конституциях различных республик.

Ниже предлагается сравнительный анализ терминологии этнонациональной политики в текстах республиканских конституций. Полный семантический анализ рассматриваемой терминосистемы предполагает сотрудничество терминоведов и юристов и рассмотрения не только текстов основных законов, но и разработанных на их основе законов и законопроектов, и является делом будущего. Вне такого рода сотрудничества даже логически безукоризненная и строгая терминосистема может остаться невостребованной.

Термин «народ»

Термин народ содержится во всех рассматриваемых здесь текстах конституционного права, однако он обозначает в них различные понятия, а сами понятия используются в разных контекстах и с различной частотой.

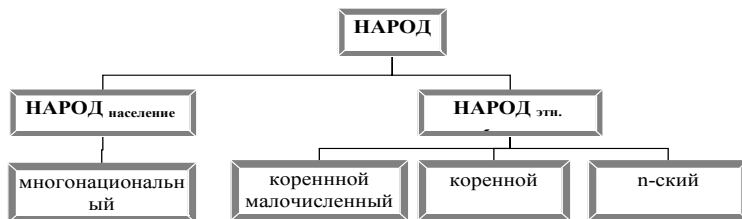
Он содержится в Преамбуле Конституции РФ («Мы, многонациональный народ Российской Федерации...»), а также еще в шести ее статьях:

3 (1) *многонациональный народ* как единственный источник власти и носитель суверенитета; 3 (2) об формах осуществления *народом* [населением, согражданством]; 3 (3) о выражении власти *народа* через референдум и свободные выборы; 5 (3) федеративное устройство РФ основано на... равноправии и самоопределении *народов* в РФ; 9 (1) земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности *народов*, проживающих на соответствующей территории; 68 (3) РФ гарантирует всем ее *народам* право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития; 69 РФ гарантирует права *коренных малочисленных народов* в соответствии с общепризнанными принципами и нормами

международного права и международными договорами Российской Федерации; 82 При вступлении в должность Президент РФ приносит *народу* следующую присягу: «Клянусь... верно служить *народу*».

Рассмотрение и анализ всех приведенных контекстов употребления термина народ, позволяет утверждать, что за ним скрываются два разных понятия, и две различных, если не диаметрально противоположных концепции: *народ*₁ – «население», «согражданство», и *народ*₂ – «этническая общность» (Рис. 1), причем не всегда ясно, какое из понятий употребляется в конкретном контексте, как не ясна и позиция авторов текста Конституции РФ относительно некоторых существенных положений. Так, например, ст. 3(1) и 82 бесспорно имеют в виду *согражданство*, в то время как ст. 68(3) и 69, столь же бесспорно имеют дело с понятием *этническая общность*. Содержание термина *многонациональный народ* (Преамбула Конституции и ст. 3.1) может быть раскрыто лишь при анализе еще одного термина – *национальность*, который будет рассмотрен ниже. Тем не менее, уже теперь можно утверждать, что здесь имеется в виду *население (согражданство)*, особо характеризующее с точки зрения его этнической (национальной) принадлежности как неоднородное, полиэтничное, то есть мы имеем дело с понятием *народ*₁ в его соотнесенности с одним из компонентов значения понятия *народ*₂. С точки зрения построения корректной терминосистемы мы здесь сталкиваемся с известным случаем омонимии (один термин используется для обозначения нескольких понятий). Правоведы совместно с терминоведами должны здесь найти решение, устраняющее омонимию.

Рис.1. Система терминов для обозначения понятий *народ* (население) и *народ* (этническая общность) в российском конституционном праве



Сложнее обстоит дело с анализом контекстов, в которых понятие *народ* соотносится с некоторыми коллективными правами — самоопределением (Преамбула и ст. 5.3), и правом на природные ресурсы (ст. 9.1), перекликающихся с соответствующими положениями Международного Билля о правах и рядом деклараций ООН. Вне соотнесенности с соответствующими положениями международного права, можно было бы категорично утверждать, что нормы Конституции РФ подразумевают самоопределение этнических сообществ. Так это, по-видимому, и есть, и в международной дискуссии о субъектах самоопределения разработчики российской Конституции находятся на позиции тех, кто признает это право за этническими сообществами. Это отнюдь не самая популярная сегодня позиция в мире, хотя она имеет давнюю традицию, на которую опирались, помимо прочих, В. Вильсон и В. Ленин⁴.

События Второй мировой войны заставили международное сообщество отказаться от «этнического» содержания самоопределения и сделать акцент на гражданских сообществах. Не случайно понятие *народ* в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и знаменитой Декларации №1514 (XV) о колониализме, провозглашающей, среди прочего, право «всех народов на самоопределение», трактуется большинством специалистов как синоним выражения «население страны». Известно также, что подавляющее

⁴ Как известно, аналогичные воззрения были у идеологов американской и французской революций и связаны с идеей национального государства. Принцип «один народ — одно государство» рассматривался некоторыми теоретиками демократии в качестве ее неперемennого атрибута. Так Дж.С. Милль в своих «*Размышлениях о представительном правительстве*» писал, что свободные институты почти невозможны в стране, объединяющей несколько национальностей (*nationalities*), и, в соответствии с этим, необходимым условием существования независимых институтов является совпадение границ юрисдикции правительств с границами распространения национальностей. Следуя именно этому принципу, В. Вильсон призвал в феврале 1918 г. положить конец межнациональным конфликтам и руководствоваться на мирных переговорах стремлением удовлетворить «все четко определенные национальные интересы, без создания новых причин для раздора и увековечивания старых».

Парижская мирная конференция образовала новые государства, изменив границы и расселение этнических групп, однако проведения межгосударственных границ строго по этническому оказалось невозможным вследствие исторических миграций и смешения. Именно для тех групп, члены которых оказались в «чужих» государствах, и была создана Лигой Наций система защиты меньшинств, предусматривающая не только защиту против дискриминации (в данном случае, равенство в отношении политических и гражданских прав), но и позитивные права в области образования, религии и языка (предоставление государственных субсидий на поддержку школьной системы, обучения на языках меньшинств и т.п.).

большинство народов Африки в эпоху деколонизации «самоопределились» отнюдь не по этническому принципу. Тем не менее, трудно полагать, что российская Конституция опирается на гражданское понимание термина *народ* в своей преамбуле и ст. 5(3). Это, в свою очередь, позволяет многим республикам принимать в качестве субъекта самоопределения не население республики в целом, а лишь его титульную часть. Так, например, «Республики Бурятия, образованная в результате реализации права *бурятской нации* на самоопределение, защищает интересы всего *многонационального народа* республики» (Статья 60.1). «Чеченская Республика – суверенное демократическое правовое государство, созданное в результате самоопределения *чеченского народа*» (ст. 1). «Алтайский народ» (ст. 77) и «*башкирская нация*» (ст. 69), признаны субъектами самоопределения в текстах конституций соответствующих республик.

С терминоведческих позиций следует отметить появление новых терминов (по сравнению с российской Конституцией) – *n-ский народ* и *n-ская нация*. В текстах конституций всех республик в составе РФ отсутствует терминосочетание «титульный народ» (титульная нация), но его с успехом заменяют в ряде случаев такие сочетания как приведенные выше, а также «*коренная нация*» (Тува, ст. 31, в прежней редакции) и «*коренной этнос*» (Хакасия, ст. 60.в).

Вообще, трактовка принципа самоопределения относится к наиболее непоследовательным и запутанным сюжетам конституционного права субъектов РФ. Помимо уже отмеченных случаев провозглашения в этом качестве титульных групп, ряд республиканских конституций называет несколько субъектов самоопределения одновременно. Так, в преамбуле Конституции КБР (до внесения поправок, то есть в прежней редакции) содержалась следующая формулировка:

«Верховный Совет Кабардино-Балкарской Республики, – выражая волю *многонационального народа* Кабардино-Балкарии, – созная историческую ответственность за судьбу Кабардино-Балкарии, – свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов, – реализуя неотъемлемое право *кабардинской и балкарской наций, всего народа Республики* на самоопределение, – подтверждает государственный суверенитет Кабардино-Балкарской Республики...».

Аналогичные нормы содержат конституции Адыгеи (ст. 51 «Республика Адыгея, образованная в результате реализации права на самоопределение *адыгейского народа* и исторически сложившейся

общности людей, проживающих на ее территории...») и Удмуртии (ст. 1.1. Удмуртская Республика — Удмуртия — государство в составе Российской Федерации, исторически утвердившееся на основе осуществления *удмуртской нацией и народом Удмуртии* своего неотъемлемого права на самоопределение...).

Особый случай представляют формулы, допускающие и «этническое» и «гражданское» толкование субъекта самоопределения. Так, в соответствии со ст. 1 Конституции Ингушетии она представляет собой «демократическое, правовое, светское государство, образованное на основе реализации *народом Ингушетии* своего неотъемлемого права на национально-государственное самоопределение». Столь же неоднозначная формула содержится и в преамбуле Конституции Марий Эл: «*Народ Республики Марий Эл* через своих представителей в Конституционном Собрании, реализуя свое неотъемлемое право на самоопределение, подтверждая исторические единство с *народами России*,... принимает настоящую Конституцию.»

Ряд республиканских конституций (Калмыкии, Карелии, Карачаево-Черкесии, Коми и Чувашии вообще не содержат статей, содержащих термин «самоопределение»⁵. Наконец, оригинальную трактовку содержание понятия «субъект самоопределения» содержит Конституция Тувы: «Республика Тыва — суверенное демократическое государство в составе Российской Федерации, имеет право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации путем всенародного референдума Республики Тыва.» Лишь две республики — Саха (Якутия) и Мордовия — объявляют в качестве субъектов самоопределения «народ»⁶, впрочем, конституция последней не содержит понятия самоопределения, вместо этого ст. 1 гласит: «Единственным источником власти в Республике Мордовия является *многонациональный народ*, проживающий на ее территории».

⁵ Конституция Республики Коми в своей ст. 3 содержала (в прежней редакции до 09.01.01) следующую формулу: «Коми народ — источник государственности Республики Коми. Политика государства направлена на поддержание и развитие языка, культуры и жизненного уклада коми народа в соответствии с международными нормами и принципами, действующими в отношении коренных народов».

⁶ Республика Саха (Якутия) является суверенным, демократическим и правовым государством, основанным на праве *народа* на самоопределение. Носителем суверенитета и источником государственной власти в республике является ее *народ*, состоящий из *граждан республики всех национальностей* (ст. 1.4).

В завершении рассмотрения понятийно-терминологических аспектов функционирования концепта «народ» в текстах конституций субъектов РФ, необходимо прокомментировать еще одно терминосочетание, содержащееся в Основном законе РФ – *коренной малочисленный народ* (ст. 69). С этим термином оказываются семантически связанными еще ряд терминосочетаний, представленных как в тексте Конституции РФ, так и в текстах республиканских конституций – *малочисленная этническая общность* (ст. 72.м Конституции РФ), и, отчасти – *коренной этнос*, *коренная нация*, и *народность*. В соответствии со ст. 72 «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: (...) м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни *малочисленных этнических общностей*; (...).

Эксплицитная соотнесенность понятия *коренной малочисленный народ* в ст.69 Конституции РФ с «общепризнанными принципами и нормами международного права» позволяет соотнести его содержание с аналогичными понятиями, используемыми в документах Международной Организации Труда (Конвенции МОТ №107 и №169), однако терминология (и, отчасти, содержание соответствующих понятий) не совпадает – в документах МОТ отсутствует критерий численности.

Если иметь в виду исторический аспект, то термин *коренные народы* долгое время в нашей стране официально не употреблялся. Еще относительно недавно его заменяло выражение *малые народности Севера*, которое оставалось в употреблении до середины 1980-х гг., но постепенно вытеснялось терминосочетанием *малые народы Севера, Сибири и Дальнего Востока*. До 1993 г. выражение «коренные народы» в официальных документах появляется лишь дважды и оба раза – в указах президента. В указе №118 от 5 февраля 1992 г. есть предложение о ратификации Конвенции МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», а указ №397 от 22 апреля 1992 г. содержит распоряжение «подготовить до конца 1992 г. и внести в Верховный Совет РФ проекты законов «О правовом статусе коренных народов Севера» и «О правовом статусе национального района, национального сельского и поселкового Советов, родовых и общинных Советов коренных народов Севера». Шестидесятилетнее табу на употребление формулы *коренные народы* и замена ее выражением *малые*, или *малочисленные народы (народности)* неслучайно. Оно объяснялось официальной позицией, выраженной представителем СССР на одной из сессий Рабочей группы ООН по коренному населению, в соот-

ветствии с которой использование выражения «коренные народы» уместно лишь в колониальном контексте. В соответствии с этой позицией было заявлено, что «коренных народов» в юридически строгом понимании этого термина на территории СССР нет.⁷ С 1993 г. с принятием Конституции РФ в юридическую практику вошло терминосочетание *коренной малочисленный народ*, которое воспроизводится, вместе с соответствующей формулой о разделении полномочий, в текстах некоторых республиканских конституций (Бурятия – ст. 62; Коми – ст. 64.м; Мордовии – ст. 62.м; Адыгеи – ст. 54.1).

В текстах некоторых республиканских конституций в понятие коренной народ, наряду со стандартным, соответствующим духу и букве документов МОТ, вкладывается иное содержание, по существу совпадающее с понятием *титularного народа (нации)*. Так, например, ст. 10 Конституции Республики Алтай гласит: «Территория Республики Алтай является исконной землей традиционного расселения ее *коренного и других народов*, обеспечивает сохранение их самобытности...» Это же понятие фигурирует рядом с содержательно неопределенным *малочисленные этнические общности* в ст. 24: «Республика Алтай гарантирует и обеспечивает защиту исконной среды обитания и традиционного самобытного уклада жизни и хозяйствования *коренного народа и малочисленных этнических общностей* в местах их компактного проживания в соответствии с федеральными и республиканскими законами, принципами и нормами международного права».

Обширные права и их гарантии для коренных народов содержит Конституция Республики Саха (Якутия). Статья 42 этой конституции гласит: «Республика Саха (Якутия) гарантирует сохранение и возрождение *коренных народов* республики, а также *русских и других старожилов*. Республика, уважая традиции, культуру, обычаи *коренных народов и малочисленных народов Севера*, защищает и обеспечивает их неотъемлемые права: — на владение и пользование в соответствии с законом землей и ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничье-рыболовными угодьями; — на организацию социальной и медицинской программ с учетом экологических особенностей среды обитания, хозяйствования и этнической специфики организма человека; — на защиту от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида, а также

⁷ Barsh R. Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law // American Journal of International Law. 1986. Vol. 80. P. 375.

посягательства на этническую самобытность, на исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры. Порядок и условия реализации прав *малочисленных народов Севера*, не предусмотренных настоящей Конституцией, определяются законом».

В этой же Конституции содержатся следующие гарантии прав коренных малочисленных народов: «На территории компактного проживания представителей *малочисленных народов Севера* по волеизъявлению населения могут быть созданы национальные административно-территориальные образования. Статус этих образований определяется законом республики» (ст. 43). «Территория Республики Саха (Якутия) принадлежит многонациональному народу республики и является исконной землей традиционного расселения ее *коренных народов*. Территория республики в пределах существующих границ на момент принятия настоящей Конституции целостна и неделима» (ст. 44). «...В местностях компактного проживания представителей *малочисленных народов Севера* местные органы государственной власти могут быть образованы с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом» (ст. 85). «В местах компактного проживания малочисленных народов Севера могут образовываться избирательные округа с меньшей численностью избирателей» (ст. 112). Отсылки к титульным народам как к коренным содержатся в конституциях Дагестана (ст. 5) и Коми (ст. 3).

Таким образом, рассмотрение контекстов употребления и особенностей терминологического оформления понятия «коренной народ» позволяет утверждать, что мы на самом деле сталкиваемся с несколькими плохо дифференцированными понятиями, в которых присутствуют такие компоненты значения как *малая численность*, *автохтонность*, *экстремальность мест проживания* и специфический образ жизни зависящий от форм хозяйствования (т.н. «традиционное хозяйство»). Часть этих значений содержится и в других понятиях конституций, тематизирующих сферу этнонациональной политики — *коренной этнос*, *народность*, *национальное меньшинство*, *национальная группа* и др., к рассмотрению которых мы переходим.

Меньшинство и ассоциированные термины

Проблема анализа значений терминов даже на ограниченном наборе текстов заключается в том, что мы сталкиваемся с неопре-

деленностью границ дискурсивного поля. В данном конкретном случае остается неясным, имеем ли мы дело с единым, выстроенным по общему плану и логике дискурсом, отражающим современное состояние российского конституционного права, или мы имеем дело с набором плохо соотносимых дискурсивным образований, часть смыслов которых не поддается генерализации, и тогда выстраивание «глобальных» тезаурусных связей между всеми существующими понятиями вроде бы единого тематического поля оказывается ошибочным.

Деятельность Конституционного Суда по приведению республиканских конституций в соответствие с федеральной дает некоторые основания для рассмотрения всех текстов конституций в качестве *единого*, во всяком случае, связанного и, в принципе, соотносимого с неким образцом текста, что и позволяет производить логически небезукоризненную процедуру сравнения понятий из разных конституций. Если же исходить из идеи принципиальных различий и несводимости этого набора текстов (а основания для этого есть — как известно, тексты конституций республик Якутии, Татарстана и Тувы были приняты до федеральной Конституции, а Конституция Чечни — независимо от последней), то корректной процедурой остаются лишь внутритекстовые (в рамках одной республиканской конституции) сопоставления терминов и понятий и выстраивание их взаимных связей. Еще одной возможностью может стать рассмотрение и сравнение различных разделов республиканских текстов основных законов (см. ниже раздел *Анализ употребления терминов гражданской и этнической идентичности в конституциях республик*).

Наличие в российском дискурсе неизвестных в западных странах понятий и терминов превращает известные — в узнаваемые с трудом, и, скорее, по словоформе, нежели по содержанию и референциальному объему. Именно поэтому тему взаимосвязей между гражданскими и этническими идентичностями в России следует рассматривать как бы «с чистого листа» — слишком много новых понятий и терминов вошло в российский правовой дискурс совсем недавно и коренным образом изменило прежние понятия и термины. У многих сохраняется иллюзия, что «новые слова» были использованы для переобозначения старых понятий, как, например, выражение «малые народности» было заменено сначала «малочисленными народами», а затем «коренными народами Севера». Однако новые термины просто не могут не изменять смысла прежних понятий, за счет того, что они обладают особыми ассоциативными рядами, что не может не привносить новые оттенки значений и т.п.

Следовательно, с моей точки зрения, необходимо внимательней отнестись к особенностям современных словоупотреблений и уже на основе их анализа заново реконструировать значения терминов. «Вчитывание» же в новые контексты прежних смыслов создает особую ситуацию гетерохронности производства и потребления текста и порождает множество ошибок интерпретации, поскольку смешивает понятия из хронологически различных дискурсивных образований.

Вернемся, однако, к рассмотрению текстов конституций, которые располагают рядом терминов, еще более усложняющих схему тезаурусных связей базового для этого рассмотрения понятия «*национальное меньшинство*». Начнем с ассоциированным с ним термином «*народность*».

Тексты двух республиканских конституций содержат термин *народность*. Ст. 1.1 Конституции Удмуртской Республики гласит: «... Удмуртия – государство в составе Российской Федерации, исторически утвердившееся на основе осуществления *удмуртской нацией* и *народом Удмуртии* своего неотъемлемого права на самоопределение и суверенно осуществляющее государственную власть на своей территории в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конституцией Удмуртской Республики. Развитие Удмуртской Республики в существующих границах осуществляется равноправным участием всех *наций* и *народностей* республики во всех сферах ее жизнедеятельности.»

Термин *народность* содержится в преамбуле Конституции Чеченской Республики («По воле Всевышнего народ Чеченской Республики, выражая стремление *чеченского народа*, руководствуясь идеями гуманизма и целью построения социально-справедливого общества, исходя из высокой ответственности перед нынешними и будущими поколениями наших соотечественников, уважая права и интересы всех *наций* и *народностей*, провозглашая Чеченскую Республику самостоятельным суверенным государством и признавая себя равноправным субъектом в системе мирового содружества *наций*, принимает настоящую Конституцию и считает ее впрямь Основным Законом общества и государства»), а также в ст. 4: «Государство, его органы и должностные лица служат всему обществу, а не какой-то его части. Оно способствует консолидации всех социальных слоев и групп, *наций* и *народностей* Чеченской Республики на основе социальной справедливости, гражданского согласия и мира.»

Наконец, Конституция Чувашии, принятая в 1978 г. и действовавшая с поправками 1989, 1991–93 и 1998 гг., содержала несколько контекстов, иллюстрирующих употребление этого термина: «Социальную основу Чувашской Республики составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции. Государство способствует усилению социальной однородности общества – стиранию классовых различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей» (ст. 19) «Граждане Чувашской Республики различных рас и национальностей имеют равные права. Осуществление этих прав обеспечивается политикой всестороннего развития и сближения всех наций и народностей, воспитанием граждан в духе патриотизма и интернационализма, возможностью пользоваться родным языком и языками других народов...» (ст. 31). «Долг каждого гражданина Чувашской Республики – уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей многонационального государства» (ст. 58).⁸

Архаика этого словоупотребления особенно выразительна на фоне значительных изменений дискурса, связанных с самоутверждением титульных народов и новой риторикой прав человека, заимствованной авторами конституций из документов международного права. Понятно, что термин *народность*, помещенный рядом с термином *нация*, отсылает к известной сталинской триаде «племя – народность – нация» и подразумевает разновидность этнической общности, «находящейся стадияльно между племенем, или союзом племен и нацией».⁹ Остается малопонятным, каким образом схемы социальных эволюционистов, дожившие с помощью марксистского исторического материализма до середины XX века в советских общественных науках, оказались «стадияльно совпавшими» с либеральной риторикой прав меньшинств.

На фоне пары *нации – народности* понятия *национальная группа*, *этническая группа*, *этническая общность*, *коренной этнос*, *национальная общность* воспринимаются как концептуальные новации. Все они, так или иначе, оказываются связанными с концептом *национальное меньшинство*, либо замещая его (как в случае *национальной*

⁸ В новой Конституции Чувашской Республики, принятой 30 ноября 2000 г., данные статьи отсутствуют.

⁹ Козлов В.И. Народность // Этнические и этно-социальные категории. Свод этнографических понятий и терминов. Вып.6. М., 1995. С.69.

и *этнической группы* конституций Башкирии и Алтая соответственно), либо противопоставляясь ему (коренной этнос – в Конституции Хакасии), либо вступая с ним в синонимические отношения (национальная общность – в Конституции Хакасии).

Анализ употребления терминов гражданской и этнической идентичности в конституциях республик

Область употребления терминов, связанных с понятиями из сферы этнонациональной политики, может подразделяться с позиций терминоведческого анализа на ряд подобластей (фрагментов текстов основных законов республик), в рамках которых рассматриваемые понятия оказываются связанными с особыми функциями. Именно эта функциональная специфика и позволяет выделять сами эти подобласти, с одной стороны, и рассматривать всю совокупность одинаковых разделов республиканских конституций как более однородную, чем совокупность их текстов в целом – с другой. Таким образом, например, совокупность всех текстов конституционных преамбул рассматривается нами и по существу является более однородной, нежели совокупность всех разделов одного из основных законов. Содержательная однородность разделов обеспечивает более надежную базу для сравнения разных конституций и позволяет корректнее подойти к проблеме упорядочения терминосистемы.

Терминалогия преамбул республиканских конституций

Функциональную специфику первого из рассматриваемых текстов употребления терминов из сферы этнонациональной политики – конституционной преамбулы – проще продемонстрировать на конкретном примере. В качестве такого примера возьмем текст преамбулы Конституции Чувашской Республики:

«Государственный Совет Чувашской Республики, свидетельствуя уважение к многовековой истории *чувашского народа*, сохраняя самобытность *народов*, проживающих на территории Чувашской Республики, признавая Чувашскую Республику субъектом Российской Федерации, осозная историческую общность *народов* Российской Федерации, стремясь обеспечить благополучие и процветание Родины, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения *народов*, учитывая высокую ответственность перед *народом*, принимает Конституцию Чувашской Республики.»

Как и во всех сравниваемых конституционных преамбулах преамбула Конституции Чувашской Республики называет субъекта,

от имени которого принимается основной закон, и перечисляет цели и принципы, которые кладутся в основу этого закона. Термин «народ» в этой преамбуле используется пять раз и выражает, по меньшей мере, два разных понятия — «этническая общность» и «население республики». Из числа народов — этнических общностей особо выделяется *чувашский народ*, наделяемый таким атрибутом как «многовековая история». Остальные этнические сообщества (по-видимому, в это число входит и чувашский народ) наделяются такими характеристиками как самобытность, историческая общность, равноправие и самоопределение. Краткость формулы преамбулы, выражающей основные принципы конституционного устройства, создает особые трудности для ее разработчиков, и в данном конкретном случае можно определенно утверждать, что не все из этих трудностей были успешно преодолены.

Текст преамбулы федеральной конституции содержит лишь два из интересующих нас термина — *многонациональный народ* и *народ* в значении «этническое сообщество», причем референт соответствующего понятия наделяется такими признаками как равноправие и самоопределение. Как известно, принцип самоопределения был сформулирован в резолюциях ООН о деколонизации в начале 1960-х гг.¹⁰, а принцип равноправия и самоопределения народов — в декларации о принципах международного права 2625 (XXV) 1970 г. Помимо этого, первые статьи обоих пактов о правах человека фиксируют право народов на самоопределение.

Преамбула Конституции Российской Федерации звучит следующим образом:

Мы, *многонациональный народ* Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения *народов*, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем Конституцию Российской Федерации.

¹⁰ Резолюция 1514 (XV) от 14 декабря 1960 г. и резолюция 1803 (XVII) от 14 декабря 1962 г.

Рассмотрение контекстов употребления терминов, относящихся к сфере этнонациональной политики, в преамбулах конституций республик в составе РФ (Табл. 1) позволяет утверждать, что в них используется менее половины всех терминов и терминосочетаний из области этнонациональной политики российского конституционного права (семь из основных 17). По частоте употребления на первом месте стоит термин **народ** в значении «*этническая общность*» (иногда перечислены конкретные этнонимы, обозначающие т.н. «*титulyные народы*»): он используется в преамбулах 15 из 22 сравниваемых текстов преамбул, причем в некоторых даже по три (Бурятия, Чувашия), или четыре раза (Карачаево-Черкесия). В семи текстах преамбул (конституции республик Адыгеи, Дагестана, Ингушетии, Карелии, Коми, Удмуртии и Хакасии) данный термин в этом значении отсутствует.

Вторым по частотности является терминосочетание **многонациональный народ**, также содержащееся в преамбулах 16 республик, включая преамбулу федеральной конституции. Такое подчеркивание многокомпонентности этнического состава населения восходит к формуле, закрепленной преамбулой федеральной Конституции, и отражает принцип *этнического федерализма*, в рамках которого национальная принадлежность и этническая идентификация граждан считаются, очевидно, более важными, чем другие аспекты их идентичности — территориальная (локальная), профессиональная, конфессиональная, сословно-классовая, возрастная, половая и т.д. Логика этнического федерализма заставляет ставить интересы сообществ, основанных на этнической солидарности, выше интересов групп, основывающихся на иных идентичностях. Такое выделение этнических групп среди прочих и их привилегированность в отношении групповых прав подвергается критике, на наш взгляд, заслуженной, со стороны некоторых юристов.¹¹

Термин **народ** в значении «*население страны, республики*» используется в преамбулах только шести республик, хотя в соответствии с духом основного закона именно это понятие представляется наиболее уместным (Табл. 1 приложения). В целом нужно признать, что обращение от имени народа (или к народу) как *населению в целом*, или ко всему населению территории (республики, страны), с подчеркиванием многонационального характера этого населения (ср. *многонациональный народ*), выглядит более уместным в консти-

¹¹ Pogge T.W. Group Rights and Ethnicity. In: I. Shapiro and W. Kimlicka (eds.) Ethnicity and Group Rights. — N.Y.& L.: New York University Press, 1996. — pp.187–221.

туционной преамбуле, нежели обращение к конкретным этническим общностям в составе этого населения (или от их имени). Выделение отдельных народов в качестве адресатов обращения, или его субъектов косвенно устанавливает привилегированный статус титульного населения республик.

Таблица 2. Частотность терминов гражданской и этнической идентичности в преамбулах конституций республик в составе РФ

Терминология преамбул основных законов	терминология, относящаяся к сфере этнонациональной политики							
	народ				нация		национальность	народность
	(население)	многонациональный	(этническая общность)	п-ский	-	п-ская		
РФ	-	1	1	-	-	-	-	-
Адыгея	-	-	-	-	-	-	-	-
Респ. Алтай	-	2	1	-	-	-	-	-
Башкирия	-	1	2	1	-	1	-	-
Бурятия	-	1	3	-	-	-	1	-
Дагестан	-	2	-	1	-	-	-	-
Ингушетия	-	1	-	-	-	-	-	-
Кабардино-Балкария	-	1	1	-	-	-	-	-
Калмыкия	-	1	2	-	-	-	-	-
Карачаево-Черкесия	-	1	4	-	-	-	1	-
Карелия	2	-	-	-	-	-	-	-
Коми	2	1	-	-	-	-	-	-
Марий Эл	2	-	1	-	-	-	-	-
Мордовия	1	-	1	-	-	-	-	-
Саха (Якутия)	1	1	1	-	-	-	-	-
Северная Осетия	-	1	1	-	-	-	-	-
Татарстан	-	1	2	1	-	-	-	-
Тува	-	1	1	-	-	-	-	-
Удмуртия	2	1	-	-	-	-	-	-
Хакасия	-	1	-	-	-	-	-	-
Чечня	1	-	-	1	2	-	-	1
Чувашия	1	-	3	1	-	-	-	-

К числу терминов, концептуально опирающихся на устаревшие представления следует отнести используемые в текстах некоторых конституционных преамбул термины *нация* и *народность*. Соответствующие им понятия практически не используются сегодня в академическом дискурсе в аналогичных контекстах, а в текстах основных законов такое использование имеет отчетливый полити-

ческий характер, поскольку разделяет население на ряд неравноправных категорий, наделяемых различным правовым статусом. Такое выделение представителей отдельных этнических сообществ, если оно не мотивировано вытекающей из их настоящего положения функциональной ограниченности в правах¹², вряд ли можно считать оправданным.

Аналогичным образом, выделение титульного населения республик в преамбулах республиканских конституций косвенно противоречит либерально-демократическим принципам равенства и справедливости, недискриминации на основе национальной принадлежности. Разумеется, из констатации «уважения к многовековой истории *чувашского народа*», закрепленного в преамбуле Республики Чувашия, еще не следует, что многовековая история представителей иных этнических сообществ, входящих в состав населения этой республики, не уважается, однако преференциальное выделение именно чувашского народа в качестве объекта такого уважения, на наш взгляд, должно уравниваться равным уважением к культуре и истории всех остальных граждан Чувашии, независимо от их этнической принадлежности, и, следовательно, речь должна идти, скорее, об истории и культуре *населения республики*, а не одной из категорий этого населения, выделяемой по признаку этнической принадлежности. Преамбула Конституции Татарстана констатирует, что она «выражает волю *многонационального народа* Республики Татарстан и *татарского народа...*» Здесь так же, как и в предыдущем случае, специальное упоминание «татарского народа» (а не народа Татарстана, который по существу и является субъектом самоопределения, исходя из духа и буквы международных норм) выглядит избыточным, поскольку он несомненно входит в состав «многонационального народа Республики Татарстан». Аналогичные логические противоречия содержатся и начальной части преамбулы Конституции Чеченской Республики.

По воле Всевышнего *народ Чеченской Республики*, выражая стремление *чеченского народа*, руководствуясь идеями гуманизма и целью построения социально-справедливого общества, исходя из высокой ответственности

¹² Подобная ограниченность (малочисленность и вытекающая из нее ограниченность влияния на принятие политических решений в мажоритарных системах; ведение особого образа жизни, опирающегося на ценности, несовместимые с ценностями индустриальных обществ с рыночной экономикой и т.п.), разумеется, требует особых правовых мер компенсации (политики аффирмативных действий) и используется при защите коренных малочисленных народов.

перед нынешними и будущими поколениями наших соотечественников, уважая права и интересы всех *наций и народностей*, провозглашая Чеченскую Республику самостоятельным суверенным государством и признавая себя равноправным субъектом в системе мирового содружества наций, принимает настоящую Конституцию и считает ее впредь Основным Законом общества и государства.

Не слишком понятно как «народ Чеченской Республики» выражает не собственные стремления, но стремления лишь одной своей части, выделяемой на основе этнической принадлежности — «чеченского народа». Текст этой Конституции вообще содержит множество противоречий, в том числе с федеральным основным законом и некоторыми международными нормами, и, вероятно, будет в ближайшее время пересмотрен.

В некоторых случаях обращения к «коренному» или «титულიному» населению республик в конституционных преамбулах, также строящиеся на апелляции к истории, основываются на недостоверных фактах и упоминают не существовавшие в то время государства, как, например, Россию в XVI веке¹³. Такое политически мотивированное «изобретение истории» выглядит анахронизмом на фоне научно достоверного исторического знания, создаваемого, в том числе и учеными-историками Башкортостана.

Терминология разделов «Основы конституционного строя»

Больший объем соответствующих разделов основных республиканских законов и обусловленное им сравнительное богатство контекстов объясняет возросшее, по сравнению с текстами конституционных преамбул, разнообразие понятий и терминов, встречающихся в данных разделах — их оказывается почти вдвое больше: 14 по сравнению с 8 (*Табл. 2*). Помимо терминов, используемых для обозначения понятий международного права — *коренных народов* (терминосочетания *коренной малочисленный народ, коренной народ,*

¹³ Часть преамбулы Конституции Республики Башкортостан звучит следующим образом: «...принимая во внимание, что башкирский народ в XVI веке добровольно присоединился к России, в 1919 году на основе Соглашения Центральной Советской Власти России с Башкирским правительством о советской автономии Башкирии в результате реализации права башкирской нации на самоопределение была образована Башкирская автономная республика в составе РСФСР, преобразованная в 1990 году в Республику Башкортостан в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Республики Башкортостан...».

малочисленный народ) и национальных меньшинств в соответствующих разделах некоторых конституций используются такие терминологические и понятийные новации как *национальная группа*, *национальная общность* и *n-ская диаспора*, юридический и политический смыслы которых зачастую остаются весьма неопределенными.

Таблица 3. Частотность терминов гражданской и этнической идентичности в республиканских конституциях (раздел «Основы конституционного строя»)

Терминология раздела «Основы конституционного строя»	народ						нация		национальное/ая			национальность	народность	n-ская диаспора	
	(население)	многонациональный	(этническая общность)	n-ский	малочисленный	коренной	—	n-ская	меньшинство	группа	общность				
Наименование республики															
РФ	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Адыгея	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Респ. Алтай	5	1	6	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Башкирия	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Бурятия	3	1	1	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-
Дагестан	2	2	7	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Ингушетия	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Кабардино-Балкария	2	1	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Калмыкия	5	-	2	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Карачаево-Черкесия	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Карелия	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Коми	3	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Марий Эл	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Мордовия	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Саха (Якутия)	6	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Северная Осетия	4	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Татарстан	3	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Тува	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Удмуртия	5	1	1	1	-	-	1	1	-	-	-	1	1	1	-
Хакасия	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Чечня	4	-	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-

Соответствующий раздел Конституции РФ содержит лишь два понятия, выражаемые тремя терминами – *народ* в значении населе-

ния страны (*многонациональный народ, народ*) и *народ* в значении этническая общность — в трех статьях раздела (3-ей, 5-ой и 9-ой). Соответствующие контексты употребления этих терминов выглядят следующим образом:

Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее *многонациональный народ*. *Народ* осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти *народа* являются референдум и свободные выборы (ст. 3).

Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности,... равноправии и самоопределении *народов* в Российской Федерации (ст. 5).

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности *народов*, проживающих на соответствующей территории (ст. 9).

По сравнению с этим разделом конституции РФ, соответствующий раздел Конституции Республики Алтай содержит интересующую нас терминологию уже в десяти статьях; и в двух ее статьях используются такие терминосочетания как *коренной народ*, и *алтайский народ*.

Понятие «коренной народ» в этой конституции используется не в каноническом смысле сообщества, ведущего традиционный образ жизни и отвергающего ценности современного индустриального общества (т.е. в совпадающем с духом и смыслом соответствующего понятия международного права), но являются частью националистического дискурса, в котором этничность территориализуется, о чем свидетельствует фраза «территория Республики Алтай является исконной землей традиционного расселения» ее *коренного и других народов*, обеспечивает сохранение их самобытности (ст. 10). Выражение «исконная земля традиционного расселения» здесь можно было бы соотнести с соответствующим объемом понятиями «земли» или «территории» Раздела II «Земля» международной Конвенции МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (ст. 13–19), однако этому препятствует, прежде всего, неопределенность выражения «другие народы»¹⁴. Выделение алтайского или иных народов в ка-

¹⁴ Помимо этого, алтайский народ не может быть признан «коренным» в смысле Конвенции №169, поскольку подавляющая часть его представителей хорошо интег-

честве привилегированных субъектов, якобы обладающих особой связью с территорией проживания, входит в противоречие и с нормой ст. 6, зафиксированной в конституции республики, в соответствии с которой в качестве такого субъекта называется все население республики, то есть ее «*многонациональный народ*»¹⁵.

Терминосочетание *n-ский народ*, обозначающее титульное население соответствующей административно-территориальной единицы, используется в соответствующих разделах основного закона еще восьми республик¹⁶, однако оно не увязывается в рассматриваемых конституционных разделах с понятием *коренной народ*. Последнее обнаруживается в разделах «Основы конституционного строя» еще двух республик – Дагестана (ст. 5, гарантирующая права *коренных народов и национальных меньшинств* в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами) и Якутии (ст. 5.5, гарантирующая право *коренных малочисленных народов Севера* на природные ресурсы).

К числу понятийно-терминологических анахронизмов следует отнести используемые в текстах рассматриваемого раздела некоторых республиканских конституций термины и выражаемые ими понятия – *нация* и *народность*. Их употребление исторически восходит к устаревшим классификационным эволюционистским схемам типа известной сталинской триады «племя – народность – нация», ранжирующим реифицированные языково-культурные общности в соответствии с уровнями их политического и экономического развития. Термин *нация* используется в соответствующих разделах конституций республик Бурятия (ст. 4), Удмуртии (ст. 1) и Чечни (ст. 4), а термин *народность* – в тех же статьях конституций Удмуртии и Чечни (в конституции Бурятии он заменен еще менее определенным термином «*национальная группа*»). Стоит отметить, что в конституции Удмуртии особо выделена *удмуртская нация* в ка-

рирована в современном обществе и экономике, а его специфические права, в том числе право на самоуправление, реализованы в результате учреждения Республики Алтай в качестве самостоятельного субъекта федерации.

¹⁵ Ст. 6 звучит следующим образом: «Единственным источником государственной власти в Республике Алтай является ее многонациональный народ. Никакая часть народа, никакая общественная организация или политическая партия, никакое отдельное лицо не могут присвоить себе право осуществления государственной власти.»

¹⁶ В соответствующих разделах конституций Калмыкии, Карелии, Коми, Северной Осетии, Татарстана, Удмуртии, Чечни и Чувашии (Табл. 3).

честве субъекта самоопределения, но в этой же статье встречается и терминосочетание *удмуртский народ* в качестве носителя особых языка и культуры. Соотношение этих двух понятий, референциально указывающих на один и тот же объект, в рамках очевидно разделяемых авторами конституции эволюционистских построений не выдерживает критики. Вообще, в данной статье конституции Удмуртии нагромождено 7 различных терминов и терминосочетаний, относящихся к интересующей нас сфере, половина из которых остается слабо мотивированной в понятийном и терминоведческом отношениях и без особого ущерба для смысла может быть устранена из основного закона.

Терминология разделов «Права и свободы человека и гражданина»

Интересующая нас терминология содержится лишь в одной статье федеральной конституции (ст. 19.2 гарантирует *«равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств»*). Еще в одной статье раздела гарантируется право на указание национальной принадлежности и пользование родным языком (ст. 26.1–2). Помимо этого, в особо статье формулируется запрет пропаганды и агитации *«возбуждающей социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду»* (ст. 29.1).

Термин ***национальность*** используется в соответствующих разделах практически всех республиканских конституций, за исключением Калмыкии и Удмуртии (Степное уложение и конституция Удмуртии специальных статей, гарантирующих равенств прав и свобод не содержат), Татарстана и Якутии (в соответствующих статьях конституций этих двух республик речь идет о *национальной принадлежности*). В соответствующих разделах основных законов республик Мордовия и Чувашия используются также терминосочетания *мордовская и чувашская национальность*: Обе республики оказывают «содействие в обеспечении национально-культурных и образовательных потребностей граждан *мордовской (чувашской) национальности*, проживающих за пределами республики» (ст. 43.3 и 41.3, соответственно).

Наибольшее число терминов, относящихся к сфере этнонациональной политики, содержится в соответствующем разделе конституции республики Алтай. Помимо термина *национальность*, несколько статей раздела содержат термины *народ* (в значении — этни-

ческая общность), *коренной народ* и *малочисленная этническая общность*. Помимо общих гарантий равенства и недискриминации в отношении прав и свобод граждан, ст. 22 этой конституции содержит следующую норму: «Республика Алтай обеспечивает проживающим на ее территории *народам* защиту от посягательств на их *этническую самобытность*». Статья 24 дает некоторый материал для раскрытия понятия «этническая самобытность» (скорее политического и научного, нежели правового):

«Республика Алтай гарантирует и обеспечивает защиту исконной среды обитания и традиционного самобытного уклада жизни и хозяйствования *коренного народа* и *малочисленных этнических общностей* в местах их компактного проживания в соответствии с федеральными и республиканскими законами, принципами и нормами международного права».

Тем не менее, остаются вопросы, что такое «исконная среда обитания» и «самобытный уклад жизни», а также что может квалифицироваться как «посягательства» на таким образом защищаемую самобытность. Остается непроясненным также референциальный объем введенного здесь понятия *малочисленная этническая общность* (не вполне понятно, какие конкретно общности на территории республики имеют в виду законодатели). Помимо этого, одна из норм раздела, зафиксированная в статье 36 («Запрещается ограничение прав и свобод граждан по признаку невладения *государственными языками*»), входит в противоречие со статьей 117 следующего раздела республиканской конституции («Присяга приносится на *государственных языках* ...).

Термин *п-ский народ* используется в соответствующих разделах конституций республик Татарстан и Башкортостан, однако мотивировка его включения и контекст употребления свидетельствуют о недостаточной продуманности используемых формулировок:

РТ обеспечивает сохранение и защиту интеллектуального и художественного наследия, сохранение и развитие культуры *татарского народа*, национальных культур представителей *других народов*, проживающих на территории РТ (ст. 57.5).

РБ обеспечивает сохранение и защиту исторического и культурного наследия, развитие культуры *башкирского народа* и *других народов*, проживающих на территории РБ (ст. 57).

В частности, остается неясным, почему в одном случае речь идет о народе в целом, а в другом — о «**представителях** других народов» (ст. 57.5 конституции Татарстана), или в соответствии с какими принципами татарский или башкирский народ выделяется как отдельный объект попечения и защиты, и почему речь не идет о «всех

народах», или «населении республики» в целом, ведь конституции этих республик гарантируют «равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, *национальности*, языка, происхождения»?

Конституции двух республик – Тувы и Чечни – в одной из норм соответствующих разделов гарантируют защиту прав национальных меньшинств. Частотность использования всех терминов и терминосочетаний рассматриваемых разделов республиканских конституций, относящихся к сфере этнонациональной политики, приведена в *Таблице 4*.

Таблица 4. Частотность терминов гражданской и этнической идентичности в республиканских конституциях (разделы «Права и свободы человека и гражданина» и «Обязанности гражданина»)

Терминология разделов «Права и свободы...» и «Обязанности гражданина»	национальность		народ					национальное меньшинство
	и	п-ская	многонациональный	этническая (общность)	п-ский	коренной	коренной малочисленный Севера (малочисленная) этническая общность	
Наименование республики								
РФ	1	-	-	-	-	-	-	-
Адыгея	1	-	-	-	-	-	-	1
Респ. Алтай	1	-	-	3	-	1	-	1
Башкирия	1	-	-	2	1	-	-	-
Бурятия	1	-	-	1	-	-	-	-
Дагестан	1	-	-	-	-	-	-	-
Ингушетия	1	-	-	2	-	-	-	-
Кабардино-Балкария	1	-	-	2	-	-	-	-
Калмыкия	-	-	-	-	-	-	-	-
Карачаево-Черкесия	1	-	-	1	-	-	-	-
Карелия	1	-	-	-	-	-	-	-
Коми	1	-	-	-	-	-	-	-
Марий Эл	1	-	-	1	-	-	-	-
Мордовия	1	1	-	1	-	-	-	-
Саха (Якутия)	-	-	1	-	-	-	1	-
Северная Осетия	1	-	-	-	-	-	-	-
Татарстан	-	-	-	1	1	-	-	-
Тува	1	-	-	-	-	-	-	1
Удмуртия	-	-	-	-	-	-	-	-
Хакасия	1	-	-	-	-	-	-	-
Чечня	2	-	-	-	-	-	-	1
Чувашия	1	1	-	1	-	-	-	-

Терминология разделов «Государственно-правовой статус»

Если сравнивать разделы федеральной конституции по числу терминов, относящихся к сфере этнонациональной политики, то ее заключительный раздел оказывается наиболее богатым: из семи терминов, используемых во всем тексте и относящихся к этой сфере, здесь употребляется пять. Помимо термина *народ* в значении *населения страны* (использован в тексте присяги президента, ст. 82), есть этот же термин в значении *этническая общность* («Российская Федерация гарантирует всем ее *народам* право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития». Ст. 68.3). В статьях о разделе полномочий между федерацией и ее субъектами (ст. 71 и 72) используются еще два терминосочетания: *национальные меньшинства* и *малочисленные этнические общности*, причем последние наделяются такими характеристиками как *исконная среда обитания* и *традиционный образ жизни*. Раздел также содержит особую статью, гарантирующую защиту прав *коренных малочисленных народов* (ст. 69).

Соотношение понятий *коренной малочисленный народ* и *малочисленная этническая общность* не определено. Можно было бы полагать, что последнее используется в качестве родового понятия объединяющего объемы понятий *коренной малочисленный народ* и *национальное меньшинство*, но этому препятствуют два обстоятельства — уже отмеченные выше характеристики (*исконная среда обитания* и *традиционный образ жизни*), позволяющие рассматривать это терминосочетание в качестве понятия, синонимичного понятию *коренной малочисленный народ*, а также тот факт, что термин *национальное меньшинство* упоминается в другом параграфе той же статьи. Если понятия *коренной малочисленный народ* и *малочисленная этническая общность* действительно синонимичны, то второй термин следует рассматривать как избыточный и устранить его из терминосистемы. Это следует сделать еще и потому, что соответствующий параграф продублирован в текстах ряда республиканских конституций, в том числе и тех, на территории которых нет компактных поселений групп, которые можно было бы отнести к *коренным народам* в соответствии с международным правом, или к *коренным малочисленным народам* в соответствии с законодательством РФ (например, Адыгеи, Карачаево-Черкесии, Мордовии и Удмуртии). Помимо этого, в отдельных случаях терминосочетание *малочисленная этническая общность* встречается наряду с термином *коренной этнос* (республика Хакасия, ст. 60 и 61), или *этническая группа* (Республика Алтай, ст. 130.8), что еще более запутывает отношения меж-

ду системой терминов, выражающих понятие «коренной народ». В восьми статьях соответствующего раздела конституции республики Саха (Якутия) вместо термина *малочисленная этническая общность* используются термины *коренной малочисленный народ Севера* и *коренной народ*, причем объем последнего понятия, по всей видимости, включает и титульный народ республики – саха (якутов).

Таблица 5. Частотность терминов гражданской и этнической идентичности в разделах «Государственно-правовой статус» республиканских конституций

Терминология раздела конституции	народ					коренное население / этнос	этническая (малочисленная) общность	националь- ное / ая			этничес кая группа	националь ность	п-ска я националь ность	нация		исторически сложившаяся общность людей	национально-родовая община
	(население)	многонациональный (этническая общность)	п-ский	коренной малочисленный (Севера)	коренной			меньшинство	группа	общность				-	п-ская		
РФ	1	-	1	-	1	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Адыгея	3	1	-	1	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-
Респ. Алтай	4	1	1	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1
Башкирия	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Бурятия	2	2	1	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Дагестан	-	1	6	3	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Ингушетия	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Кабардино- Балкария	2	-	2	-	-	-	-	1	1	-	-	-	6	-	-	-	-
Калмыкия	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Карачаево- Черкесия	-	4	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Карелия	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Коми	-	-	1	1	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Марий Эл	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Мордовия	2	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Саха (Якутия)	6	3	1	-	11	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Северная Осетия	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Татарстан	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Тува	3	2	1	-	-	-	1	2	-	-	-	1	-	1	-	-	-
Удмуртия	1	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Хакасия	2	-	1	1	-	-	1	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Чечня	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Чувашия	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

В рассматриваемом разделе основных законов шести республик — Адыгеи, Алтая, Дагестана, Коми, Мордовии и Хакасии — для обозначения титульного населения соответствующей республики используется термин *n-ский народ*, однако контексты, в которых употребляется этот термин весьма различны. В случаях республик Адыгеи и Алтай соответствующее понятие используется в контексте права на самоопределение, причем речь идет, по всей видимости, о так называемом внешнем аспекте самоопределения, что позволяет рассматривать используемое здесь понятие *n-ский народ* (*адыгейский* и *алтайский*, соответственно) в качестве элемента антиколониального дискурса. В качестве субъекта самоопределения здесь называется титульная этнокультурная общность (в случае Адыгеи есть существенное дополнение — «реализации права на самоопределение» осуществляется не только *адыгейским народом*, но и «*исторически сложившейся общностью людей*, проживающих на ее территории» (ст. 51). Аналогичное выражение *дагестанский народ*, являясь терминологически идентичным, весьма существенно отличается по своему смыслу, поскольку в данном случае речь идет о территориальной, а не этнокультурной общности, и, следовательно, это понятие совпадает по объему с понятием *население республики*, что подчеркивается и формулой, использованной в пре-зидентской присяги: «...верно служить *многонациональному дагестанскому народу*» (ст. 94). В контексте права на самоопределение используется и понятие *n-ская нация* (конституция республики Бурятия, ст. 60.1). В остальных трех из упомянутых выше республик — Коми, Мордовии и Хакасии — термин *n-ский народ* используется в ином, не связанном с правом на самоопределение контексте: речь идет о праве законодательной инициативы, принадлежащем, помимо прочих, съездам коми, мордовского и хакасского народов, соответственно.

Заслуживает упоминания и тот факт, что в анализируемом разделе федеральной конституции отсутствует понятие «многонациональный народ», а президент РФ приносит присягу населению страны — *народу*. Это позволяет предполагать, что терминосочетание *многонациональный народ* также является избыточным для терминосистемы регулирования этнических отношений. Такую точку зрения можно дополнительно обосновать и тем обстоятельством, что понятие *нация* используется в русском языке не только в традиционном смысле *этнонации* но и для обозначения *согражданства* или *государства*, о чем свидетельствуют такие словосочетания как *национальный гимн* или *Организация Объединенных Наций*. Однако возможно и прямо противоположное рассуждение. Строго говоря, термин *народ* (и со-

ответствующее ему понятие — *население страны*, или республики) лишь условно можно относить к терминосистеме (соответственно, тезаурусу) этнонациональной политики, поскольку, как уже говорилось выше, у людей, населяющих страну, имеются и иные формы идентичности — территориальная (локальная), профессиональная, конфессиональная, сословно-классовая, возрастная, половая и т.д. Терминосочетание *многонациональный народ*, подчеркивающее лишь один аспект идентичности населения, как раз и создает необходимые условия для включения его в число терминов, обслуживающих эту политику и одно из важнейших ее направлений — этнический федерализм. По всей видимости, его неуместно употреблять в тех контекстах, в которых речь ведется о согражданстве, населении страны в целом, безотносительно к принципам ее государственного устройства (сочетанию этнического и территориального федерализма) и этнической идентичности ее граждан. Напротив, представляется уместным, во всяком случае до тех пор, пока доктрина федерализма, на которой основывается российская государственность, не будет пересмотрена, в тех контекстах, где речь идет о государственном устройстве, использовать термин *многонациональный народ*. В этой связи его отсутствие в конституционном разделе, специально посвященном изложению принципов федеративного устройства, выглядит нелогичным. Частотность терминов этнонациональной политики представлена ниже в *Таблице 5*.

Выводы и рекомендации

Предпринятый терминологический анализ текстов основных законов республик в составе Российской Федерации остается сугубо предварительным. Отсутствие отечественных исследований с использованием современных методов дискурсивного и терминоведческого анализов до сих пор служит препятствием для российских законодателей в выработке экономной и однозначно понимаемой терминологии, используемой в такой общественной значимой области как этнонациональная политика.

Главной целью анализа было описание всех контекстов употребления терминов, относящихся к сфере этнонациональной политики. В ходе этой работы была отмечена такая характеристика рассматриваемой терминосистемы как ее очевидная избыточность (наличие омонимичных терминов, обозначающих разные понятия, и синонимичных терминов, по-разному выражающих одно и то же понятие), устранение которой позволило бы выстроить более

логичную и строгую систему правового регулирования отношений в сфере этнонациональной политики.

По всей видимости, базовыми понятиями этой политики остаются принятые в международном праве понятия *коренной народ* и *национальное меньшинство*, сохраняющие статус основных объектов этой политики. Вместе с тем, уместно подчеркнуть, что оба понятия остаются дискуссионными (в смысле конкретного набора компонентов значения, используемых в контекстах разных дисциплинарных дискурсов), каждый из которых требует тщательного критического анализа и обсуждения.

В Конституции РФ используется семь базовых терминов и терминосочетаний: *народ* (население), *народ* (этническое сообщество), *многонациональный народ*, *коренной малочисленный народ*, *национальное меньшинство*, *малочисленная этническая общность* и *национальность*. Образуемая ими терминосистема, используемая для концептуализации этнонациональной политики, не лишена противоречий. Помимо этого, она имеет некоторые недостатки, и с точки зрения терминоведения, главными из которых является использование омонимических терминов для обозначения различных понятий (термин «народ» в различных значениях и терминосочетаниях). Представляется целесообразным **упорядочение этой терминосистемы** на основе современных научно и политически выверенных знаний в области этнонациональной политики и ее правового регулирования.

Как уже упоминалось выше, полный анализ рассматриваемой терминосистемы предполагает сотрудничество терминоведов и юристов при участии представителей целого ряда социальных наук (антропологов, социологов, психологов и др., так или иначе использующих понятия и термины этой сферы) и рассмотрения не только текстов основных законов, но и разработанных на их основе законов и законопроектов. Ориентирами в деятельности по упорядочению терминосистемы и тезауруса российского конституционного права в рассматриваемой сфере должны служить документы международного права. Следует значительно сократить число терминов, используемых для концептуализации этнонациональной политики и привести тесты основных законов республик в соответствии с федеральной конституцией и более продуманной системой терминов, концептуализирующих сферу этнонациональной политики.

В качестве практического шага для достижения этой цели можно было бы рекомендовать создание экспертной группы с привлечени-

ем юристов, специализирующихся в области регулирования этнонациональной политики, этнологов и терминоведов, которая могла бы детально проанализировать все контексты употребления соответствующей терминологии не только в основных законах республик, но и в федеральном и республиканском законодательствах, а также в уставах краев и областей и региональном законодательстве. Такая работа могла бы развиваться в рамках уже проводимой работы по пересмотру основ национальной политики РФ, или под эгидой Конституционного Суда РФ и Министерства юстиции РФ.

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Конституция Российской Федерации провозгласила основные принципы государственно-правового развития страны: демократическое федеративное правовое государство, в котором высшей ценностью являются права и свободы человека, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанностью государства.

Основные федеративные черты и свойства правового государства нашли свое отражение в положениях Конституции о равноправии субъектов, о самоопределении народов, о едином гражданстве Российской Федерации, о государственной целостности и единстве системы государственной власти, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Российский федерализм охватывает не только национально-государственные (республики, автономные округа), но и административно-сударственные (края, области, города федерального значения) образования. В Конституции Российской Федерации устанавливается возможность для республик иметь свою конституцию и законодательство, а для других субъектов Федерации — свой устав и законодательство (часть 2 статьи 5).

С принятием в 1993 г. Конституции Российской Федерации стратегия федеративного развития страны стала заключаться в подготовке базовых федеральных законов, в основу большинства которых были положены конституционные идеи и принципы. При этом коренным образом изменился вектор публичного и частного права — он стал идти преимущественно от публичного к частному.

Полномочия между федеральным центром и субъектами Федерации — в том числе в области нормативного регулирования — были разграничены *Федеративным договором* от 31 марта 1992 г., который подписали все субъекты Российской Федерации, за исключением Татарстана и Чечни, после чего он был включен в Конституцию РСФСР (РФ) 1978 г. Федеративный договор считается сегодня документом политико-правового компромисса, вызванным сепаратистскими устремлениями субъектов Федерации. После принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации Федеративный дого-

вор сохранил свое действие, перестав быть частью Конституции. Однако некоторые его положения все же вошли в Конституцию России и тем самым породили те противоречия, которые нашли отражение в конституциях многих республик. В частности, неоправданным выглядит, по нашему мнению, включение в статью 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации понятия «государство» наряду с понятием «республика».

Как установил Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 6 декабря 2001 г. №249-О, «использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации понятия «республика (государство)» применительно к установленному ею федеративному устройству не означает — в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 г. — признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера».

Федеративный договор именует республики в составе Российской Федерации суверенными государствами. Конституция Российской Федерации, имеющая верховенство по отношению к Федеративному договору, по-иному определяет конституционно-правовой статус республик в составе России. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. №249-О было установлено, что «положения Федеративного договора, предусматривавшие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации».

Федеративный договор в части, касающейся взаимоотношений Российской Федерации с республиками в составе Российской Федерации, предусматривал, что республики (государства) обладают всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти в соответствии с данным Договором (пункт 1 статьи III). Развивая это положение Федеративного договора, Конституция Российской Федерации применительно не только к республикам, но и ко всем другим субъектам Российской Федерации закрепляет, что они обладают всей полнотой государственной

власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения (статья 73).

При этом, по смыслу статей 3, 4, 5, 11, 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации, наделение республики всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не означает, что республика тем самым признается суверенным государством.

Как подчеркивалось в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 г. №249-О, именно в силу Конституции Российской Федерации республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства и наделять себя соответствующими свойствами не могут. Конституция Российской Федерации не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно-правовой статус и полномочия, а также конституционно-правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального Российского народа — носителя и единственного источника власти в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, определяя в статье 5 (части 1 и 4) статус перечисленных в статье 65 (часть 1) республик как субъектов Российской Федерации, исходит из принципа равноправия всех субъектов Российской Федерации, в том числе в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признание же за республиками суверенитета — при том, что все другие субъекты Российской Федерации им не обладают, — нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации и сделало бы невозможным его осуществление в принципе.

Однако, по мнению ряда исследователей, основной отличительной чертой сложившейся в России системы федеративных отношений, является асимметрия Федерации, то есть ситуация, при которой, несмотря на декларированное в Конституции Российской Федерации равноправие субъектов, имеет место их политическое, правовое и экономическое неравенство. В этих условиях нормативный, закрепленный в законодательстве федерализм становится в известной степени фикцией, которая в зависимости от баланса политических сил интерпретируется в сторону то большей самостоятельности субъектов, местами переходящей в сепаратизм, то

построения фактически унитарного государства в федералистской оболочке.¹⁷

В настоящее время *разграничение полномочий* между федеральным центром и субъектами Федерации осуществляется на основании:

- Конституции Российской Федерации;
- Федеративного договора;
- договоров между Федерацией и ее отдельными субъектами.

Разграничение компетенции и ответственности Российской Федерации и ее субъектов закреплено в Конституции Российской Федерации посредством выделения так называемых «*предметов ведения*». Основным принципом разграничения является выделение трех сфер ведения: исключительного ведения Российской Федерации; совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; все иные вопросы отнесены к сфере ведения органов власти субъектов Российской Федерации.

При этом в Конституции Российской Федерации определены лишь предметы ведения Российской Федерации (статья 71) и предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72). Предметы ведения самих субъектов Федерации не имеют прямого конституционного закрепления: «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (статья 73). Иными словами, властные полномочия субъектов Российской Федерации в сфере их ведения закреплены «по остаточному принципу» – без раскрытия содержания этих полномочий.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и *федеральные законы* прямого действия на территории всего российского государства. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов также издаются федеральные законы, в соответствии с которыми должны приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Законы и нормативные правовые акты республик и других субъектов Федерации не могут противоречить федеральным зако-

¹⁷ Н.М. Добрынин. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость. «Правовая политика и правовая жизнь». Саратов–Москва, № 1 (14), 2004. С. 41.

нам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения. В случае противоречия действует федеральный закон.

В случае, если правовой акт субъекта Российской Федерации, изданный по вопросам вне пределов предмета ведения Российской Федерации или совместного ведения Российской Федерации и субъектов, противоречит федеральному закону, действует нормативный правовой акт субъекта (часть 6 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Федеративный договор предусматривает, что органы власти субъектов Российской Федерации участвуют в осуществлении федеральных полномочий через деятельность своих депутатов в Федеральном Собрании. Законопроекты вносятся в Государственную Думу, которая и принимает федеральные законы, передаваемые, согласно процедуре, на рассмотрение Совета Федерации. При этом важно подчеркнуть, что Совет Федерации представляет собой не орган прямого представительства многонационального народа Российской Федерации, а орган, обеспечивающий представительство субъектов Российской Федерации.

Законодательные процедуры обсуждения двух разновидностей федеральных законов — законов, принимаемых по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации, и законов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, различаются. Законопроекты по предметам совместного ведения, как это установлено Федеративным договором и в силу статьи 102 Регламента Государственной Думы, подлежат направлению субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний, что позволяет учесть их мнения.

Различают также федеральные законы, относящиеся согласно статье 71 Конституции к исключительному ведению Российской Федерации, но имеющие особую важность для ее субъектов: по вопросам, перечисленным в статье 106 Конституции — федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, кредитного, таможенного регулирования; войны и мира и др. Эти законы, принятые Государственной Думой, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации, посредством чего субъекты Российской Федерации и в этом случае получают доступ к осуществлению федеральных полномочий.

Таким образом, хотя принцип учета федеративного устройства в законодательном процессе по-разному проявляется применительно к двум разновидностям федеральных законов, Конституция дает

субъектам Российской Федерации возможность сформулировать свои замечания и предложения как в отношении федеральных законов, относящихся к сфере совместного ведения, так и в отношении законов, относящихся к сфере ведения Российской Федерации.¹⁸

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в Конституции Российской Федерации прописаны нечетко, иногда даже противоречиво. Субъекты Федерации часто недовольны высокой степенью централизации и объемами концентрации прав центра, закрытостью перечня предметов совместного ведения (не все предметы ведения, нуждающиеся в признании их совместными, названы в Конституции Российской Федерации).¹⁹

На необходимость законодательной конкретизации статьи 72 Конституции Российской Федерации, с тем чтобы сделать более прозрачными предметы ведения Федерации и ее субъектов указывает и судья Конституционного Суда Российской Федерации В. Лучин.²⁰

Субъекты Федерации в своем законотворчестве нередко расширительно толкуют предметы ведения, закрепляя их в своих конституциях и уставах. В ряде республик приостанавливалось действие федеральных законов на их территориях, принимались правовые акты, альтернативные федеральным законам, что приводило к сокращению суверенных прав Федерации и присваиванию субъектами Федерации права принятия законов по таким вопросам, как, например, введение чрезвычайного положения, определения взаимоотношений с федеральными органами, регулирование внешней политики и т.п.

Некоторые представители региональных элит даже утверждали, что не местное законодательство субъектов Федерации должно соответствовать Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а наоборот, федеральное законодательство следует проверить на соответствие законам субъектов Федерации. При этом имелись ввиду отнюдь не акты, которые регулировали вопросы исключительной компетенции субъектов Федерации.

¹⁸ См.: Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по мотивировке постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1995 года по делу о толковании части 4 статьи 105 и статьи 106 Конституции Российской Федерации. В кн.: Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного Суда РФ. 4-е издание. М., 2003. С. 54–55.

¹⁹ См. Г.Н. Селезнев. Вся власть — закону! (Законодательство и традиции указного права в России). Москва, 1997. С. 41.

²⁰ В.О. Лучин. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 231.

Незаконные решения и нормативные акты расшатывали основы федерализма. По образному выражению Генерального прокурора Российской Федерации В. Устинова, — «к рубежу веков их было столько, что правовое поле, без преувеличения, представляло собой лоскутный ландшафт законодательной чересполосицы. Возникла вполне реальная угроза распада страны на удельные княжества».²¹

В свою очередь, и *внутригосударственные договоры между органами государственной власти Федерации и ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий* устанавливали перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов значительно шире, чем это предусмотрено статьей 72 Конституции РФ. Ряд субъектов Российской Федерации трактовали свой суверенитет, исходя из модели конфедеративного устройства.

Расширение полномочий региональных органов власти доходило вплоть до претендования ими на обладание правосубъектностью на уровне независимых государств — в качестве субъектов международного права. В частности, статьей II Договора Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан предусматривается, что последние участвуют в международных отношениях, устанавливают отношения с иностранными государствами и заключают с ними соглашения, самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность. При этом, следует отметить, что международное право членов федеративных государств правосубъектностью не наделяет.

Заключенные в период 1994—1995 гг. с нарушением Конституции Российской Федерации, но все еще действующие договоры между федеральным центром и республиками являлись в определенной степени средством снятия на тот момент политического напряжения, попыткой решения национальных проблем. По сути, в этих договорах осуществлялось не разграничение, а перераспределение предметов ведения.

В 2001—2002 гг. из 42 таких договоров было расторгнуто около 30. Однако примечателен такой факт: большинство расторгнутых договоров существенно не противоречили Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, в то время, как те

²¹ Конституция Российской Федерации. Стабильность и развитие общества. Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2004. С. 32.

договоры, где такие противоречия имеются, своего действия не прекратили.

Борьба с незаконным нормотворчеством началась широко проводиться в стране несколько лет тому назад, когда Президентом Российской Федерации было инициировано конституционное судопроизводство по проверке конституционности нормативно-правовых актов, в соответствии с установленным порядком. Были также созданы полномочные представительства Президента Российской Федерации в федеральных округах, главной задачей которых в тот период являлось приведение законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным и укрепление «вертикали» власти. Наряду с судебными органами активное участие в этой работе принимали органы Генеральной прокуратуры.

На первом этапе прокурорами были опротестованы или оспорены в судебном порядке наиболее вопиющие законы субъектов Федерации — преимущественно конституции и уставы. Большинство республик Российской Федерации к моменту вступления в силу Конституции Российской Федерации уже имели свои конституции и законы. В частности, у 6 республик конституции были приняты до вступления в силу Конституции Российской Федерации (Республика Саха, Республика Карелия, Республика Татарстан, Республика Тува, Чеченская Республика). В 8 республиках принятие новых конституций шло параллельно с принятием Основного Закона страны (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Ингушская Республика, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Северная Осетия — Алания, Республика Удмуртия). Конституции 4 республик были приняты в 1995 г. (Республика Адыгея, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Хакасия). Конституции Карачаево-Черкесской Республики — в 1996 г., Республик Алтай и Кабардино-Балкария — в 1997 г. По данным Генеральной Прокуратуры не менее 50 из 89 конституций и уставов субъектов Федерации противоречили или не соответствовали Конституции Российской Федерации по принципиальным вопросам федерализма, организации государственной власти, местного самоуправления и судостроительства.

Анализ результатов проведенной в 1995—2000 гг. Министерством юстиции Российской Федерации юридической экспертизы позволил выделить наиболее типичные нарушения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в конституционных актах субъектов Российской Федерации. Большинство нормативных правовых актов регионального уровня содержали сле-

дующие грубые нарушения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства:

– закрепление конституциями статуса республик как суверенных государств (противоречит статьям 1, 5, 65, 66 Конституции Российской Федерации);

– установление порядка выхода из состава Российской Федерации или запрета на такой выход (противоречит статьям 1, 4 Конституции Российской Федерации);

– регулирование нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина (противоречит пункту «в» статьи 71 и положениям Главы 2 Конституции Российской Федерации; органы государственной власти берут на себя право устанавливать дополнительные права, свободы, обязанности человека и гражданина, а также устанавливать какие-либо преимущества для населения соответствующей территории в реализации отдельных прав;

– включение норм, ущемляющих права и свободы граждан Российской Федерации.²²

Следующим шагом явилась ревизия других региональных актов и принятие мер к их отмене или изменению.

Начиная с 2000 г. прокурорами было оспорено почти 10 тыс. незаконных актов законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации. По их протестам и представлениям отменено и изменено более 6 тыс. антиконституционных региональных актов. Свыше 3 тыс. таких документов признаны не подлежащими применению. Что же касается актов органов местного самоуправления, то цифры на два-три порядка выше.²³

Принимал участие в правосстановительной практике и лично Президент Российской Федерации В. Путин. Так, например, в мае 2000 г. В. Путин предложил парламентариям Башкирии привести Конституцию республики в соответствие с Основным Законом государства и федеральным законодательством. В письме Государственному Собранию – Курултайю Республики Башкортостан Президент указал на то, что в ряде статей Конституции республики «проводится идея об установлении полной международной правосубъектности Республики Башкортостан». В том же году Президент также приостановил действие ряда пунктов постановления

²² См.: Г.А. Стрельников. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. Эдиториал УРСС. М., 2001. С. 88–89.

²³ Конституция Российской Федерации. Стабильность и развитие общества. С. 34.

Правительства Ингушетии, касающегося деятельности миграционной службы республики.

В целом, в соответствии с Конституцией России и федеральным законодательством были приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, а также 2312 правовых актов.

Пробелы и несовершенство федерального законодательства, особенно по предметам ведения Российской Федерации, приводили к тому, что субъекты принимали акты, содержащие нормы, регулирующие вопросы, отнесенные к предметам ведения Российской Федерации. В частности, некоторыми актами субъектов Российской Федерации, среди прочего, устанавливается право:

- приостанавливать на территории субъекта Федерации полностью или частично федеральные акты, а также определять сферу действия федеральных законов (противоречит статьям 4, 76 Конституции Российской Федерации);

- определять государственную политику в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития, что отнесено к компетенции Российской Федерации;

- принимать законы, направленные на регулирование порядка пребывания иностранных граждан на их территории (в соответствии с пунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации это относится к предметам ведения Российской Федерации);

- регулировать вопросы, отнесенные федеральным законодательством к компетенции органов местного самоуправления;

- ограничивать избирательные права граждан Российской Федерации путем введения ценза оседлости, возрастного ценза, ценза гражданства соответствующей республики в составе Российской Федерации, языкового ценза как оснований для приобретения пассивного избирательного права (нарушает статьи 19 и 32 Конституции Российской Федерации и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁴).

Активные действия со стороны федерального центра позволили добиться определенных положительных сдвигов в законодательстве субъектов Российской Федерации по многим спорным вопросам без обращения в Конституционный Суд Российской Федерации. Целый ряд отступлений от федерального законодательства удалось

²⁴ Более подробно см.: Г.А. Стрельников. Федеративные отношения: становление, развитие, тенденции. С. 89–91.

предотвратить еще на стадии обсуждения проектов законов некоторых субъектов Российской Федерации.

Однако как показал проведенный анализ несоответствия актов субъектов Федерации федеральному законодательству, для обеспечения единства правового пространства на всей территории страны, необходима разработка соответствующего механизма. На сегодняшний день практикой разрешения подобных конфликтов стало обращение в Конституционный Суд Российской Федерации. В правоприменительной практике также имеют место случаи признания неконституционными нормативных актов иными – помимо Конституционного Суда Российской Федерации – судами. Проблеме разграничения компетенции в области нормоконтроля между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судами было посвящено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. №19-П. Однако четкого ответа на вопрос, какие суды могут проверять на соответствие Конституции Российской Федерации федеральные нормативные акты и нормативные акты субъектов Российской Федерации по предмету их ведения, и следовательно, признавать их недействующими и теряющими свою юридическую силу, постановление не содержало.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. №65-О было установлено, что руководствуясь решениями Конституционного Суда Российской Федерации, суды общей юрисдикции по инициативе уполномоченных лиц вправе признавать недействительность положений конституций, уставов, законов субъектов Российской Федерации, то есть подтверждать утрату ими юридической силы, если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, утратившими силу и не подлежащими применению. В случае признания решением суда общей юрисдикции недействительности правовой нормы для ее отмены также не требуется принятия соответствующим органом государственной власти субъекта Российской Федерации специального акта. Однако это не препятствует субъектам Российской Федерации при несогласии с решением суда общей юрисдикции в порядке части первой статьи 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

В вышеупомянутом Определении Конституционного Суда Российской Федерации также указывалось, что неисполнение органа-

ми государственной власти и должностными лицами субъектов Российской Федерации решения Конституционного Суда Российской Федерации дает, в частности, основания для применения мер уголовной ответственности за неисполнение судебного акта (статья 315 УК Российской Федерации), а также вынесения Президентом Российской Федерации на основании Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предупреждения соответствующему органу власти (должностному лицу) субъекта Российской Федерации и возможного последующего досрочного прекращения их полномочий как формы конституционно-правовой ответственности, поскольку действует презумпция конституционности положений федерального законодательства.

Однако в ряде случаев, несмотря на вынесение судебных решений о признании актов незаконными или не подлежащими применению, органы субъектов Российской Федерации противятся их реализации. Так, например, согласно Определению Конституционного суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. №92-О отдельные положения Конституций Республик Алтай, Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Татарстан, Северная Осетия — Алания были признаны утратившими силу и не подлежащими применению как не соответствующие Конституции Российской Федерации. Причем, до сих пор в ряде республик постановления Конституционного суда не учтены. И это несмотря на то, что в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» его постановления по вопросам толкования правовых норм являются окончательными, не подлежащими обжалованию, вступают в силу немедленно после их провозглашения и являются обязательными для всех органов государственной власти (представительных, исполнительных, судебных), органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений (статьи 79, 106 закона). Одна из причин такого положения кроется в отсутствии механизма, обеспечивающего реализацию постановлений Конституционного Суда.

Неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации конкретно создает препятствия для обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России.

Согласно Конституции Российской Федерации, в ведении Российской Федерации находятся «регулирование и защита прав национальных меньшинств» (пункт «в» статьи 71), а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов — «защита прав национальных меньшинств» и «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (пункты «б» и «м» части 1 статьи 72). Такая нечеткость в разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, а также наличие совместной компетенции у федерального центра и субъектов Федерации в области защиты прав национальных меньшинств приводит к дублированию содержания соответствующих нормативных актов, что отрицательно сказывается на оптимальности нормативного регулирования в целом.

Концепция государственной национальной политики, утвержденная Президентом Российской Федерации 16 июня 1996 г., не оказала какого-либо существенного воздействия на регулирование межэтнических отношений в России.

На рубеже веков национальная и региональная политика России осталась практически «бесхозной», лишившись специального координирующего исполнительного органа государственной власти. Сначала был ликвидирован Миннац России, спустя два года в ходе реорганизации федеральных органов власти была упразднена должность федерального министра по делам национальной политики. И это происходит в период, когда крайне важно продолжать законодательскую работу по совершенствованию федеративных и межрегиональных отношений; разрабатывать и реализовывать федеральные и региональные программы в этой области; держать под пристальным вниманием защиту прав и свобод человека и всех национально-этнических общностей и многое-многое другое. Остается надеяться, что на региональном уровне у республик и областей хватит здравого смысла не последовать в данном случае примеру федерального центра и сохранить соответствующие министерства, комитеты или департаменты, отвечающие за эту сферу общественной жизни и управления.

Конституции республик и уставы краев, областей и других субъектов Российской Федерации осуществляют предметное регулирование отношений, участниками которых являются этнические меньшинства. Некоторые учредительные акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, касающиеся прав этнических меньшинств, носили опережающий характер. Нормативное регулирование прав этнических меньшинств также осуществляется

законами и подзаконными актами на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне местного самоуправления.

Комплексные законы, регламентирующие права меньшинств, в регионах отсутствуют. С известной условностью, к таковым можно отнести закон «О национальных отношениях на территории Волгоградской области», а также «О национально-культурной автономии» (Республика Коми) и «О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан». Основной пласт законов субъектов Федерации, регулирующих права меньшинств в конкретных сферах — законы о языках, о культуре, об образовании, об административно-территориальном устройстве, о местном самоуправлении, о связях с соотечественниками за рубежом, с диаспорой.²⁵

Как отмечает судья Конституционного Суда Российской Федерации Н. Витрук, в настоящее время необходимо создание стройной системы нормативных актов, посвященных национальным меньшинствам, с учетом федеративного характера Российского государства и особенностей предмета регулирования. По его мнению, в систему законодательства о национальных меньшинствах прежде всего должны входить федеральные законы о национальных меньшинствах, о национально-культурной автономии, о коренных малочисленных народах, которые составят основу для текущего правового регулирования прав национальных меньшинств на различных уровнях.²⁶

По мнению этнополитолога В. Мукомеля, особый интерес представляют законы субъектов Федерации, которыми утверждаются региональные программы национальной политики. Законодательная регламентация программ национальной политики резко повышает их действенность: принятие программ политики не законами, а иными нормативными правовыми актами, не позволяет законодательной власти контролировать ход их реализации, отстраняет их от финансовых рычагов и создает проблемы с транспарентностью национальной политики — возникают серьезные сложности

²⁵ Более подробный анализ регионального законодательства см. в: Владимир Мукомель. Национальные меньшинства в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации // Новые диаспоры. Государственная политика по отношению к соотечественникам и национальным меньшинствам в Венгрии, Украине и России. Под ред. Владимира Мукомеля и Эмиля Паина. М., 2002.

²⁶ Н. Витрук. Права национальных меньшинств в Российской Федерации. В сб.: Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. Сборник докладов. Институт права и публичной политики. М., 2001. С. 269.

с финансированием мероприятий национальной политики отдельной строкой регионального бюджета. Практика законодательного оформления принятия региональных программ ширится: программы, регулирующие те или иные права меньшинств, принимаются законами в КБР, Коми, Удмуртии, Краснодарском крае, Амурской, Волгоградской, Оренбургской, Пермской, Самарской, Тверской, Томской, Тульской областях.²⁷

Вопросам *регулирования миграционных процессов и защиты прав мигрантов* в определенном смысле «повезло» еще меньше – в Конституции Российской Федерации вообще отсутствует такое понятие (категория). Следует отметить, что в настоящее время миграционное право, несмотря на активное развитие в последние годы миграционного законодательства, еще не выделилось в самостоятельную отрасль права.

Нормативное регулирование вопросов миграции и защиты прав мигрантов осуществляется на следующих уровнях:

1) на федеральном уровне (федеральные законы и подзаконные акты – Указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства РФ; нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств);

2) на уровне субъектов Российской Федерации (законы субъектов РФ; подзаконные акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ);

3) на уровне местного самоуправления (нормативные акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления);

4) на межгосударственном уровне (заключение многосторонних и двусторонних соглашений с другими государствами в области миграции).

Институциональное обеспечение миграционной политики России осуществляется специальным ведомством. В целях обеспечения гарантий прав и свобод человека и гражданина в сфере миграции, в соответствии со статьей 32 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и впредь до принятия соответствующих федеральных законов, Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19 июля 2004 г. №928 было

²⁷ В.И. Мукомель. Доклад на Международной конференции «Межэтнические отношения на Северном Кавказе: деятельность НПО по обеспечению равных возможностей для этнических меньшинств». Москва, 10 июня 2004 г.

утверждено Положение о Федеральной миграционной службе. В соответствии с пунктом 1 этого Положения, Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

Осуществляя свое право на так называемое опережающее законодательство, — принятие субъектами Российской Федерации законодательных актов до урегулирования этих же отношений на федеральном уровне — органы государственной власти регионов России, столкнувшись с начала 90-х годов с изменившейся миграционной ситуацией, стали формулировать свои подходы к миграционной политике и с этого времени приступили к самостоятельному правовому регулированию отношений в этой области. В тех регионах, где естественная убыль населения превышала его прирост и где с мигрантами связывались надежды на социально-экономическое развитие региона, политика по отношению к мигрантам оставалась достаточно либеральной. Это касалось в первую очередь регионов Центральной России, Нечерноземья.

В регионах с избыточным количеством мигрантов стали проводить политику ограничения их притока. Значительную часть миграционного потока, направлявшегося в Россию, принимал южный регион страны. И как следствие, Южный федеральный округ стал отличаться не только количеством вынужденных мигрантов на его территории, но и развитостью системы правового регулирования миграционных процессов в субъектах Федерации этого региона.

В этих субъектах Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты, касающиеся в той или иной степени регистрации лиц по месту пребывания и жительства. Так, законодательным собранием Ростовской области был принят областной закон «О мерах по усилению контроля за миграционными процессами на территории Ростовской области», в Ставрополье — Иммиграционный кодекс Ставропольского края от 31 декабря 1996 г., в Краснодарском крае — закон от 23 июня 1995 г. №9-КЗ «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края», ставший модельным для подготовки подобных правовых актов в других субъектах Российской Федерации.

«Не отставали» и другие регионы: в Амурской области был принят закон «О пребывании иностранных граждан на территории области». В городе Москве 9 ноября 1994 г. было издано Распоряжение Премьера Правительства Москвы «О совершенствовании работы

с беженцами и вынужденными переселенцами» №2154-РП. Согласно данному распоряжению на территории г. Москвы могли быть зарегистрированы только беженцы и вынужденные переселенцы, получившие постоянную прописку (регистрацию). Таким образом, получение статуса беженца или вынужденного переселенца ставилось в зависимость от наличия регистрации, а не от тех обстоятельств, по которым данное лицо было вынуждено покинуть государство прежнего проживания.

В целом, принятое в субъектах Федерации законодательство в области миграции можно подразделить на три группы: комплексные акты, регламентирующие миграционные процессы; акты, посвященные вопросам регистрации лиц по месту пребывания и жительства на территории субъекта Федерации; акты, устанавливающие административную ответственность за нарушение данного порядка.²⁸

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина согласно Конституции Российской Федерации (пункт «в» статьи 71) находятся в ведении Российской Федерации. Защита прав человека и гражданина, а также административное законодательство, к сфере которого относится установление порядка регистрации лиц по месту пребывания и по месту жительства, находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункты «б», «к» статьи 72). Это означает, что установление субъектами Российской Федерации дополнительных ограничений конституционного права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, кроме предусмотренных в федеральном законодательстве, и введение не предусмотренных федеральным законодательством мер административной ответственности за их нарушения, являются незаконными.

Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» закрепляет основания, при которых возможно ограничение права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, а именно:

- в пограничной полосе;
- в закрытых военных городках;

²⁸ См. более подробно: Вынужденные мигранты на Северном Кавказе. Правовые основы и практика регулирования вынужденных миграций в субъектах Российской Федерации / Под ред. В. Мукомеля и Э. Паина. М., 1997. С. 26–29.

- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых инфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение (статья 8). Причем, этот перечень является исчерпывающим.

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно указывал на незаконность действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по ограничению в административном порядке свободы передвижения в пределах Российской Федерации. Несмотря на решения Конституционного Суда, в ряде субъектов Российской Федерации подобные антиконституционные нормы продолжают действовать.²⁹ Стремясь воспрепятствовать приему мигрантов, власти на местах вводят для них запреты на регистрацию, на приобретение жилья, получение земли и т.п. Причем, подобные ограничения вводились и на федеральном уровне. Так, например, 8 сентября 1994 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации «О дополнительных мерах государственного регулирования миграционных процессов в Краснодарском крае», содержащее подобные запреты и ограничения.

Согласно классификации, разработанной С. Ягодиным, сотрудником аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, наиболее распространенными способами ограничения конституционного права на свободный выбор места пребывания и жительства в законодательстве субъектов Российской Федерации являются:

а) прямой запрет регистрации по месту пребывания или по месту жительства граждан, прибывающих на территорию субъекта Российской Федерации с территории иностранных государств или других субъектов Российской Федерации и не имеющих тесных связей с данным регионом, то есть отсутствие близких родственников, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, либо предварительного длительного проживания (от 5 до 10 лет) на территории субъекта Российской Федерации;

²⁹ См. также В.О. Лучин. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 329–330.

б) установление преимуществ при регистрации по месту пребывания или жительства для отдельных социальных групп и жестких ограничений — для всех иных граждан;

в) установление предельного срока регистрации по месту пребывания и по месту жительства;

г) установление дополнительных, по сравнению с закрепленными в федеральном законодательстве, препятствий для регистрации гражданина по месту пребывания или жительства;

д) введение дополнительных по сравнению с Кодексом об административных правонарушениях, мер ответственности за нарушение правил регистрации, таких как административный арест или выдворение за пределы субъекта Российской Федерации.³⁰

В последние годы большой *размах нормотворчества на региональном уровне* был вызван интенсивным обновлением федерального законодательства. Поэтому потребовалось привести в соответствие с новым федеральным законодательством многие ранее принятые в регионах акты в самых различных отраслях.

При этом местная специфика предопределяет необходимость и неизбежность выстраивания регионально адаптированного законодательства. В связи с чем в регионах все больший удельный вес начинают занимать локальные (местные) законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие отношения внутри субъектов Российской Федерации в рамках их компетенции.

Кроме того, в настоящее время отмечается значительно возросшее качество и новый уровень регионального законодательства, которое в ряде случаев носит в сравнении с федеральным опережающий характер и «подсказывает» федеральному законодательству направления и очередность принятия того или иного нормативного правового акта. К тому же в субъектах Российской Федерации в правоприменительной практике стал постепенно внедряться прогноз возможных политических и социально-экономических последствий реализуемых региональных законов.³¹

³⁰ С.Б. Ягодин. Миграция в России: реализация права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в субъектах Российской Федерации. В сб.: Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия. Институт права и публичной политики. Москва, 2001. С. 191–192; а также: В.О. Лучин. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 330.

³¹ См.: Н.М. Добрынин. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость. «Правовая политика и правовая жизнь». Саратов – М., № 1 (14). 2004. С. 38–39.

Многообразие регионального правового опыта, выражаемое в огромном массиве законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах Российской Федерации, выдвигает на первый план задачу их систематизации, приведения к структурному единообразию, требует отслеживания внутренней согласованности различных норм, а также осуществления мониторинга возможных пробелов и противоречий федеральному законодательству и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Совершенствование федеративных отношений между субъектами Российской Федерации, наполнение их новым реальным содержанием формируют, по мнению ряда ученых, потребность в создании новой отрасли права – «регионального права» (по аналогии с муниципальным правом или федеральным правом). По их мнению, региональное право должно носить универсальный, межотраслевой характер; в него войдут различные нормы, начиная от норм устава или конституции субъекта Федерации, до норм об административных правонарушениях, которые могут создавать в пределах своей компетенции органы законодательной власти субъектов Российской Федерации.³²

В силу такой модели, с одной стороны, региональные нормативные правовые акты находятся в рамках основных базовых отраслей российского права, например конституционного (уставного), административного, гражданского, финансового, трудового и т.д. С другой – образуют специфический фундамент сложной отрасли «региональное право» данного конкретного субъекта Российской Федерации.³³ Предмет правового регулирования в данном случае указывает на уровень регулирования – региональный.

Конституция провозгласила Россию правовым государством. Однако предстоит еще многое сделать для того, чтобы это утверждение подкреплялось самой жизнью. Никакие записи о прямом действии конституционных норм не в состоянии самостоятельно обеспечить свое действие: для претворения в жизнь записанных в Конституции принципов и норм необходимы адекватные общественные условия на всех уровнях.

К сожалению, происходящие в современной России процессы не создают благоприятной почвы для обеспечения прав человека, тем

³² Н.М.Добрынин. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 468.

³³ Н.М. Добрынин. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость. С. 40.

более, что механизмы защиты прав человека и контроля за этими процессами еще не полностью отлажены. Как отмечалось на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации, «в постсоветской России идет трудный процесс овладения культурой прав человека». ³⁴ Практически отсутствует ответственность за нарушение прав человека, все еще не преодолены бездушие и бюрократизм чиновников, отчуждающие человека от государства.

Последствия нарушений прав человека или прав народов зримо проявляются в социальной, экологической, миграционной, демографической и другой сферах. Они нарушают принципы социального равенства и справедливости, без которых у современного мира нет будущего.

До сих пор еще не изжит один из пороков российского федерализма: зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений все еще существенно отличается от реально существующих. При этом, как справедливо отмечает известный этнополитик Р. Абдулатипов, «Федеративные отношения у нас сводятся почему-то к взаимодействию между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. На деле же все уровни федеративных отношений напрямую должны выходить на гражданина Российской Федерации, в том числе в плане ответственности органов власти, чиновников, законодателей перед гражданином.

От стратегически выверенного правового, а не субъективно-административного, конъюнктурно-политического решения задач федеративной реформы зависит перспектива целостности развития Российского государства, благополучие граждан и самочувствие народов. На смену импульсивным, до конца не продуманным мерам должна прийти серьезная работа по переходу от декларированной Федерации к Федерации прочной, реальной». ³⁵

Выводы и рекомендации:

1. Как национальная, так и миграционная политика России нуждаются в более совершенном конституционно-правовом обеспечении.
2. В целях создания в России единого правового пространства необходимо разработать и принять законодательство, в котором бы

³⁴ Конституция Российской Федерации. Стабильность и развитие общества. Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2004. С. 8.

³⁵ Р.Г. Абдулатипов. Федералогия. Санкт-Петербург, 2004. С.175.

четко разграничивались полномочия Российской Федерации и ее субъектов; субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

3. В целях обеспечения единства правового пространства на территории Российской Федерации, наряду с разработкой соответствующего законодательства необходима также разработка и соответствующих механизмов, включая механизм, обеспечивающий незамедлительную реализацию решений Конституционного Суда Российской Федерации.

4. Необходимо также принять единую, целостную общегосударственную программу в области законотворчества, в которой были бы обозначены ориентиры и приоритеты законотворчества; просчитанную по потребностям в регулировании социально-экономических процессов, по очередности принятия законов, что позволило бы исключить неоправданное отсутствие одних законов и, наоборот, «забегание» других, несогласованность и противоречия нормативного массива.

5. Представляется целесообразным строить государственные образовательные стандарты по юридическим дисциплинам с учетом региональных потребностей.

6. Надлежит повысить уровень правовой квалификации кадрового состава государственной службы. Нередко органами государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются решения, не соответствующие федеральному законодательству, вследствие недостаточной квалификации лиц, занимающихся нормотворческой деятельностью.

Дорис Видра

ФЕДЕРАЛИЗМ И ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ МЕНЬШИНСТВ

В то время, как в западноевропейских странах федерализм развивался все шире, в Восточной Европе и в Российской Федерации целесообразность выбора федеративного устройства все еще ставилась под сомнение (Münch 1996). В рамках Европейского Союза ключевое понятие «Европа регионов» вызвало научные дебаты о приемлемости разных схем «федерализации» для европейской интегративной модели. Проблемы объединения суммированы в двух основных концепциях — модели «многоуровневого управления» (в которой правомочность принятия решений распределена по разным уровням, и не является компетенцией одних лишь национальных правительств) и модели «совместного блокирования решений» (joint decision trap) (характеризуется взаимозависимостью и системой блокировки решений в условиях различных многоуровневых систем). По мере того, как все большее количество участников Евросоюза создает федеральные структуры или региональные автономии, общие проблемы вырисовываются более явно (Scharpf 1994; Hooghe, Marks 2000; Kohler-Koch, Jachtenfuchs 1996).

Федерализм рассматривают как важнейший элемент развития демократии и интеграции, особенно в странах, где заметны различия между регионами и велико разнообразие меньшинств. В данной статье мы предлагаем обзор различных подходов к проблеме федерализма в западноевропейских государствах, прежде всего в Европейском Союзе, в сравнении с федерализмом в России. Для нас особенно важны те аспекты федерализма, которые играют ключевую роль в вопросах защиты меньшинств. Мы уделим также внимание различным подходам, применяемым на государственном уровне, в деле предупреждения этнических и языковых конфликтов в условиях многокультурности сообществ. Особой проблемой, потенциально связанной с этнической напряженностью или, напротив, успешным сосуществованием различных языковых сообществ в государстве/регионе, является сфера образования. Проблематичны, в частности, вопросы обучения на родном языке. Поэтому мы обсудим, каким образом правовые нормы в сфере образования действуют в разных федеральных системах. Общая логика рассуждений

приведет нас к тому, что следует разнообразить применяемые на практике федералистские концепции.

Общие вопросы федерализма и интеграции меньшинства

Центральной проблемой федерализма является разграничение государственной территории и власти между федеральным государством (центром) и федеральными субъектами. При этом федеральные субъекты обладают атрибутами государства. Распределение власти и полномочий проявляется в системе государственных институтов — парламента, правительства, администрации, судебной системы. Федеральные субъекты обладают реальным правом, которое не исходит от центральной власти и является набором инструментов, помогающих участвовать в формировании общенациональной политики (Laufer 1996). Федерализм как система, включает три основных компонента: федеральный, региональный и муниципальный. Местное самоуправление, таким образом, является обязательным элементом федерализма (Rykin 1998). Майнц (Mayntz) полагает, что «федерализм не сводится к децентрализации, но символизирует собой многоуровневую структуру, реализованную в виде взаимосвязанной конкуренции на уровне принятия решений в системе центр—регион. Это не просто элемент децентрализации, но именно соперничество различных уровней по поводу принятия решений, которые имеют принципиально важную эволюционную пользу» (Mayntz 1990).

Сегодня федерализм все чаще рассматривают как средство защиты меньшинства в сложном по составу сообществе. Многокультурные государства выработали для защиты уязвимых групп два основных подхода: с одной стороны, действует концепция индивидуальной свободы и равенства, приводящая к индивидуализации миноритарных прав, с другой стороны, применяется принцип территориальной автономии, основывающийся на понятии групповых прав населения, проживающего на общей территории (Feiner-Gerster 1995). Однако внутри полиэтнических сообществ территориальная автономия не во всех случаях может обеспечить адекватную защиту прав меньшинства. Швейцарская модель, к примеру, зиждется на территориальном принципе, но ее нельзя перенести на другие гетерогенные сообщества, поскольку данная система проистекает из исторически сложившегося республиканского и демократического самоопределения кантонов. Это не всегда характерно для других стран, и поэтому простое повторение швейцарских террито-

риальных принципов защиты меньшинства может привести к различным формам дискриминации тех меньшинств, которые не проживают на определенной территории (Heinemann-Grüder 2004).

Хотя многие современные теории демократии построены на мерах более или менее гомогенных и закрытых сообществ, а также на идее всеобщего консенсуса населения, в реальной жизни все гораздо сложнее, особенно – в странах с гетерогенным составом меньшинств (Fleiner 1995). В литературе довольно часто пишут о том, что «плюралистические» нации требуют, прежде всего, федерального государственного устройства. Исходят также из предположения, что в многокультурных государствах принцип консенсуса должен быть главнее «принципа большинства» (Saladin 1995; Fleiner-Gerster 1995). Отсюда делается вывод о том, что федерализм и демократия противоположны в принципе, ведь основаны они на разных ценностях («государство индивидов» и «союз территорий» представляют собой несовместимые понятия). Такая аргументация основывается на понимании демократии, как голосования методом простого большинства. Но и федерализм – тоже метод повышения влияния большинства в государственном управлении. Причем, для принятия решений в федералистских системах не требуется «тотального» большинства. Когда затрагиваются интересы той или иной группы, таковая в рамках федеральных отношений имеет право протестовать, и это право либо вообще нельзя отменить, либо можно отменить с очень большими затруднениями (Abromeit 1997).

Концепции федерализма и защиты меньшинства: Швейцария, Германия, Бельгия, Австрия

Концепции государства

Швейцария представляет собой единую «плюралистическую» нацию, не обладая этнической, языковой и культурной гомогенностью. Эта страна признана образцом федеральной системы. Швейцарию именуют нацией единства (nation of will). Такое единство основано на приверженности общим ценностям. Швейцарская форма федерализма базируется на коллективном праве (в противоположность французскому «общественному договору» (social contract) или основным либеральным правам). Главными конституционными частями Швейцарского государства являются кантоны и муниципалитеты. Понимание государства базируется на сообществе (community), которое определено и сформировано политически (Basta 1995). Швейцарский федерализм часто пред-

ставляют как найденное решение противоречий, возникающих между демократией и федерализмом, посредством контроля федеральной власти демократическими средствами и демократическим принятием решений в рамках системы разделения федеральной власти. В государствах, основанных на принципах либеральной демократии (таких, как США и Канада), федерализм является средством свести воедино различные группы и обозначить общие интересы для объединенного государства. Федерализм в этих странах является своего рода добавкой к демократии, обеспечивающей контроль власти. В Швейцарском федерализме, напротив, действует структурный принцип демократии, включая совместные элементы управления как часть федерализма. Состояние структурной демократии требует постоянного поиска консенсуса и своеобразной переговорной демократии (*democracy of negotiation*) (Basta 1995).

Швейцарская конституция основывается на принципе разделенного суверенитета между федеральным государством и кантонами (ст. 3) и строгого следования принципам плюрализма во всей политической системе (Fleiner 1995).

Центральное место в Швейцарии занимает кантон. Согласно конституции (ст. 3), признается кантональное гражданство, но все граждане различных кантонов должны обладать равными правами на всей территории страны. В соответствии со статьей 42 швейцарской конституции, федерация предполагает выполнение всех задач, связанных с общим управлением. Кантональное управление выполняет функции, которые можно исполнить в рамках собственных полномочий (ст. 4). Споры между кантонами или между кантонами и федерацией должны решаться, насколько это возможно, путем переговоров или посредничества (ст. 44(3)). Кантоны также обязаны участвовать в принятии решений федерального значения, в особенности, если это касается федерального законодательства (ст. 45).

Разрешение конфликтов между кантонами и федеральным государством является прерогативой центральной власти. Согласно разделу 4 Конституции («Федеральные гарантии»), федерация гарантирует конституцию и территорию кантона (компетенция федерального парламента, ст. 172 Конституции). Конституционный Суд принимает окончательные решения в разрешении конфликтов кантонов и федерации (ст. 189(4)).

Подобно швейцарской федеральной системе, федерализм в Германии явился результатом исторического развития. Но он также является итогом действий Союзных сил стран антигитлеровской коалиции, принявших свое решение после окончания Второй ми-

ровой войны. Основной Закон Германии обеспечивает разграничение полномочий между федерацией и федеративными государствами — «землями» (Länder). Согласно статье 30 Основного Закона, все полномочия, не принадлежащие исключительно федеральному центру, находятся в ведении федеральных земель, однако федеральное право имеет приоритет (ст. 31). В сфере административного управления германский федерализм демонстрирует преобладание земель, поскольку в статье 38 оговорено в качестве особого условия, что земля следует федеральному закону по своему усмотрению до тех пор, пока Основной Закон это предусматривает и допускает (Kilper Lhotta 1996). Земельный конституционный порядок должен соответствовать республиканским принципам, нормам демократии и социально-ориентированному стилю управления при главенстве закона. Муниципалитеты должны обладать гарантией самоуправления, что включает и финансовую самостоятельность. Федерация обязана гарантировать, что земельный конституционный порядок обеспечивает следование основным правам (ст. 28).

Благодаря тесной кооперации между федеральным государством и землями, а также благодаря непрерывной координации между землями и регионами, где они наделены исключительной компетенцией, германскую модель федерализма часто называют «кооперативным федерализмом». Ее также рассматривают и как «исполнительный» федерализм, поскольку федеральная система все же преобладает в управлении (федерацией и землями) (Münch 1996). Согласно принципу «вечности» (eternity) (пункт 3 статьи 79), федеральная структура Германского государства не может быть изменена («Изменение Основного Закона в части разделения Федерации на земли, участия земель в законодательном процессе, а также касающееся основ, установленных в статьях 1 и 20, недопустимы») (Arndt 1999). Следует учесть, что указанные нормы представляют собой единственные гарантии федерального устройства германского государства. При этом они не гарантируют существование земель в том виде, какими земли являются сегодня.³⁶

Подобно швейцарскому федерализму, в германской модели членство в федерации является ключевым, хотя это не конституиро-

³⁶ В статье 29 Конституции Германии говорится: «деление федеральной территории на земли может быть пересмотрено с тем, чтобы каждая земля имела достаточные размеры и возможности выполнять свои функции, сообразуясь с учетом региональных, исторических и культурных связей, экономической эффективности, а также требований местного и регионального землеустройства. Таковые изменения должны подтверждаться на референдуме соответствующих земель».

вано. Своеобразной проверкой немецкой системы федерализма стало объединение Германии в 1990 г. Статья 72 Конституции определяет, что федерация имеет право изменять по своему усмотрению законодательство в случае и в тех объемах, насколько достижение равных жизненных условий на федеральной территории или поддержание правового или экономического единства позволяет сохраняться федеральному управлению и отвечает национальным интересам. Очевидно, что новые земли не имели такого уровня жизни, как во всем государстве, и потому требовалась помощь «старых» земель. Новые субъекты федерации оказались более зависимыми от центрального управления, и это породило дискуссии о возможных тенденциях движения к унитаризму (Münch 1996).

Примером относительно новой федеральной системы в Западной Европе и реакцией на усиление напряженности между языковыми сообществами служит Бельгия. В противоположность Германии и Швейцарии федерализм в этом государстве не является результатом эволюционного исторического развития.

Новая Конституция Бельгии (принята в 1993 г.) установила очень сложную федеральную систему, которая ориентирована на трансформацию унитарного государства в федерацию. Конституция подразделяет бельгийскую территорию на три федеральные единицы (entities), но помимо этого признает «индивидуальную» (personal) автономию для языковых сообществ. Применяется триединая модель для защиты меньшинства: защита прав человека, территориальный федерализм, «индивидуальный» федерализм (Fleiner-Gerster 1995). Конституционные поправки, затрагивающие интересы регионов, такие как вопросы дополнительной компетенции регионов, требуют не только двух третей большинства в бельгийском парламенте, но также и большинства в представленных языковых сообществах по каждому законодательному решению. Бельгийский федерализм своеобразен, поскольку не только использует «территорию» как основу федеральной организации, но также включает и экстерриториальные компоненты. Территориальные составляющие федерации организованы максимально приближенно к территориальной конфигурации двух крупнейших языковых общин — франко- и германоязычной. Раздельные территориальные и «языковые» правительства активно действуют, хотя в пределах франкского ареала наметилась тенденция объединения (различия, впрочем, сохраняются и там). Брюссель, например, образует регион, но не сообщество, а небольшие германоязычные группы, напротив образуют сообщества, а не регион. То, что Бель-

гия ранее была унитарным государством, заметно отличает ее от Германии и Швейцарии. В то время, как в этих странах все полномочия, не находящиеся в абсолютном ведении федерального государства, остаются в пределах компетенции субъектов федерации, в Бельгии полнота власти, если даже не распределена между различными уровнями управления, принадлежит федеральному правительству. В то же время бельгийская модель содержит немало элементов «внутригосударственного» федерализма, гарантирующего участие регионов в принятии общегосударственных решений. Действует несколько положений, направленных против того, чтобы федеральное правительство принимало законодательные нормы на федеральном уровне, нарушающие интересы франкоязычного сообщества, как самого многочисленного меньшинства (Swenden 2003).

Конституционный Суд Бельгии до настоящего времени играет ограниченную роль, поскольку он не вправе контролировать соответствие федерального и регионального законодательства всем статьям конституции за исключением базовых статей (принцип равенства, свободы образования и идеологии, разграничение полномочий в соответствии с конституционными положениями и важнейшими законами) (Swenden 2003).

Бельгийский федерализм включает три региона и три сообщества. Вместе с тем, проводится в основном биполярная политика, поскольку германоязычная община очень малочисленна. В противоположность швейцарской системе, где политические партии не играют решающей роли, в Бельгии значение их очень велико (Swenden 2003).

Что касается федерализма в Австрии, то таковая система исходит из принципа иерархии законодательных норм и идеи того, что субнациональная (на уровне образующих федерацию регионов) власть предоставляется федеральной конституцией. Конституции провинций (земель) являются делегированным правом. Но, согласно статье 99 австрийской Конституции (Marko 2004)³⁷, земли обладают «относительной автономией». Это означает, что они свободны в ре-

³⁷ Различие между австрийским и германским конституционным законом состоит, в основном, в том, что Основной Закон Германии определяет, что все федеральное конституционное законодательство должно являться частью конституционного документа (Основного Закона), а Конституция Австрии не содержит такого требования. В Австрии целый ряд законов и постановлений имеют конституционную значимость. Как следствие, в Основном Законе Австрии довольно часто принимаются поправки.

гулировании всех организационных вопросов настолько, насколько это не противоречит каким-либо установлениям конституции (Marko 2004). В противоположность уже описанным выше федеральным системам типа швейцарской и германской, австрийская федеральная конституция предполагает детально разработанные нормы построения и функционирования земель. Например, статья 95 Конституции говорит, что законодательная власть земли должна осуществляться однопалатным парламентом, все депутаты должны избираться на основе пропорционального представительства. Подробные нормы определяют статус депутатов парламента субъекта федерации, равно как и процедуру разработки и принятия региональных законов. Субнациональные конституции подлежат авторитетному толкованию только в Конституционном Суде Австрии. Все это формирует довольно жесткие условия институционального развития регионов.

Приведенный краткий обзор ряда федеральных систем показывает, что федерализм представляет собой набор правовых и политических условий, и содержание этих условий на практике заметно различается. Соответственно, специфичны и формы миноритарной защиты.

Миноритарная и языковая защита в различных федеральных системах

Различные федеральные и конституционные системы приводят к особым механизмам защиты меньшинств и особым схемам интеграции этнических и языковых сообществ. В рамках швейцарского федерализма такой термин, как «меньшинство» не имеет какого-то специального значения. Для представителей языковых и религиозных общин действует система равного участия в государственном управлении. Языковые группы, например, должны быть представлены в составе правительства (ст. 175(4)). Упомянутые сообщества являются конституционной частью швейцарского федерального государства. Меньшинства рассматриваются как символическая ценность в связи с независимостью кантонов, «языкового» правительства кантона и муниципального самоуправления. Это ведет к взаимосвязанности меньшинств, поскольку меньшинства перекрываются, а также и к демократической институционализации (языковой и религиозной) существующего разнообразия (Basta 1995).

Швейцария признает три официальных и четыре национальных (national) языка (ст. 4 Конституции). Хотя, франко-, германо- и ита-лошвейцарцы испытывают чувство культурной близости к соответствующим государствам, они не ориентируются на эти государства

в политическом отношении. В литературе Швейцарию часто называют «безнациональным» (a-national) государством. В стране нет «национальных» меньшинств, поскольку люди, говорящие на различных языках, принадлежат к определенным «языковым сообществам», а не конституированным «нациям» (Fleiner 1995). Центральным пунктом швейцарской конституции, касающимся защиты языковых прав, является статья 18, гарантирующая свободу языка. Статья 62 наделяет кантоны ответственностью в сфере образования и языкового обучения. Имеется всего четыре мультязычных кантона, но только в Граубюндене говорят на трех языках. В пределах этих кантонов языковые группы защищены муниципалитетами, которым делегированы права полной компетенции в сфере культуры и образования. Они же имеют право решать вопросы о выборе языков школы. По той причине, что немецкий язык играет важное значение в кантоне Граубюнден, во всех школах региона немецкий изучают в качестве дополнительного языка. Для совершенствования билингвизма в немецких школах в качестве вторых введены итальянский и ретороманский языки (Fleiner 1995). Данное положение, является противоположным, например, канадской системе, в рамках которой каждая персона имеет широкие языковые права. В Швейцарии же свобода языка в значительной степени соотносится с территорией. Такой подход, будучи применен в более сложных и смешанных сообществах, может только ослабить, но не элиминировать конфликты между языковыми группами (Fleiner в Samardzic). В статье 70 говорится, что официальными языками федерации являются немецкий, французский и итальянский. Ретороманский язык может быть официальным языком в общении с персонами, говорящими на этом языке. Кантоны обладают правом установления официальных языков. С целью сохранения гармонии отношений между языковыми сообществами, необходимо, как следует из правовых норм, уважать традиционное территориальное размещение языков и принимать во внимание существование коренных языковых меньшинств. Федерация поощряет многоязычные кантоны в деле исполнения ими соответствующих задач, прежде всего, обязательств, взятых кантонами Граубюнден и Тессин для целей поддержания и создания режима благоприятствования функционирования ретороманского и итальянского языков.

Имеются, однако, проблемы, которые могут стать вызовом для швейцарской модели федерализма и схемы миноритарной интеграции. Во-первых, система не адаптирована в отношении нешвейцарцев (иммигрантов). Эта часть жителей не является составной ча-

стью системы, поэтому ассимиляция — непереносимое условие для иммигрантов. Лишь затем они могут принять участие в процедуре управления на уровне кантонов и муниципалитетов. Другой вызов заключается в усилении разнообразия экономического развития кантонов. Это может послужить причиной рассогласования интересов языковых сообществ. Еще одна потенциальная проблема — легитимация швейцарской формы федерализма, которая, возможно, придет к механизму прямой выборной демократии, нежели через посредство представительных элементов из-за снизившегося участия граждан в кантональных голосованиях (Basta 1995).

Швейцарская модель федерализма в литературе преподносится, как идеальная. Но она, повторим, не может механистически переноситься на другие государства и системы. Впрочем, некоторые базовые принципы, действительно, следует заимствовать. В частности, идею о том, что федерализм может действовать в качестве инструмента идентификационного строительства (*identification building*), то есть усиления идентичности различных групп через посредство самоидентификации с субъектом федерации. Это особенно важно для меньшинств и их взаимоотношений с довлеющим над ними государством. Меньшинства гораздо легче формируют государственную лояльность в тех случаях, когда существует возможность заявить о своих интересах.

Говоря о защите меньшинств в Германии, следует учесть, что большее количество лиц, официально принадлежащих к национальным меньшинствам, крайне невелико и проживает на ограниченных территориях. При этом законом предусмотренное понятие «меньшинство» не включает так называемые новые меньшинства, в частности, турок — значительную часть населения, проживающую на всей территории Германии. Подписывая Европейскую рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (1995), Германия декларировала, что, поскольку Конвенция не содержит определения понятия «национальное меньшинство», ее положения на территории Германии будут применяться в отношении данов, сорбов, фризов, синти и рома. Федеральная конституция Германии не содержит каких-либо специальных указаний в отношении защиты меньшинств, но в конституциях германских земель, где проживают меньшинства, такие нормы имеются. Конституции Бранденбурга (ст. 25) и Саксонии (ст. 6) содержат указания по поводу сорбского меньшинства (например, саксонская конституция: (1) Граждане сорбской национальности, проживающие в государстве, объявляются непреложной частью населения государства и имеют

равные права со всем населением государства. Государство гарантирует и защищает их права с целью сохранения их идентичности, сохранения и развития их традиционного языка, культуры и обычаев, в особенности в школьных, дошкольных и культурных заведениях. (2) Запросы сорбского населения подлежат учету в системе регионального и местного землеустройства. Германно-сорбский характер сорбского ареала расселения должен сохраняться. (3) Сотрудничество между сорбами в пределах государственных границ, в особенности Верхней и Нижней Лужиции, осуществляется в интересах государства.) Статья 5 конституции Земли Шлезвиг-Гольштейн предусматривает культурную автономию и политическое участие фризского и датского меньшинства. Похожие нормы содержатся в конституциях земель Саксонии-Ангальт (ст. 37) и Мекленбург – Западная Померания (ст. 18) Общей основой упомянутых норм является гарантия прав меньшинств только для германских граждан.

В Германии система образования находится в компетенции федеральных земель. Поскольку существуют требования определенной гомогенности, земельные власти скоординировали свои действия и политику таким образом, что это способствует достижению значительного сходства образовательных систем между федеральными субъектами. Достижение оказалось возможным при посредничестве таких институтов, как Конференция министров образования (Schade 2000). Земли, на территории которых проживают национальные меньшинства, также приняли нормы в отношении языкового образования этих меньшинств. Например, Закон о школе в Саксонии определяет в статье 2, что в пределах германосорбской территории все дети должны иметь доступ к изучению сорбского языка. Министерство культуры является ответственным за обеспечение всего, что связано со статусом сорбского языка и как иностранного, и как родного в рамках школьной системы. Действует положение о том, что во всех школах Саксонии необходимо преподавать обзорный курс по истории и культуре сорбов. Как и в Швейцарии, для реализации языковых прав предусмотрена строгая территориальная привязка.

Германская система федерализма также предлагает значительное разнообразие схем интеграции иммигрантов, поскольку земли имеют в данной связи значительные права (Thränhardt 2001). Анализ германской образовательной системы показывает, что уровень образования учеников из иммигрантских семей заметно различается в зависимости от федерального субъекта. Это, с одной стороны,

может быть результатом «институционализированной дискриминации», то есть формы дискриминации, проявляющейся в правовой образовательной сфере и в отношении различных форм образования учеников из миноритарных групп. С другой стороны, имеют место случаи, когда сам учебный процесс проявляет тенденцию к сегрегации (в частности, путем создания отдельных классов для детей-иностранцев) или интеграции (например, комбинированные школы). Анализ показывает, что существует прямая связь между образовательной политикой и политикой в отношении иностранцев в целом (Hunger 2001).

В Австрии миноритарная защита в основном касается меньшинств из числа словенцев и хорватов, имеющих собственные традиционные территории в трех австрийских землях (Каринтия, Штирия и Бургенланд). Согласно статье 7 (параграфы 2, 3 и 4, все они являются частью австрийского конституционного закона) Австрийского государственного Договора между Союзническими силами и Австрией, меньшинства имеют равную защиту перед законом и гарантии на начальное образование на родном языке. Они также имеют особые права использовать свой язык в суде и в административных делах (Marko 2004). Для других, так называемых меньшинств-автохтонов — венгров, чехов, словаков, рома и синти — до сих пор действуют положения Сен-Жерменского договора о мире 1919 г. В Австрии образовательные законы Каринтии и Бургенланда содержат положения для двуязычного языкового обучения в начальной школе. В Каринтии средняя школа на родном языке гарантирована законом о языке. Имеются гарантии двуязычного начального обучения в Бургенланде (Marko 2004).

До последнего времени защита меньшинств находилась в исключительной компетенции австрийского федерального правительства, но в 2000 г. статья 8 Конституции Австрии была дополнена параграфом 2, определившим языковой и культурный плюрализм государственной целью в отношении автохтонных этнических групп. Целью федерации, субъектов и муниципалитетов отныне является уважение и защита этнических групп, их языка и культуры. Тем самым, земли способны принимать законы в защиту меньшинств. Однако, по-прежнему это возможно в форме дополнительных норм к законодательству, одобренному федерацией (Marko 2004). Из-за федерального превалирования, земельные конституции (Каринтии, Штирии, Бургенланда или Вены) в вопросах права не содержат каких-либо норм относительно защиты меньшинств. Земли следуют вслед за федеральной конституцией, заявляя, что

немецкий язык является официальным языком, если другое не оговорено в законе об использовании языков меньшинств, как, например, это сделано в законе «Об этнических группах» (Matscher 1994).

В Бельгии германоязычное население относится к наиболее малочисленным языковым группам. Эти группы не защищены территориальной автономией, но имеют право в пределах германоязычного региона самостоятельно решать проблемы культурного свойства, социальные вопросы и проблемы в области образования. Однако, эти группы почти исключены из соответствующих механизмов, созданных для поддержания баланса между фламандской и французской частями населения. Таким образом, германоязычное население пользуется языковыми и культурными правами и не вовлечено в деятельность федерального уровня (Scholsem 1994).

Приведенный обзор ряда федеральных западноевропейских систем показывает тенденции развития регионализма в странах ЕС и общее стремление к разнообразию, проявившемуся со времени Маастрихтского договора (1992). На второй конференции Европейского Парламента в 1991 г. было принято решение, что будущее Сообщества требует условий, в которых каждое учреждение содружества — национальные государства и регионы — могут играть активную роль в соответствии со своей компетенцией (Wittkämper 1997). Договор ЕС декларирует движение Сообщества в сторону защиты культур входящих в него членов посредством сохранения их национального (national) и регионального разнообразия. Причем, особое внимание уделяется общему культурному наследию. Дополнительная норма (ст. 5 Договора ЕС)³⁸ ориентирована на совершенствование федерализма и демократизацию (Ridola 1995; Fleiner-Gerster 1995). Взаимные обязательства в пределах ЕС способствуют увеличению дополнительной зависимости федеральных субъектов от федерального государства также в тех сферах, где эти субъекты обладают собственными полномочиями (Laufer 1996).

³⁸ «Европейский Парламент, Совет, Комиссия, Европейский Суд и Аудиторский Суд осуществляет свои функции при условиях и для целей, установленных, с одной стороны, положениями договоров, принятых европейскими сообществами и последующих договоров и актов уточняющего и дополняющего характера, и, с другой стороны, другими положениями данного Договора».

Федерализм в Российской Федерации

Согласно советскому стереотипу, управление в большом многоэтничном государстве, а с 1991 г. Российская Федерация является единственным правопреемником бывшего СССР, возможно лишь в виде централистского варианта с чертами федерации (Hickmann 1996). Федерализм в данном случае важен в силу того, что культурное многообразие является основой российской государственности. Именно регионы могут обеспечить основу формирования идентичности (Hickmann 1996). Федерализм в России совмещает элементы конституционного федерализма с договорами между центром и субъектами.

Российский федерализм, по сути, является асимметричным, хотя, по Конституции РФ, все субъекты равны.³⁹ Эта асимметрия проистекает из федеральных договоров, в которых конституционное равенство субъектов не упоминается, и явно отдан приоритет республикам. Имеются три формы асимметрии: различия в статусе субъектов, что предусмотрено Конституцией; различия в системе исполнительной власти, о чем говорится в двусторонних договорах; различия региональных политических режимов, которые нередко находятся в противоречиях с российской конституцией (Heinemann-Grüder 2002). В то время как титульные нации реализуют право на самоопределение, статус прочих нерусских наций находится в определенном подчинении (Roesler 1997). Еще один термин, применяемый для российской формы федерализма, — «этнофедерализм». Термин отражает систему привилегированного доступа во власть, де-юре и де-факто предоставленную определенным группам в пределах субъектов федерации. Он также включает этническое представительство на федеральном уровне (Heinemann-Grüder 2004). При этом следует иметь в виду, что территориальные границы российских субъектов не соответствуют этническим границам. Территориальный федерализм и этнофедерализм, каждый в отдельности, также порождают проблемы. В то время как этнофедерализм может ставить в невыгодное положение российские доминирующие регионы, территориальный федерализм может вести к ассимилятивному давлению на нетитульные национальности (nations) (Heinemann-Grüder 2002).

³⁹ «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации» (ст. 5 (1)).

Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что суверенность Российской Федерации является первичной, а не производной от суверенитета его субъектов. Это определено в статьях 3(1) и 4(1) Конституции. Источником суверенитета Российской Федерации является многонациональный народ, и эта суверенность покрывает всю территорию РФ. От огосударственных субъектов никакая суверенность федерации не передается (Uebe 2004).

В противоположность другим федеральным системам, распределение полномочий между российским федеративным государством и его субъектами (статьи 71–73) не соотносено с соответствующими государственными структурами. Компетенция законодательной и исполнительной ветвей власти в основном подчиняется общей схеме разграничения полномочий. Субъекты могут издавать правовые акты во всех сферах, которые не находятся в исключительном ведении федерального центра. Российская Конституция только в самых общих чертах упоминает о распределении полномочий, при этом не вполне понятно, идет ли речь об исключительной или преимущественной компетенции. Особенно сложным является распределение полномочий в сфере совместного ведения. Согласно конституции, субъекты компетентны настолько, насколько это не оговорено федеральным законом. Нет также точного определения ограничений законодательной власти субъектов. Таковые ограничения самостоятельно определены исполнительной властью. Хотя субординация норм представлена в Основном Законе не абстрактно, но она более всего касается законодательной сферы. В случае несоответствия, отклоняемый законодательный акт, становится не только неприменимым, но и незаконным, и рассматривается как несуществующий (Hartwig 2004).

Разграничение полномочий не столько описано в российской Конституции, сколько в федеральных договорах между центром и целым списком субъектов федерации. Эти договора специфичны в каждом случае и усугубляют асимметрию российского федерализма. Еще одна проблема заключается в том, что упомянутые договора не всегда находятся в соответствии с требованиями конституционных положений. Исключительная компетенция центра в таких соглашениях бывает нарушена. Также бывает, что исключительная компетенция субъектов и совместная компетенция всецело предоставлены именно субъекту (Schneider 2004).

Основным представительным органом субъектов федерации является Совет Федерации (глава 5 Конституции РФ: «Федеральное Собрание»), включающим по два представителя от каждого субъек-

та, один – от законодательной, другой от исполнительной ветвей региональной власти. В отношении этого органа тоже не все ясно, поскольку до конца не решена проблема представительности. Не оговорено, в частности, что оба члена Совета представляют один и тот же субъект. Тем самым, противоречия, возникающие между законодательной и исполнительной ветвями власти в регионе, могут быть перенесены на уровень Совета Федерации. Теоретически, члены Совета имеют свободный мандат, но на практике, согласно статье 9 закона о Совете Федерации, мандат может быть аннулирован в любой момент, при этом механизм аннулирования не регламентирован (Awakjan 2004).

Российская модель федерализма обнаруживает три главных противоречия: между центром и автономиями (особенно республиками); между некоторыми автономиями по поводу экономических привилегий; между титульными нациями и остальными этническими группами в пределах автономий. Указанные противоречия могут порождать напряженность, но не обязательно приводят к конфликтам. Этнофедерализм даже способен вести к деэскалации напряженности, если только какая-то из групп со своими интересами не ставит существующую систему под сомнение, или, если регион не испытывает давление со стороны центра. В условиях, пока нетитульные нации в России не конституированы государством и находятся на положении меньшинств, этнофедерализм может в какой-то мере выступать в их защиту от «централизма» и ассимиляции (Heinemann-Grüder 2004).

Одним из основных недостатков российского федерализма является отсутствие институционализированного механизма коммуникации между субъектами федерации (Hickmann 1996). Другая проблема заключается в противоречиях между региональным и федеральным законодательством. Разночтения возникли еще во времена, предшествовавшие принятию российской конституции, поскольку субъекты уже тогда вели работу по установлению своей системы суверенитета. Последующие противоречия стали результатом недостатков и неточностей распределения полномочий в сфере российского законодательства (Heinemann-Grüder 2004).

В России Конституционный Суд (КС) определен как высшая инстанция по разрешению споров между центром и субъектами (ст. 125, 128). Тем не менее, исполнение постановлений КС РФ остается проблематичным (Кебер 2004). Между тем, внутри самих субъектов уставные суды стали основным элементом конституционного контроля (таковые суды не полностью отвечают российской кон-

ституции, хотя и основываются на статьях 1(1), 10, 11 (2), 18 (2) и 46)); Конституция РФ также включает некоторые положения о возможном установлении региональных конституционных судов. Субъекты имеют право устанавливать свои собственные конституционные суды (согласно статьям 71, 72, 73, 118, 125). Федеральный закон о судебной системе (1996) включает нормы по поводу конституционного и уставного судов в пределах субъекта федерации. Законы, издаваемые субъектами федерации, ныне более или менее следуют федеральному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». КС РФ предусматривает, что региональный суд имеет исключительную компетенцию проверять нормативные акты федеральных субъектов, если таковая компетенция закреплена соответствующей конституцией. Стандартом для проверки нормативности является только конституция или устав субъекта федерации, но на практике часто опираются на федеральную конституцию (Kraňkov 2004).

По сравнению с иными федеральными системами, Россия избрала наиболее централистскую форму федерализма, и примат законодательства не контрастирует с исполнительной ветвью власти. Даже в сфере федеральных обязанностей субъектов просматривается «рука центра» в виде субординаций и инструкций (Hartwig 2004).

Заключение

Говоря о защите меньшинств и интеграции в рамках федералистских систем, следует обращать внимание на преимущества и недостатки федерализма. «Регионализм» может защитить только определенные меньшинства, прежде всего тех, кто имеет территориальную «привязку» (Kulow, Steuer-Flieser 1995). Защита дисперсных меньшинств невозможна без добавления атрибутов персонифицированной автономии, поскольку происходит неизбежное разделение на «приоритетные» и «второстепенные» меньшинства. Нужно помнить, что большинство федеральных систем в Европе, включая и российский федерализм, не ориентировано на защиту так называемых новых меньшинств, которые представляют собой недавних иммигрантов (таких как турки в Германии).

В пределах федералистских систем политические процессы могут быть достаточно продуктивными в том случае, если федеральное государство создает соответствующие правовые условия, а субъекты осуществляют сотрудничество в виде «соревнования по оптимиза-

ции». С другой стороны, федерализм может вести к образованию разногласий между федерацией и субъектами (Thuänhardt 2001).

Традиционные административные единицы более не являются внутренним делом государства, но также имеют отношение к международному управлению и развитию, особенно это касается экономических интересов.⁴⁰ В последние годы в политических науках интенсивно обсуждается тема глобализации и ее влияния на национальные политические системы. Это также сказывается на подходах в построении федеративных отношений. Очевидно, что национальное государство, хотя и продолжает играть важную роль, ныне теряет свои позиции в качестве единственной узловой точки.

Перевод Валерия Степанова

Библиография

Abromeit Heidrun (1997), Direkte Demokratie und Föderalismus in der Eurord-ischen Union, in: Eugen Antalovsky, Josef Melchior, Sonja Puntscher-Riekmann (Hrsg.), Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union. Marburg: Metropolis Verlag für Ökonomie, Gesellschaft und Politik GmbH, 207–222.

Arndt Hans-Wolfgang (1999), Aktuelle Probleme, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Reinhard C. Meier-Walser, Gerhard Hirscher (Hrsg.), Krise und Reform des Föderalismus. Analyse zur Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen, München: Olzog, 27–35.

Awakjan Suren (2004), Struktur und Funktion des Föderalismus im Wandel von Jelzin zu Putin, in: Brunner Georg (Hrsg.), Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts. Münster: LIT Verlag, 127–146.

Basta Lidija (1995), Minderheiten und ihre Legitimation des Bundesstaates, in: Slobodan Samardzic, Fleiner Thomas (Hrsg.), Föderalismus und Minderheitenprobleme in multiethnischen Gemeinschaften. Eine vergleichende Analyse über die Schweiz und Jugoslawien, Publications de l'Institut du Fédéralisme, Fribourg Suisse, 3–40.

Conference on Challenges of Federal Governance in the Russian and Canadian Federations, Ottawa 2000, problemy federativnogo stroitel'stva, www.forumfed.org.

⁴⁰ Conference on Challenges of Federal Governance in the Russian and Canadian Federations, Ottawa 2000, problemy federativnogo stroitel'stva, www.forumfed.org

Fleiner Thomas (1995), Föderalistische und demokratische Institutionen und Verfahren zu Lösung ethnischer Konflikte in: Samardzic S., Fleiner T. (Hrsg.), Föderalismus und Minderheitenproblem in multiethnischen Gemeinschaften. Eine vergleichende Analyse über die Schweiz und Jugoslawien, Publications de l'Institut du Fédéralisme, Fribourg Suisse, 41–96.

Fleiner-Gerster Thomas (1995), Multikulturelle Gesellschaft und verfassungsgebende Gewalt. Staatslegitimation und Minderheitenschutz. Die Grenzen des Nationalstaats-modells. In: Thomas Fleiner Gerster (Hrsg.), Die multikulturelle und multiethnische Gesellschaft. Eine neue Herausforderung an die europäische Verfassung. Publications de l'institut du fédéralisme, Fribourg, Suisse, 49–68.

Gäßner Barbara (2004), Die Verfassungsgerichtsbarkeit in den Subjekten der Russländischen Föderation: Verfahrens- und Entscheidungsarten, Prüfungsgegenstände, Prüfungsmaßstäbe, in Hartwig Matthias, Die Kompetenzverteilung zwischen der Russländischen Föderation und ihren Subjekten nach der föderalen Verfassung, in: Brunner Georg (Hrsg.), Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts. Münster: LIT Verlag, 227–240.

Heinemann-Grüder Andreas (2002), Föderale Autonomie in Russland und in der GUS, Zentrum für angewandte Poliforschung zur Eigenverantwortung und Autonomie der Regionen.

Heinemann-Grüder Andreas (2004), Ethnischer Föderalismus in Russland – konflikt-reduzierend oder -eskalierend? in: Brunner Georg (Hrsg.), Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts. Münster: LIT Verlag, 19–42.

Hickmann Thorsten (1996), Föderalismus und Transformation in Russland: Siamesische Zwillinge?, in: Ammon G., Fischer M., Hickmann T., Stemmermann K. (Hrsg.), Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 158–174.

Hoohe Lisleth, Gary Marks (2000), Multi-level Governance and European Integration. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

Hunger Uwe (2001), Bildungspolitik und “institutionalisierte Diskriminierung” auf Ebene der Bundesländer. Ein Vergleich zwischen Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen, in: Thranhardt Dietrich (Hrsg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Jahrbuch für Migration 2000/2001, Münster: LIT Verlag, 119–137.

Jachtenfuchs Markus, Kohler-Koch Beate (1996), Regieren in der Europäischen Union. Fragestellungen für eine interdisziplinäre Europaforschung, in: Politische Vierteljahresschrift, 1996, 537–556.

Keber Tillmann (2004), Konfliktlösungsmechanismen zwischen Föderation und Föderationssubjekten, in Brunner Georg (Hrsg.), Brunner Georg (Hrsg.), *Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts*. Münster: LIT Verlag, 281–300.

Kilper Heiderose, Lhotta Roland (Hrsg.) (1996), *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske und Buderich.

Krahkov Vladimir A. (2004), Die Verfassungs- und Statutengerichte der Subjekte der Russländischen Föderation, in: Brunner Georg (Hrsg.), *Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts*. Münster: LIT Verlag, 207–226.

Kulow A.-C., Steuer-Flieser D. (1995), Zusammenfassung und Aussprache, in: Thomas Fleiner-Gerstner (Hrsg.), *Die multikulturelle und multiethnische Gesellschaft. Eine neue Herausforderung an die europäische Verfassung*. Publications de l'institut du Fédéralisme. Fribourg Suisse, 29–36.

Laufer Heinz (1996), Zur Situation des deutschen Föderalismus, in: Ammon G., Fischer M., Hickmann T., Stemmermann K. (Hrsg.), *Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 45–53.

Marko Josphe (2004), Federalism, Sub-national Constitutionalism, and the Protection of Minorities.

Matscher Franz (1994), Federalism and protection of minorities. Constitutional aspects in Austria, in: *Protection of Minorities in Federal and Regional States*, Venice Commission, 1994, CDL-MIN (1994) 007e-prov-restr.

Mayntz Renate (1990), *Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart*, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1990.

Münch Ursula (1996), Ergebnis deutscher Geschichte und mögliches Modell für Europa: Der bundesrepublikanische Föderalismus, in: Ammon G., Fischer M., Hickmann T., Stemmermann K. (Hrsg.), *Föderalismus und Zentralismus: Europas Zukunft zwischen dem deutschen und dem französischen Modell*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 54–75.

Ridola Paola (1995), Minderheitenschutz durch Regionalismus und Autonomie. Eine neue verfassungsrechtliche Herausforderung, in: Thomas Fleiner-Gerstner (Hrsg.), *Die multikulturelle und multiethnische Gesellschaft. Eine neue Herausforderung an die europäische Verfassung*. Publications de l'institut du Fédéralisme. Fribourg Suisse, 83–98.

Roesler Karsten (1997), Föderalismus als *conditio sine qua non*? Die Russische Föderation zwischen territorialer Integrität und nationaler Selbstbestimmung, in: Kellermann Kerstin, Nitschke Peter (Hrsg.), *Zur Natur des Föderalen. Beiträge aus Theorie und Praxis*. Münster: Waxmann Verlag GmbH, 101–116.

Rykin Victor (1998), Föderalismus in Rußland von heute und Probleme der Nationalitätenbeziehungen, in: Maßnahmen zur Internationalen Friedenssicherung, Bd. 3, 1998.

Saladin Peter (1995), Verfassung und Grundrecht auf Kultur, in Thomas Fleiner-Gerstner (Hrsg.), Die multikulturelle und multiethnische Gesellschaft. Eine neue Herausforderung an die europäische Verfassung. Publications de l'institut du Fédéralisme. Fribourg Suisse, 7–20.

Schade Angelika (2000), A research topic in education law and policy: The development of regionalism and federalism in Europe and their impact on educational policy and administration, in European Journal for Education Law and Policy 4, 2000.

Scharpf Fritz W. (1994), Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt: Campus Verlag.

Schneider Eberhard (2004), Die Kompetenzabgrenzungsverträge zwischen der Föderation und den Föderationssubjekten: Dynamik und Asymmetrie, in: Brunner Georg (Hrsg.), Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts. Münster: LIT Verlag, 61–76.

Scholsem Jean-Claude (1994), Federalism and Protection of Minorities: Belgium, in Protection of Minorities in Federal and Regional States, Venice Commission, 1994, CDL-MIN (1994) 007e-prov-restr.

Swenden Wilfried (2003), Belgian Federalism. Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union, Paper prepared for "Governing together in a new Europe" Conference, 2003.

Thranhardt Dietrich (2001), Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Ländern, in: Thranhardt Dietrich (Hrsg.), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Jahrbuch Migration 2000/2001, Münster: LIT Verlag, 15–34.

Uebe Franz (2004), Tendenzen der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts Russlands zu föderalen Problemen, in: Brunner Georg (Hrsg.), Der russische Föderalismus. Bilanz eines Jahrzehnts. Münster: LIT Verlag, 301–324.

Wittkämper G.W. (1997), Neue Vernetzungen: Transnationale und globale Politiken als Herausforderung an die "alten" Kooperationsformen der Bundesländer, in: Kellermann Kerstin, Nitschke Peter (Hrsg.), Zur Natur des Föderalen. Beiträge aus Theorie und Praxis. Münster: Waxmann Verlag GmbH, 11–20.

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ В РОССИИ КАК ИДЕЯ И ПРАВОВАЯ НОРМА

Еще до распада СССР, российским парламентом была принята Декларация о государственном суверенитете Российской Федеративной Республики. В этом документе, пункт 4, провозглашено, что одна из целей суверенитета РСФСР – обеспечить каждому народу право на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.⁴¹ Тем самым была заложена новая для советской правовой системы норма, противоречащая устоявшемуся подходу. Согласно этой норме, законом признается не один, а два варианта национального (то есть этнического) самоопределения.

В Декларации высказаны еще две идеи, оказавшие сильное воздействие на последующее развитие российского законодательства. Указывается, что представителям «наций и народностей», помимо политических, экономических и культурных прав, предоставляются «этнические» права (п. 10). И что государство обязано принимать меры к недопущению конфронтации в «межнациональных (этнических – *В.С.*) отношениях».

Вслед за признанием «этнических прав» и обязательством предупреждать конфликты на этнической почве, ориентация государства на национально-культурные формы общественного развития казалась неизбежной. Однако новая Конституция РФ (1993 г.), не уделила заметного внимания теме этнических отношений и этнического самоопределения. Осталось неясным, действительно ли в новой России возможен выбор путей этнического развития, и можно ли национально-культурную, то есть экстерриториальную форму самоопределения рассматривать в качестве равноправной альтернативы советскому национально-территориальному размежеванию.

Вопрос до сих пор остается открытым.⁴² Власти российских республик настаивают на том, что национально-культурная автономия (НКА) возможна только как вспомогательная форма развития гражд-

⁴¹ Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. №22–1.

⁴² Об истории проблемы см.: Национально-культурные автономии и объединения. История. Политика. Практика. Т. 1–3. М., 1995.

данского общества. «...Именно национально-государственные образования выступают в качестве основных гарантов сохранения и развития культурно-языковой целостности наиболее многочисленных российских народов. А экстерриториальная национально-культурная автономия... является лишь дополнительным, вспомогательным средством решения национальных проблем»⁴³. Иная точка зрения у властей субъектов административных федерации, они, как правило, рассматривают НКА в качестве приоритетной формы этнической политики. Особенно такая позиция характерна для сложносоставных субъектов федерации, в подчинении которых находится «национальный» регион. В правовом документе Тюменской области читаем: «Становление современного гражданского общества предполагает перенос акцента в сфере национальной политики с национально — территориального на национально-культурный принцип организации общественной жизни, позволяющий всем народам, принадлежащим к национальным меньшинствам,... получить самые широкие возможности для сохранения и развития своей самобытности... в рамках экстерриториальной культурно-национальной автономии»⁴⁴.

Точка зрения федерального центра по этому поводу четко не высказана. Сегодня власть как бы намекает обществу, что НКА может стать важным, если не приоритетным инструментом решения вопросов этнического развития в стране. Но идеи предыдущего десятилетия и возникшая на их основе правовая база противоречат этим намекам. До середины 1990-х г. — периода наибольшей самостоятельности регионов — согласие Центра по поводу укрепления именно национально-административной системы было очевидным, поскольку возобладала, вразрез с российской Конституцией, система договорных отношений с регионами. Не случайно во второй половине десятилетия появились нормативно-правовые акты, определившие статус НКА в качестве второстепенной формы этнического развития. Более того, фокус регулирования этнических отношений, посредством нового правового инструмента, был намеренно смещен в культурную сферу. Тем самым законодательно закрепились диспропорция, установившаяся с советских времен, согласно кото-

⁴³ Постановление Кабинета Министров Республики Башкортостан «О государственной программе «Народы Башкортостана» на 2003—2012 годы» от 31 декабря 2002 г. №388.

⁴⁴ Концепция национальной политики в Тюменской области на период 1999—2005 г., утверждена постановлением Администрации Тюменской области 6 ноября 1998 г. №185 от 6 ноября 1998 г. №185.

рой только представители «титულных национальностей»⁴⁵ вправе удовлетворять свои национальные (этнические) потребности во всех сферах — политической, экономической, культурной. В то же время нетитульные этнические категории могут рассчитывать только на удовлетворение культурных прав.

Вслед за принятием упомянутой Декларации, юридические представления об НКА стали развиваться на двух уровнях — в системе межгосударственных отношений и на уровне отдельных российских регионов. Федеральные нормативы возникли позднее.

Межгосударственные документы

Подписанные Российской Федерацией документы международного характера, видимо, послужили отправной точкой в развитии современной идеи этнического самоопределения. Речь идет о документах СНГ 1990-х г., из них большая часть — двусторонние соглашения между Россией и другими бывшими советскими республиками. Начало было положено в 1992 г. заключением многостороннего соглашения в сфере культуры.⁴⁶ Всего заключено более десяти таких документов.

Своей концепцией и рабочими формулировками, документы СНГ в значительной степени создали основу развития внутригосударственного законодательства об НКА. Прослеживается идея поддержки и развития межгосударственного сотрудничества на уровне «национально-культурных обществ» (или «национально-культурных центров»). Такое сотрудничество поставлено в один ряд с межгосударственными взаимоотношениями учреждений культуры, средств массовой информации. Говорится о необходимости договаривающихся сторон оказывать всяческое содействие существующим организациям и способствовать созданию новых организаций, представляющих «народы и народности». Тем самым межгосударственные соглашения признают, что подобные субъекты не только имеют право на существование, но и чрезвычайно значимы. Статус подписанных соглашений свидетельствует о том, что развитию «национально-культурных обществ» придается большое политическое значение. Следует также обратить внимание на то, что в обсуждаемых документах проведено четкое различие между

⁴⁵ То есть «обладающие своими национально-административными территориями».

⁴⁶ «Соглашение о сотрудничестве в области культуры» (Заключено в г. Ташкенте 15.05.1992).

национально-культурными обществами, как организациями, и национальными меньшинствами, как категориями населения.

Какова юридическая природа национально-культурных обществ? В соглашениях СНГ говорится, что необходимость регулирования этнической сферы вызвана особыми духовными запросами и интересами граждан, проживающих «вне своих национально-государственных образований».⁴⁷ Поэтому договаривающиеся государства должны брать на себя обязательства по оказанию соответствующим общественным организациям методической, консультативной помощи и практической поддержки.⁴⁸

Что это за общественные организации? Под таковыми понимаются «организации этнических групп», расселенных за пределами «своих» государств или «своих» административных территорий, равно как общества, представляющие этнические группы, которые не имеют каких-либо территориальных форм государственности.⁴⁹ Таким образом, упоминаемые в соглашениях организации следует трактовать, как представляющие интересы этнических меньшинств или, точнее, групп, находящихся в положении этнического меньшинства. Насколько такие организации должны быть представительными, в соглашениях, согласно их международному статусу, не конкретизируется. Но, вслед за упомянутыми межгосударственными документами, внутригосударственное законодательство также упустило из виду данную проблему. В дальнейшем это упущение привело к ограничению прав на НКА, о чем будет сказано ниже. Между тем, соглашения СНГ конкретизируют сферу деятельности этнических организаций — это культурная деятельность⁵⁰, «удовлетворение духовно-культурных потребностей национальных меньшинств».

Таким образом, документы СНГ, наряду с существенным вкладом в развитие правовой идеи о НКА, заложили целую серию ограниче-

⁴⁷ Соглашение о сотрудничестве., 1992, ст. 2.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Например, в межправительственном соглашении между Россией и Беларуссией 1999 г. в статье 2 говорится, что стороны будут поддерживать «общественные организации народов и народностей, проживающих вне своих национально-государственных образований или не имеющих их...» (Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации с областями, министерствами, органами государственного управления Республики Беларусь» от 14.10.1999).

⁵⁰ См., например цитированное выше межправительственное соглашение между Россией и Беларуссией, статьи 3 и 20.

ний. Идея самоопределения (свободного развития) предстает как данные законом возможности только культурного развития. Такое развитие возможно не иначе, как через посредство особых общественных организаций, возникновение которых стимулируется государством. Данные общественные организации предстают как организации именно этнических меньшинств, занимающиеся соответственно культурной деятельностью. Соответственно, эти организации вправе рассчитывать на помощь в культурной сфере, как со стороны собственного государства, так и со стороны иных государств. При этом не придается особого значения вопросу о том, действительно ли такие организации представляют интересы меньшинств.

Федеральное законодательство о НКА

В первой половине 1990-х гг. не существовало общероссийских законов в отношении этнических организаций. Между тем, это был период так называемого парада региональных суверенитетов, этап обострения этнических отношений во многих сферах, прежде всего, в сфере политической. Многочисленные партии и движения активно эксплуатировали идею этнического размежевания и самоопределения. Чтобы предупредить конфликты на этнической почве, от государства требовались активные действия. Нужно было ослабить политическую остроту «национального вопроса», переориентировать его на культурные проблемы. С 1993 по 1996 г. около десяти регионов издали собственные правовые документы, которые содержали нормы о НКА. Положения этих документов, частью сформулированные удачно, легли затем в основу федеральных норм. В сентябре 1994 г. Министерство по делам национальностей РФ вынесло на рассмотрение Госдумы первый вариант проекта федерального закона РФ «О национально-культурной автономии», но лишь через два года закон был приведен в действие. Затем последовало принятие прочих нормативов. Таким образом, федеральное законодательство, регулирующее вопросы НКА, получило развитие довольно поздно — со второй половины десятилетия. На сегодняшний день оно включает около двух десятков нормативно-правовых документов⁵¹, главным из которых является закон о НКА.

⁵¹ Помимо федерального закона о НКА, организация и деятельность указанных общественных объединений обеспечивается другими важными законами, в частности, «Об общественных объединениях» (от 19 мая 1995 г. №82-ФЗ), «О некоммер-

Федеральный закон о национально-культурной автономии был принят Государственной Думой РФ в 1996 г., практически одновременно с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации. Он отразил понимание обстановки и тактику государственного управления на тот период. По мере изменения общественно-политических условий, закон не единожды подвергался коррекции⁵², но и до настоящего времени его положения нельзя признать совершенными.

Самоопределение и этническое развитие понимаются законом только как культурное самоопределение и культурное развитие. В преамбуле федерального закона о НКА указывается, что данным актом определяются правовые условия «национально-культурного развития». Тем самым дается понять, что речь идет о регулировании отношений только в культурной сфере. В статьях встречаются многочисленные тому подтверждения. Статья 4 содержит список прав, предоставляемых в рамках НКА, который включает возможные виды деятельности именно культурного свойства. В конце списка уточняется, что законом могут быть предоставлены «и иные права в сферах образования и культуры».

В статье 1 дано определение формы такого развития. Эта форма названа национально-культурной автономией (НКА). В редакции от 10.11.2003 НКА определена как форма национально-культурного самоопределения добровольно создавших организацию граждан, «относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории». Целью такой организации должно быть решение «вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры». В той же поправке 2003 г. было уточнено, что по своим организационно-правовым параметрам НКА является общественной организацией. Таким образом, можно заключить, что НКА определена законом, как общественная организация⁵³, созданная по этническому признаку, которую, впрочем, вправе учреждать далеко не все граждане, а лишь те, которые испытывают состояние национального меньшинства. Что это за состояние (или, как сказано, «ситуация»), ни в этом, ни других федеральных

ческих организациях» (от 12 января 1996 г. №7-ФЗ), «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» (от 18 июня 1998 г. №84-ФЗ).

⁵² Федеральный Закон «О национально-культурной автономии» от 22.05.1996, поправки от 21.03.2002, 10.11.2003, 29.06.2004.

⁵³ Соответственно, деятельность НКА может практически полностью регулироваться федеральным законом 1995 г. об общественных объединениях.

законах не объясняется. Это, в общем-то, не удивительно, поскольку данное уточнение появилось в законе недавно⁵⁴ и его действительно трудно, или даже невозможно, сформулировать в законе.

Ввести понятие «ситуация национального меньшинства» предложено законодателями Краснодарского края. Как известно, в этом регионе происходило резкое обострение этнических отношений, порождаемых интенсивным притоком мигрантов из Закавказья. Краснодарские депутаты посчитали необходимым дополнить в федеральном законе о НКА термин «этническая общность» уточнением «находящаяся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории»⁵⁵. При этом авторы не дали разъяснений по поводу того, что такое «ситуация национального меньшинства» и, что понимается под «определенной территорией».

В итоге, закон понуждает правоприменителей каким-то неизвестным способом локализовать местонахождение людей, испытывающих некое состояние нацменьшинства. Понятие «территория» в данном контексте предстает расплывчато и может трактоваться как угодно широко. Вместе с тем, и узкое определение «территории» вряд ли возможно, поскольку разнообразие конкретных этнографических ситуаций очень большое. В правоприменительной практике в качестве «территории» рассматриваются административные единицы, в пределах которых учреждается НКА. Между тем специалистам таких дисциплин, как этнология и социология известно, что признаки уязвимости этнической культуры проявляются вне зависимости от административных границ. Например, в одном сельском населенном пункте, где этническое «меньшинство» является доминирующей частью жителей, «ситуация национального меньшинства» для данной группы выражена меньше, нежели в соседнем селении или городе, где численно доминирует другая группа. Но, как показывает практика, НКА регистрируется на базе первого населенного пункта. Объяснение тому простое: в первом случае имеется больше общественных сил, которые способны уделить достаточное внимание этническим проблемам. Отсюда понятно, что важна не точная территориальная привязка, а положение данной этнической категории в принципе. Если руководствоваться точной

⁵⁴ Федеральный закон о внесении изменений в федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 10 ноября 2003 г. №136-ФЗ.

⁵⁵ Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края «О внесении поправок к проекту федерального закона №60851-з «О внесении изменений и дополнений в статьи 1, 3, 5, 6, 7 и 20 Федерального закона «О национально-культурной автономии» от 15 августа 2001 г. №1169-П.

локализацией «ситуации меньшинства», тогда в нашем примере НКА должна быть учреждена не в первом, а во втором населенном пункте. Вот еще пример: в Москве находится больше организаций НКА, нежели в прилегающей Московской области⁵⁶, хотя именно в Московской области чаще встречаются ситуации компактного этнического расселения, и там более заметны проблемы с меньшинствами. Многочисленные примеры свидетельствуют о том, что критерий «территориальности» при учреждении НКА не имеет особого смысла и в законе его следует упразднить.

Более того, излишним представляется и само понятие «ситуация меньшинства», как неопределенное. Из контекста федерального закона о НКА можно заключить, что состояние национального меньшинства должны испытывать люди при недостаточном знании доминирующего языка и сравнительно слабых возможностях развития специфических черт культуры, опять же в условиях доминирования другой культуры. Однако понимание этнического меньшинства, как уязвимо только в культурном отношении, является заблуждением. В ситуации этнического меньшинства можно оказаться и по экономическим причинам. Подразумевается ли в рассматриваемом законе, что нацменьшинства — это те, кто испытывают по этническому признаку любые ограничения? То есть ограничения экономического развития (свободы выбора форм занятости и проч.), ограничения в правовой сфере, политической, в области здравоохранения, сохранения культурно необходимых экологических условий и т.д. Если все это законом подразумевается, тогда и государственная помощь не должна ограничиваться поддержкой одних только культурных инициатив.

Российское Федеральное законодательство, за исключением нескольких случаев, не оперирует понятием «национальное меньшинство», а существующие примеры использования термина в региональном законодательстве свидетельствуют о слабой разработанности проблемы. В одном из правовых документов, например, значит: *«Национальные (этнические) меньшинства — меньшая часть нации, народа иной этнической общности, характеризующаяся проживанием за пределами местопребывания основной части этнической общности, не имеющей никакой формы самоопределения. Национальное меньшинство характеризуется сохранением национального (этнического) самосознания, быта, традиций, языка основной части*

⁵⁶ В Московской области распространены в основном татарские НКА, есть также небольшое количество немецких и мордовских.

своей этнической общности»⁵⁷. Оставляем без комментариев эту цитату, чтобы не отвлекаться от темы. Очевидно, однако, что, руководствуясь подобным определением, почти все НКА в России не могли бы иметь права на регистрацию, поскольку крайне мало этнических категорий населения, которые не представлены какой-либо формой самоопределения.

Мотивы появления в законе понятия «ситуация меньшинства» объясняются не только отсутствием в отечественном законодательстве категории «национальное меньшинство». Законодатели желали бы распространить действие закона на те случаи, когда доминирующие группы, оказываются в культурно-уязвимом положении. Таковы многочисленные примеры «анклавных» групп русских в республиках Российской Федерации. Если закон об НКА создан исключительно для меньшинств, следовательно, русские культурные автономии не могут возникнуть. Так же обстоит дело и в отношении татар, которых трудно по российским меркам причислить к нацменьшинствам. Еще одна типичная ситуация — случаи культурной уязвимости «титульных» национальностей. Например, в Чувашии или Карелии не могут возникнуть НКА чувашей или карел, причем даже в тех районах, где большинство составляют русские жители.

Хотя мотивы понятны, само по себе введение поправкой понятия «ситуация меньшинства» не уточняет сферу применения закона, а, наоборот, затрудняет его применение. Не существует нормативно-правовых критериев выявления такой «ситуации». Опыт изучения многообразия этнографических реалий подсказывает, что разработка нормативных критериев на сей счет, вряд ли возможна. Существуют трудности и иного порядка, в частности, политические. Региональные власти далеко не всегда склонны признать наличие «ситуации меньшинства» в отношении той или иной категории жителей. Пятнадцать лет власти Краснодарского края не считают дискриминируемых турок-месхетинцев меньшинством, а именуют их «временными жителями». Можно ли представить себе, к примеру, что руководство Башкортостана или Татарстана признает на своей территории русских национальным меньшинством? Согласятся ли власти Липецкой или Воронежской области, где более 80% жителей относят себя к русским, что именно русские могут оказаться в «ситуации меньшинства»?

⁵⁷ Концепция национальной политики в Тюменской области на период 1999–2005 г., утверждена постановлением Администрации Тюменской области 6 ноября 1998 г. №185 от 6 ноября 1998 г. №185.

Применение понятия «нацменьшинство» в законе о НКА может порождать дискриминацию и неадекватные формы региональной политики. Например, Красноярский край, как северный регион, теряет население из-за миграционного оттока. Основная часть населения — русские. В крае действуют различные социально-экономические программы, направленные на стабилизацию положения, но в этнокультурной сфере исключительным вниманием пользуются НКА местных немецких общин⁵⁸.

Поправка, уточнившая, что закон о НКА ориентирован не на меньшинства, а на те группы населения, которые попали в ситуацию меньшинств, свидетельствует о стремлении законодателей сделать нормы закона более гибкими. Однако препятствия в их толковании и практическом применении свидетельствуют о том, что сама правовая концепция НКА нуждается в обновлении. Становится очевидным, что правом на НКА, то есть правом на самостоятельное этнокультурное развитие должен обладать каждый в государстве. Тут, правда, возникает проблема у властей, кого в таком случае финансировать в первую очередь. Но это уже, как говорится, дело техники. Вопрос может решаться экспертным путем или на конкурсной основе. Подобным опытом уже обладают, например, новгородские законодатели.⁵⁹

Более гибким закон мог бы стать, если бы НКА трактовалась именно как право. Согласно существующей федеральной норме, НКА — это общественная организация, сформированная по этническому признаку (ст. 1). Хотя, в законе указано, что «национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения участия в деятельности национально-культурной автономии» (ст. 4), доминирующей идеей служит именно этническая идентификация членства в НКА. Возможностью учредить такие организации и пользоваться государственной помощью могут не любые граждане, а лишь причисляющие («относящие») себя к определенной этнической категории («общности»). В главе II, описывающей процедуру учреждения НКА, постоянно говорится об организации «граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности».

⁵⁸ Постановление администрации Красноярского края «О ходе реализации федеральных и краевых целевых программ в крае в 2001 году» от 19 февраля 2001 г. №101-П.

⁵⁹ Решение Новгородской городской думы «Об утверждении положения о муниципальных грантах» от 23 апреля 1998 г. №367.

Помимо этнической идентичности членов у НКА имеется еще одно отличие от иных общественных организаций. Оно определено в статье 2, в которой среди таких принципов НКА, как свободное волеизъявление, самоуправление и др. говорится о «сочетании общественной инициативы с государственной поддержкой». Первейшим правом НКА, как видно из закона, является право получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. Цель — «сохранение национальной самобытности» (ст. 4).

Понятие *национальная самобытность* не стало предметом юридического анализа, и его можно толковать произвольно, например, как... экономическую само-бытность. Неопределенность понятия открывает возможность представителям различных этнических организаций, имеющим статус НКА, просить у государства помощь буквально на любые нужды.

Проигрывает ли в данном случае государство? В смысле неоправданно больших финансовых затрат — безусловно. Но с точки зрения контроля над процессом «этнического самоопределения» выигрыш очевиден. Финансирование таких организаций государством обеспечивает власть над ними. Именно господдержка НКА, реализованная на практике посредством прямого и косвенного финансирования, является важнейшим рычагом управления в данной сфере. Законом прямо указан госбюджет, как источник финансирования деятельности НКА (статьи 9, 16, 19), а также перечислены возможности косвенного финансирования: в виде господдержки соответствующих СМИ, издательской, образовательной деятельности, передачи государственного имущества в собственность НКА, установления для этих организаций налоговых льгот. Поскольку бюджетные средства всегда ограничены, равная помощь оказывается не всем, и между НКА возникают конкурентные отношения.

В качестве средств государственного контроля над НКА закон также устанавливает:

— строгую административную привязку каждой организации (НКА могут быть местными; региональными, т.е. на уровне субъекта Федерации; федеральными; нельзя создавать межрегиональные НКА⁶⁰);

⁶⁰ Запрет на учреждение межрегиональных НКА фактически нарушается, поскольку данная норма появилась в законе сравнительно недавно — после принятия Федерального закона от 10.11.2003 №136-ФЗ.

- иерархичный принцип учреждения (крупные могут быть организованы только по желанию мелких);
- специальные консультативные советы, как институт посредничества между НКА и органами власти.

Чем меньше по своим территориальным размерам НКА, тем менее значима такая организация для властей. Например, решать, в какой степени поддерживать местные национально-культурные автономии, равно как и иные «предметы этнокультурной направленности» законом о принципах организации государственной власти (1999 г.) предоставлено региональным властям.⁶¹

Еще один важнейший параметр НКА – запрет на территориальные права: «право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение» (ст. 4 федерального закона о НКА).

Национально-культурным автономиям, поскольку они приравнены к общественным организациям, отказано и в праве заниматься политической деятельностью. Собственно, в этом видится главная причина, почему в федеральном законодательстве право на национально-культурную автономию упрощенно понимается как создание общественной организации, именуемой НКА. В самом законе о НКА прямо не сказано, что политическая деятельность данным организациям воспрещена. Однако запрет реализован в виде перечисления разрешенных видов деятельности: получать поддержку государственной власти, сохранять культурное наследие, развивать языки, следовать национальным традициям и т.д. Согласно поправке к закону об общественных объединениях, «политическим общественным объединением не может быть признано объединение, зарегистрированное... в качестве... национально-культурной автономии» (ст. 12.1).⁶² Кроме того, в 2002 г. федеральным законом об избирательных правах, наложен прямой запрет на участие НКА в избирательном процессе.⁶³ Единственная лазейка в законе об

⁶¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года №184-ФЗ.

⁶² Федеральный закон о внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.07.1998 №112-ФЗ.

⁶³ «В избирательные блоки не могут входить... общероссийские общественные объединения, созданные в форме... национально-культурной автономии» (ст. 35, п. 5а федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года №67-ФЗ). См. также федеральный закон о поправках в избирательном законодательстве от 23 июня 2003 года №85-ФЗ.

НКА, посредством которой возможно участие национально-культурных организаций в общественно-политической жизни, это решение создавать средства массовой информации (ст. 4).

Установленная законом жесткая система контроля над процессами этнического развития и самоопределения, неизбежно приводит к бюрократизации данной сферы регулирования. Реестр национально-культурных автономий, который, согласно законодательству, обязаны вести уполномоченные на то государственные структуры⁶⁴, представляет собой последовательный в этом отношении шаг. По списку зарегистрированных НКА управленцы зачастую судят о этнокультурной жизни в регионе, хотя реальная картина бывает иной. Закономерно, что по сравнению с другими этническими организациями, при взаимодействии с ними власти склонны отдавать предпочтение именно НКА. Это нарушает равенство общественных организаций, установленное российским законодательством. Стремление государства получить полный контроль над НКА приводит к обратному эффекту — власти утрачивают связь с реальными процессами.

В этой связи нелишне обратить внимание на уникальную, действующую в Ненецком автономном округе, законодательную норму. Она направлена на преодоление «монополии» в области культуры: *«Действия... должностных лиц, пре-пятствующие возникновению новых субъектов культурной деятельности по мотивам нецелесообразности, квалифицируются как осуществление монополии...»*⁶⁵.

Федеральное законодательство о НКА, сложившаяся правовая концепция и правоприменительная практика как раз исходят из принципа монопольности. Уже стандартным стал такой подход: на каждый регион — не более, чем по одной НКА в расчете, так сказать, на этническую общность. Способ организации региональной НКА следующий: *«Делегаты местных национально-культурных автономий, относящих себя к определенной этнической общности, на конференции (съезде) могут учредить региональную национально-культурную автономию в пределах субъекта Российской Федерации»* (ст. 6 федерального закона о НКА). Затем возможна государственная регистрация региональной НКА, и в результате организация

⁶⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2000 г. №740 «Об утверждении положения о министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (в ред. Постановлений Правительства РФ от 01.08.2001 №572, от 24.09.2001 №682).

⁶⁵ Закон Ненецкого автономного округа «О государственной поддержке культуры в Ненецком автономном округе» от 11 декабря 2002 года №379-ОЗ.

приобретает искомый статус. Но регистрация возможна лишь в том случае, если в регионе нет аналогичной НКА, зарегистрированной ранее. Выигрывают те, кто действует... расторопнее. При этом регистраторы не сомневаются, что получившая официальный статус организация, представляет интересы конкретной этнической группы. Такова правоприменительная практика, вызывающая немало нареканий и жалоб.

Если бы в законе говорилось, что для учреждения региональной автономии требуется решение делегатов всех (или большинства) местных НКА, то в этом случае практика регистрации «по одной НКА на регион» была бы объяснимой, хотя и несправедливой. Но такого уточнения нет. Дело дошло до разбирательства в Конституционном Суде РФ, и Суд... узаконил абсурдную практику: *«В пределах субъекта Российской Федерации местными национально-культурными автономиями может быть образовано не более одной подлежащей государственной регистрации... региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности... Конституционно-правовой смысл указанного положения, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации, ... является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике»*⁶⁶. Один из судей, принимавших решение, пояснил затем представителям СМИ, что количество региональных НКА следует ограничить потому, что они имеют право на налоговые льготы, государственную финансовую помощь, собственное телевидение и т.д. При этом он уточнил, что никто не запрещает «малым народам» учреждать автономии более низкого ранга.

Из постановления Конституционного Суда следует, что каждая этническая общность имеет право быть представленной на уровне крупной административной единицы только одной юридически оформленной организацией с правом на национально-культурную автономию. Не будем комментировать явное в данном случае нарушение прав российских граждан, это лучше делать специалистам правоведам. Но два соображения высказать необходимо. Если региональная НКА, получившая государственную регистрацию, по какой-либо причине (а практика показывает, что таких причин

⁶⁶ «Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер» от 3 марта 2004 г. №5-П.

бывает много) не отвечает интересам соответствующей части населения, то в этом случае у людей уже не будет иных способов реализации своего права. Хотя в цитированном постановлении Конституционного Суда говорится, что никто не запрещает учреждать параллельную организацию без регистрации, совершенно очевидно, что «нелегальная» НКА не сможет эффективно действовать.⁶⁷ И второе: как быть с теми региональными, прошедшими регистрацию, НКА, которые находятся на территории объединяющихся субъектов федерации, как в случае поглощения Пермской областью Коми-Пермяцкого округа? Либо какая-то из двух НКА должна быть расформирована, либо обе подлежат принудительному объединению. Но у объединяемых НКА могут быть разные цели и приоритеты. От такого слияния опять же страдают интересы простых граждан, не говоря уже о нарушении конституционного принципа свободы участия в объединениях.

Для чего нужна узаконенная практика монополизма региональных НКА? С точки зрения государственно-бюрократического управления это кажется целесообразным, поскольку, чем меньше объектов управления, тем лучше. Меньшее количество НКА означает меньший объем отчетной документации, меньше возникает требований и претензий со стороны этих организаций (по закону, власти обязаны реагировать на запросы НКА), и, что важно всего, меньше бюджетные затраты. И еще один аргумент в защиту бюрократии: по закону, представители НКА могут определенным способом влиять на местное и региональное управление, а разнообразие мнений в данной области представляет для властей дополнительную проблему.

Таким образом, государство через законодательство о НКА требует от этнических сообществ не только организованности, но и чтобы в диалоге с ними каждая общность была представлена на региональном уровне в виде одной организации. С точки зрения управления, сдерживание количества НКА выглядит оправданным. Но возникает сомнение, насколько искусственно регулируемое количество НКА в состоянии удовлетворить запросы граждан? И вообще, можно ли быть уверенным, что таковые НКА действительно представляют интересы тех этнических категорий населения, от имени которых они действуют. На оба вопроса можно дать один ответ: федеральное законодательство о НКА и существующая

⁶⁷ Об анализе деятельности НКА см.: Т.Я. Хабриева Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003.

правоприменительная практика таковы, что не каждая официально регистрируемая НКА, отвечает интересам данного этнического сообщества.

Выводя за рамки деятельности НКА политику, экономику и право и ограничив до минимума количество крупных НКА, закон все же не может оградить сферу этнических отношений от противоречий. Правовые нормы не дают гарантию того, что при удовлетворении культурных, в частности языковых, потребностей не возникнут серьезные коллизии. Более того, реализация культурных прав нередко имеет политический аспект, и поэтому в этой области может возникнуть борьба групповых интересов. Эта борьба бывает особенно острой, если имеет целью получение финансовой помощи, кредитов, налоговых послаблений.

Упрощая структуру НКА, законодатель тем самым ограничил борьбу идей, концепций и подходов, без которых нередко не возможен выбор путей этнокультурного развития. Свободный выбор — как раз и есть реализация права на национально-культурную автономию. Члены одной общественной организации могут считать, что следует уделять наибольшее внимание возрождению языка, другие стремятся доказать необходимость развития народных промыслов, и т.д. Существует, наконец, и чисто этнографический аспект проблемы, поскольку под одним этническим наименованием могут значиться несколько этнических групп со своим специфическим языком и особыми культурными запросами. Скажем, если региональная НКА мордвы учреждена носителями мокшанского языка, то власти откажут в регистрации второй мордовской НКА, даже в том случае, если она учреждена в защиту эрзянского языка. Немало аналогичных примеров в отношении немецких автономий, поскольку под собирательным наименованием «немцы» значится много разных этнокультурных сообществ. Таким образом, из-за сходства этнографических названий, некоторым группам фактически отказывается в праве иметь свою культурную автономию регионального уровня. Поддерживая только одну из возможных НКА, власти существенно ограничивают возможности этнокультурного развития и, тем самым, лишают часть населения права на национально-культурную автономию.

Попытка определить, каким должно быть оптимальное количество этнокультурных организаций, заведомо обречена на неудачу — слишком велико разнообразие этнографических ситуаций. Вряд ли целесообразно указывать в законе и то, в какой форме должна возникать этническая организация. Разнообразие организационных

форм потенциально тоже очень велико. Как правило, так называемые национальные организации в регионах численно преобладают над собственно НКА. Например, в Волгоградской области зарегистрировано порядка 50 «национальных» общественных объединений, из них национально-культурные автономии составляют не более десятка. Если же учесть, что в том же регионе существует значительное количество незарегистрированных общественных организаций этнической направленности (в Волгоградской области действуют незарегистрированные общества белорусов, ингушей, вьетнамцев, китайцев, корейцев, курдов и др.), тогда становится очевидным, что организации, именуемые НКА, отнюдь не являются основной формой удовлетворения этнокультурных потребностей населения. Ирония заключается в том, что, согласно закону, власти рассматривают именно НКА как полпредов этнических групп и выказывают им максимум внимания. Взять пример Москвы. В столице при мэрии действует Межнациональный консультативный совет⁶⁸, функциями которого является «обеспечение в городе Москве атмосферы межнационального мира и согласия». Помимо правительственных чиновников и начальников городских служб, в него равноправно входят представители только тех этнических организаций, которые обладают официальным статусом региональных НКА. Присутствие представителей иных организаций строго ограничено и они не имеют права участвовать в принятии решения этого органа. В итоге, проигрывает население. Проигрывает и государство, ведь концентрируя внимание на НКА, власти утрачивают связь с реальными общественными процессами. Видимо, наиболее справедливым вариантом удовлетворения права на национально-культурную автономию является не регламентирование организационных форм, а применение НКА исключительно в виде права. Правом на НКА должна обладать любая общественная организация, в уставе которой значатся соответствующие культурные инициативы.

Региональное законодательство о НКА в сравнении с федеральным

Законодательное регулирование НКА на уровне субъектов Российской Федерации в ряде случаев появилось раньше аналогичных федеральных норм. До появления общероссийского закона, о кото-

⁶⁸ Постановление Правительства Москвы «О создании Московского межнационального консультативного совета при Правительстве Москвы» от 31 июля 2001 г. №688.

ром говорилось выше, собственный правовой взгляд на национально-культурную автономию выработали законодатели Чувашии (1993 г.), Башкортостана (1993), Хакасии (1994), Карелии (1994), Коми (1994), Ивановской области (1995), Тувы (1995), Алтайского края (1995), Бурятии (1996). К настоящему времени примерно половина регионов России имеет правовые акты, затрагивающие НКА, а общее количество документов составляет около сотни. Наиболее распространенным региональным правовым документом об НКА является закон о культуре, реже — документы, посвященные вопросам «национальной» (этнической) политики. Существуют также специальные законы об НКА (в Коми и Татарстане). Несмотря на принимаемые поправки, региональные концепции НКА не полностью совпадают с федеральным подходом и тем самым представляют особый интерес.

Единственным стандартом является поддерживаемый всеми регионами тезис о том, что НКА не имеют права участия в избирательных блоках. Отказывая этническим организациям в праве заниматься политикой, субъекты федерации проявили полную солидарность с федеральным центром.

Однако федеральную идею о том, что НКА — это путь «развития» населения России и форма национально-культурного самоопределения, разделяют немногие регионы. Большинство о своем отношении умалчивают, вероятно, полагая, что значительное количество организаций, именуемых НКА, возникли по указке «сверху», а не как форма самоопределения. Известны примеры опубликования специальных постановлений, изданных местным руководством, о стимулировании перевода общественных организаций, типа землячеств, в разряд НКА.

Но некоторые регионы в своих определениях пошли даже дальше федерального центра. Законодатели Адыгеи прямо заявили, что НКА — это и есть «самоопределение».⁶⁹ Похожая точка зрения отражена в законе Башкортостана.⁷⁰ Но что значит НКА, как самоопределение или, как форма самоопределения? Неужели какая-то часть населения выбирала или может выбирать национально-культурную

⁶⁹ Национально-культурная автономия — национально-культурное самоопределение в форме общественного объединения граждан...» (Закон Республики Адыгея «О культуре» от 15 июля 1998 года №87 (в ред. закона РА от 23.04.2003 №129)).

⁷⁰ «Национально-культурное объединение граждан в Республике Башкортостан (далее — национально-культурное объединение) — это национально-культурное самоопределение» (Закон Республики Башкортостан «О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан» от 17 марта 1998 года №145-з).

автономию в условиях альтернативы? Разве предусмотрены законом какие-либо иные варианты этнического развития? Как известно, в 1990-е годы новые территориальные автономии в России не появились, хотя требований на сей счет было выдвинуто немало (требования территориальной автономии вепсов, немцев, ногайцев, лезгин, балкарцев, карачаевцев, кумыков и др.). Ни в одном ни региональном акте, ни федеральном законе не было признано право этнических сообществ на альтернативное самоопределение. Исключением является закон Алтайского края, в котором сказано: *«Граждане Российской Федерации, принадлежащие к различным нациям и этническим группам на территории Алтайского края, имеют естественное право на свободное развитие, включая сохранение национально-этнической самобытности путем развития национально-культурной и национально-территориальной автономии...»*⁷¹. В современной истории России имеется единственный пример альтернативного выбора – упразднение Коми-Пермяцкого автономного округа (национально-территориальная форма заменена национально-культурной). Как и в федеральном законе, в соответствующих региональных актах, заявление о том, что национально-культурная автономия является вариантом самоопределения, носит декларативный характер. Легче согласиться с мнением представителей этнических организаций, что НКА более всего предстает как разрешенный законом способ отстаивания, так сказать, этногрупповых интересов⁷² и, что при этом институт НКА в том виде, как он организован, не «не является решением национального вопроса для народов России».⁷³

В Федеральном законе содержится упоминание о том, что система НКА создается для этнических меньшинств или тех, кто в данном месте и в данное время оказался в подобном состоянии (см. выше). С этим, однако, согласны далеко не все регионы. Менее половины регионов, из тех, что имеют соответствующие законодательные акты, считают, что НКА предназначена только для этнических

⁷¹ Устав (Основной Закон) Алтайского Края, от 5 июня 1995 года №3-ЗС, ст. 8, п. 2.

⁷² Вафеев Р.А. Национально-культурная автономия как общественный фактор защиты национально-культурных интересов сибирских татар, проживающих в Тюменской области // Сибирские татары. Материалы 1-го Сибирского симпозиума «Культурное наследие народов Западной Сибири» (14–18 декабря 1998 г., Тобольск). Омск: ОмГПУ, 1998.

⁷³ Нам И. Реализация Закона РФ «О национально-культурной автономии» // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов, №16, 1998.

меньшинств. Причем, для республиканских законов такая позиция вообще нехарактерна, за исключением законодательства, действующего в Туве⁷⁴ и Дагестане⁷⁵. Обе республики в законе о культуре просто повторили формулировку из цитированного выше межгосударственного соглашения СНГ, образца 1992 г.⁷⁶, установив «...*право всем этническим группам (общностям), компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности, на национально-культурную автономию*». Возможно, такой подход приемлем для этих республик в силу специфики местной этнополитической ситуации. Однако прочие республики имеют иную точку зрения. Ни в Чувашии, где были приняты нормы о НКА за несколько лет до федерального закона, ни в Татарстане, где положение об НКА было принято совсем недавно (2003 г.), ничего не говорится о меньшинствах, «ситуации меньшинства», или группах, «проживающих вне своих национально-государственных образований».

Выше уже говорилось, что федеральная правовая концепция исходит из представления о НКА, как об организации. Примерно в половине случаев региональные нормативные акты придерживаются той же точки зрения. Но есть и другой подход, согласно которому НКА предстает как более широкий социальный феномен. Так, законом Хакасии под НКА понимается не что иное, как право «*национальных групп... на свободную реализацию... культурной самобытности...*»⁷⁷. В рамках данного права законом Хакасии предполагаются различные варианты проявления «культурной самобытности»: создание культурных центров, национальных обществ, землячеств. Очевидно, что такой подход более плодотворен. В этом региональном законе видится намного больше свободы на «реализацию культурной самобытности», чем в федеральном законе и повторяющих

⁷⁴ Закон Республики Тува «О культуре» от 3 апреля 1995 года №261 (в ред. Закона Республики Тува от 12.02.2001 №261).

⁷⁵ Закон Республики Дагестан «О культуре», 2000.

⁷⁶ «Соглашение о сотрудничестве в области культуры», 1992.

⁷⁷ Закон Республики Хакасия «О культуре» от 21 октября 1994 года №38 (в ред. Законов РХ от 10.05.2001 №18, от 29.05.2002 №22), (ст. 18.).

его региональных документах (см. законы Татарстана⁷⁸, Удмуртии⁷⁹, Коми⁸⁰).

Кто является субъектом права на национально-культурную автономию? По мысли большинства региональных законодателей, это должны быть не отдельные физические лица (тогда как в федеральном законе — граждане), а некие обобщенные целостности — народы, этнические/национальные общности, группы. В данном отношении региональное законодательство явно проигрывает федеральному, поскольку оперирует мифическими субъектами. В документах, например, значится, что правом на НКА обладают «национальные группы» (Хакасия⁸¹), «народы и национальные группы» (Карелия⁸²), «этнические общности» (области Ивановская⁸³, Читинская⁸⁴, Калининградская⁸⁵, Амурская⁸⁶), «нации» (Тюменская область⁸⁷). Юридической основы подобные термины не имеют, они не стандартизированы правоведами в виде понятий. Вообще такая стандартизация вряд ли возможна, поскольку *национальность, этническая общность* — суть академические категории. В общественно-политической жизни их чаще применяют в символическом значении, а в этнографической науке, откуда упомянутые слова ведут свое происхождение, нет однозначных определений. Даже в тех случаях, когда в правовом документе указаны конкретные этнические названия, как это сделано законодателями Кемеровской области, точность определения субъекта остается сомнительной: *«Шорскому и телеутскому народам, не имеющим своей государственности, гарантируется право на национально-культурную*

⁷⁸ Закон Республики Татарстан «О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан» от 12 мая 2003 года №15-ЗРТ.

⁷⁹ Закон Удмуртской Республики «О культуре» от 29 октября 1996 года №310-1 (в ред. законов УР от 20.04.2001 №16-ПЗ; от 14.06.2002 №36-ПЗ).

⁸⁰ Закон Республика Коми «О национально-культурной автономии» 9 декабря 1996 года №41-ПЗ (в ред. Закона РК от 15.10.2001 №46-ПЗ).

⁸¹ Закон Республики Хакасия «О культуре» от 21 октября 1994 года №38 (в ред. Законов РХ от 10.05.2001 №18, от 29.05.2002 №22).

⁸² Закон Республики Карелия «О культуре» от 24 января 1995 года №31-ЗРК.

⁸³ Закон Ивановской области «О культуре» от 13 февраля 1995 года №3-ОЗ.

⁸⁴ Закон Читинской области «О культуре» от 30 января 1997 года №74-ЗЧО.

⁸⁵ Закон Калининградской области «О регулировании отношений субъектов культурной деятельности» от 23 апреля 1998 года.

⁸⁶ Закон Амурской области «О культуре» от 5 апреля 1999 года 135-ОЗ.

⁸⁷ Концепция национальной политики в Тюменской области на период 1999–2005 г., утверждена постановлением Администрации Тюменской области 6 ноября 1998 г. №185 от 6 ноября 1998 г. №185.

автономии».⁸⁸ Специалистам известно, что указанные этнические категории не могут быть однозначными из-за сильного этнического смешения и двойственной этнической идентичности людей. В то же время, такая адресность закона — шаг на пути к дискриминации других этнических категорий, которых в той же Кемеровской области насчитывается немало.

В одном из правовых документов Башкортостана приводится, наоборот, максимально широкое определение: «*Республика Башкортостан гарантирует право всем компактно проживающим национальным, этническим, этноконфессиональным и иным группам на культурно-национальную автономию*»⁸⁹. Очевидно, что и в этом случае задача выявления субъекта права не решена. Слово сочетание «иная группа» можно толковать, как «любая группа», например группа пенсионеров, домохозяйек, членов садово-огородного товарищества и т.д.

В ряде случаев региональные законы допускают двоякое понимание субъекта. Например, в Дагестане правом на НКА обладают и этнические общности, и граждане⁹⁰. То же в законодательстве Мурманской области⁹¹. Такой подход дезориентирует исполнителей закона.

Значительное количество региональных нормативных документов устанавливают, как и федеральный закон, что субъектом права на НКА являются граждане. Этот подход — наиболее приемлем. Но и тут возникают проблемы толкования. Говорится, например, о праве граждан, «принадлежащих» к этническим общностям (Алтайский край⁹², Свердловская область⁹³). Видимо, формулировка основана на словосочетании, взятом из Конституции РФ. Но там применяется не «принадлежащие», а «принадлежность». Например, в ст. 19, ч. 2 говорится о запрете «ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или ре-

⁸⁸ Закон Кемеровской области «О правовом статусе коренных малочисленных народов в Кемеровской области» 2 февраля 1999 года 14-ОЗ.

⁸⁹ Закон Республики Башкортостан «О культуре» от 13 июля 1993 года №ВС-18/19 (в ред. Законов РБ от 28.01.98 №133-з, от 23.06.2000 №78-з, от 29.12.2001 №270-з), (ст. 21).

⁹⁰ Закон Республики Дагестан «О культуре» от 13 марта 2000 г. №10, ст. 21.

⁹¹ Закон Мурманской области «О культуре» от 4 мая 2000 года №194-01-ЗМО.

⁹² Устав (Основной Закон) Алтайского Края, от 5 июня 1995 года №3-ЗС.

⁹³ «Основные направления национальной политики в Свердловской области», утверждены указом губернатора Свердловской области 3 сентября 1996 года №335 (в редакции Указа Губернатора области от 03.11.2000 №638-УГ).

лигиозной принадлежности». Здесь «принадлежность» можно толковать как свойство, возникающее различными путями. А в региональном правовом документе читаем: «...национально-культурная автономия, позволяющая гражданам, принадлежащим к различным национальным общностям, ... решать вопросы сохранения своей самобытности...»⁹⁴, что можно трактовать как обязательную или каким-то способом доказанную этническую принадлежность. В скобках заметим, что в соответствующие федеральные органы и академические учреждения (в Институт этнологии и антропологии РАН) не раз поступали просьбы от исполнительных и судебных органов власти дать разъяснения, каким способом следует устанавливать этническую принадлежность граждан.

В других региональных документах, по образцу федерального закона, право на НКА имеют граждане, «относящие себя к определенным этническим общностям/этнической общности» (Чувашия⁹⁵, Удмуртия⁹⁶, Адыгея⁹⁷). Последний вариант — самый лучший с точки зрения этнологии, поскольку учтен субъективный характер самоопределения человека. Но юридическое объяснение остается туманным, и, более того, здесь можно усмотреть намек на дискриминацию. Если понимать так, что в законе названы лишь те граждане, которые *относят себя* к этнической категории, тогда закономерно предположить, что право на НКА предусмотрено не для всех, поскольку не все могут или не все хотят отнести себя к какой-то этнической общности (последнее, кстати, согласуется с нормой российской Конституции, ст. 26, часть 1). Еще один намек на дискриминацию содержится в слове *определенный* («относящие себя к определенной этнической общности»). Превратное толкование возможно в том смысле, что для получения права на НКА требуется отнести себя к какой-то конкретной этнической общности. Можно понять и так, что законом задано неперемное условие: физическое лицо обладает правом лишь в том случае, если относит себя к одной общности и не более. Кстати сказать, для малочисленных групп, на которые в первую очередь ориентируется федеральное и региональное законодательство о НКА, характерно как раз двойственное

⁹⁴ Основные направления национальной политики в Свердловской области, ст. 4.

⁹⁵ Закон Чувашской Республики «О культуре» от 27 мая 1993 года (в ред. законов ЧР от 10.11.1997 №22, от 03.05.2001 №13).

⁹⁶ Закон Удмуртской Республики «О культуре» от 29 октября 1996 года №310-1 (в ред. законов УР от 20.04.2001 №16-ПЗ; от 14.06.2002 №36-ПЗ).

⁹⁷ Закон Республики Адыгея «О культуре» от 15 июля 1998 года №87 (в ред. закона РА от 23.04.2003 №129).

этническое сознание. Более последовательной могла бы быть следующая формулировка: «Правом на НКА обладают граждане, относящие себя к любым этническим группам». А более справедливой является такая формула: «Правом на национально-культурную автономию обладают все жители Российской Федерации».

Вместо заключения

Демократический опыт правового регулирования этнических отношений в России пока что довольно краток. Фактически, он охватывает пятнадцатилетний отрезок времени и неизбежно отражает противоречия, с которыми сталкиваются законодатели при осмыслении ими текущей политической обстановки и выборе тактики государственного управления. Принятые федеральные и региональные правовые акты, и главный среди них — закон о национально-культурной автономии, за последние годы претерпели многочисленные исправления. Однако и теперь правовое регулирование НКА, при всем его непреходящем значении, по-прежнему остается далеким от совершенства. Это регулирование нуждается, как в улучшении концептуального подхода, так и в верификации многочисленных неясных терминов (также отказе от многих из них).

По закону, НКА представляет собой регламентированную организационную форму этнического развития. Действует навязанная обществу система ограничений этнокультурного развития, но не стимулов. Закон трактует НКА, прежде всего, как разрешаемые организации, которым предоставляется финансовая и иная помощь со стороны государства. Федеральный закон о НКА — это фактически закон не о праве на автономию, а закон об общественных организациях этнической направленности. Именно эти организации, а не граждане получают некие права. Считается, что каким-то само собой разумеющимся путем деятельность юридического лица, названного НКА и поддерживаемого властями, позитивно влияет на конкретные этнические общности, отвечает интересам населения.

Заявление о том, что НКА является вариантом самоопределения, носит декларативный характер. На самом деле, созданная государством иерархия НКА — это пока что довольно слабое дополнение к той национально-административной форме управления, которая возникла еще в советские времена. Говорить о том, что НКА является альтернативой национальным республикам, образующим Российскую Федерацию, вообще не имеет смысла. Необходимо, чтобы возобладал другой подход, согласно которому НКА предстает как

сложный социальный феномен и, прежде всего, как право людей на свободную реализацию культурной самобытности⁹⁸ в экстерриториальной форме.

Правом на НКА должны обладать не «народы», а граждане (а лучше — жители) государства, причем, такое право должно быть общедоступным, но не каким-либо образом дифференцированным, как это происходит в настоящее время (в зависимости от «отнесения себя к определенной этнической общности», от «ситуации меньшинства», на «определенной территории» и т.п.). Первоначальная ориентация законодательства о НКА на меньшинства не оправдала себя, и правовые нормы уже подверглись коррекции. Однако тут нельзя останавливаться на полпути, поскольку правоприменительная практика показала, что проблема регулирования отношений в сфере этнокультурного развития гораздо шире, нежели тема меньшинств как таковая.

Видимо, наиболее справедливым вариантом удовлетворения права на национально-культурную автономию является отказ от регламентирования организационных форм. Повторим, НКА необходимо применять именно в виде права. Таким правом должна обладать любая общественная организация, в уставе которой значатся соответствующие культурные инициативы, а также любое частное лицо. Логика тут простая: государственное управление не в состоянии учесть все многообразие культурно-этнических потребностей и запросов населения, здесь необходим простор для гражданской инициативы.

В заключение хотелось бы суммировать сказанное в виде рекомендаций концептуального характера.

НКА является правом, а не организацией

Закон не должен определять конкретную форму реализации НКА и, более того, настаивать на создании организаций, именуемых «НКА», априори выстраивая их субординацию и привязку к органам государственного управления. Во что воплощать свое право на собственное этническое развитие, должны решать сами люди, наделяемые этим правом. В зависимости от потребностей населения, а также местных этнографических и иных условий, как реализация права на НКА должны возникать не только культурные общества и центры, но и землячества, школы и дошкольные учреждения, ор-

⁹⁸ Возможно, лучше сказать «право на этнокультурное развитие».

ганы информации или издательства, фонды, театры, музеи, клубы, кружки, интернет-центры, всевозможные ассоциации, учредителями которых могут стать и коммерческие структуры, а также иные социально-культурные воплощения. Если формой реализации становятся общественные организации, тогда их деятельность будет регламентироваться соответствующими нормативными актами об общественных организациях. Закон о НКА не должен дублировать их. Регламент закона о НКА должен выражаться не в системе ограничений, а в системе ограниченных стимулов использования права на НКА, поскольку предусмотрена государственная поддержка этого вида общественных инициатив. Господдержка этнического развития – важнейший элемент государственной этнической политики, и его нужно не только сохранять, но и совершенствовать.

Как идея стала организацией (истинная причина нынешнего закона о НКА)

Чтобы осуществлять господдержку в качестве инструмента управления, логика требует определить субъект поддержки. В условиях административно-бюрократического стиля управления, таковой субъект не выявляют и даже не назначают, а создают. Закон о НКА в данном случае сыграл роль учредителя. Для администратора очевидно, что НКА должна существовать в виде некоего юридического лица. Какого? НКА – это не населенные пункты, не самоуправляющиеся территории, не политические партии, не государственные структуры. Значит, по мысли управленца, это должны быть общественные объединения. Но тут возникает серьезная правовая проблема. Если государство выборочно спонсирует какие-то организации, тогда без веских на то причин нарушается конституционный принцип равенства общественных объединений перед законом. Поэтому в действующем законе о НКА так много внимания уделено вновь изобретенному виду общественных организаций, именуемых «НКА», с их специфическими правами, среди которых ведущее место отводится госбюджетному финансированию.

Кому и на каких условиях давать средства на этническое развитие

Кто должен учреждать общественные формы этнической направленности, и сколько таких форм для каждого этнического наименования должно быть? Ответ только такой: возможно произвольное количество форм, а учредителем может выступить, кто угодно. Не

должно быть никакого требования доказательства личной «этнической принадлежности». Никакого, унижающего достоинство людей, поиска «меньшинств», «большинства» и «ситуаций». Хочется развивать русскую культуру в Москве или чувашскую в Чебоксарах — пожалуйста, каждый должен иметь на это право. Но, если возникает необходимость просить для такой деятельности денег у государства, необходимо доказать целесообразность своего предложения. Этому и должен посвящаться закон. Если кому-то захочется организовать клуб по изучению ижорского языка, то совсем не обязательно, чтобы учредителем был кто-то из ижорцев. Их и так мало. В данном случае пристрастного внимания со стороны закона не требуется. Однако таковое внимание и даже специальная экспертиза необходимы, если члены данного клуба рассчитывают на финансовую или какую-то иную помощь властей. Прежде, чем безвозмездно предоставить средства, необходимо выяснить, действительно ли заявители хотят и способны как-то помочь возрождению народной культуры ижорцев. Сейчас, согласно закону, организации, именуемые «НКА», автоматически получают огромные средства просто благодаря собственным названиям. В каждом случае велика вероятность, что деньги тратятся бесконтрольно и безосновательно, и, что самое главное — не на пользу этнического развития населения, именем которого названы. Регламентировать такие ситуации как раз и должен закон о НКА.

Нет сомнений в том, что совершенствованию правовых стимулов взаимодействия в этнокультурной сфере необходимо уделить особое внимание. Закон о НКА должен быть не о контроле государства над этническими организациями, а о взаимодействии с ними и их поощрении к общественно необходимым видам деятельности. Это крайне важно осознать именно сегодня, дабы научиться упреждать этнически и религиозно окрашенные формы экстремизма.

Майя Пучкова

**СООТВЕТСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ И ТЕКУЩЕГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ
МЕЖДУНАРОДНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ РФ
В ОБЛАСТИ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ И ЭТНИЧЕСКОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ**

Введение

Он представляет собой сравнительно-правовое исследование положений Конституции и текущего законодательства Российской Федерации с точки зрения их соответствия международно-правовым обязательствам России в области предотвращения и ликвидации расовой и этнической дискриминации.

Главная цель обзора – предоставление Консультативному совету правового компонента проекта базовой правовой информации, позволяющей осуществить в дальнейшем выбор приоритетов в углубленном изучении российского законодательства (заказ углубленных экспертиз) и разработать рекомендации для законодателя по совершенствованию этого законодательства. Задачами данного исследования являются: 1) общая характеристика существующих в российском законодательстве правовых инструментов и механизмов, которые используются или могут быть использованы в области предотвращения, ликвидации расовой и этнической дискриминации и защиты прав лиц, подвергшихся дискриминации; 2) определение степени соответствия этих инструментов и механизмов международно-правовым нормам и принципам (международным стандартам); 3) выявление пробелов во внутреннем законодательстве.

Анализ правоприменительной практики не является предметом настоящего исследования.

В обзоре рассматриваются, с одной стороны многосторонние международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией: а) *специально посвященные вопросам борьбы с расовой и этнической дискриминацией* (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965); Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него (1973); Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960), Конвенция МОТ №111 относительно дискриминации в области труда и занятий (1958); б) *содержащие*

антидискриминационные нормы (Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств).

Автором предпринята попытка систематизировать и классифицировать международно-правовые нормы в данной области. Выделены четыре группы таких норм, каждой из которых посвящен соответствующий раздел обзора.

В Российской Федерации, как известно, отсутствует специальное антидискриминационное законодательство, отдельные нормы антидискриминационного характера содержатся в законах, иных нормативных правовых актах различных отраслей внутреннего законодательства. В этой связи, с другой стороны, в обзоре представлен углубленный анализ и дана оценка соответствующим нормам Конституции и нормам свыше тридцати базовых федеральных законов и отдельных подзаконных нормативных правовых актов.

Обзор состоит из четырех разделов. В **Разделе I** рассматривается вопрос о понятии «дискриминация» в международном праве и внутреннем законодательстве. **Раздел II** посвящен принципу правового равенства (недискриминации). Положения российского законодательства анализируются с позиции того, как они отражают международно-правовые нормы о различных аспектах принципа равенства (недискриминации). В **Разделе III** исследуются нормы внутреннего законодательства, запрещающие расовую дискриминацию и сопутствующие ей явления, а также правовые механизмы противодействия экстремистской деятельности. В **Разделе IV** анализируются группы норм, предусматривающие гарантии защиты лиц, пострадавших от дискриминации и экстремистской деятельности и возмещения вреда.

Раздел 1. Понятие «дискриминация» в международном праве и внутреннем законодательстве

Международно-правовые инструменты

В международном праве понятие «дискриминация» используется в широком и узком смысле.

В широком смысле этот термин употребляется в Международном пакте о гражданских и политических правах (1966) (часть 1 статьи 2, часть 1 статьи 24, статья 26), в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (1966). Но в этих международно-правовых документах отсутствует определение данного термина.

Такое определение было предложено Комитетом по правам человека. Исходя из содержания соответствующих статей Международного пакта о гражданских и политических правах, Комитет считает, что *понятие «дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национальном или социальном происхождении, имущественном положении, рождении или ином обстоятельстве, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод*⁹⁹. (Аналогичное определение дефиниции «дискриминация» содержится в Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960) (часть 1 статья 1).

Понятие «дискриминация», употребляемое в Конвенции МОТ №111 о дискриминации в области труда и занятий (1958), включает: а) всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признакам расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий; б) всякое другое различие, недопущение или предпочтение, приводящее к уничтожению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, определяемое государством – членом МОТ по консультации с представительными организациями работодателей и работников, другими соответствующими органами (часть 1 статьи 1).

⁹⁹ Дискриминация вне закона. Сборник документов. Ответственный редактор д.ю.н., профессор А.Я. Капустин. М., Юрист, 2003. С. 18

Однако данная Конвенция не относит к дискриминации любое различие, недопущение или предпочтение в отношении определенной работы, основанной на специфических требованиях (часть 2 статья 1). Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950) не предлагает определения дефиниции «дискриминация». Но эта Конвенция включает в перечень дискриминационных признаков признак принадлежности к национальному меньшинству, который не упоминается в вышеназванных и других международно-правовых актах.

В Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965) понятие «дискриминация» используется в узком смысле, то есть основанная только на расовых и национальных признаках.

Согласно *пункту 1 статьи 1* данной Конвенции *под термином «расовая дискриминация» понимается «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».*

Вместе с тем указанный международно-правовой документ содержит ряд положений, согласно которым, те или иные меры, принимаемые государством — участником, не рассматриваются, как расовая дискриминация (части 2, 3, 4 статьи 1, часть 2 статьи 2).

Внутреннее законодательство

В Российской Федерации отсутствует специальное антидискриминационное законодательство.

Термин «дискриминация» не получил широкого распространения в российском законодательстве. Он не используется в статье 19 Конституции РФ, посвященной принципу равенства прав и свобод человека и гражданина, а также почти во всех других статьях, определяющих конституционные основы правового статуса личности. Эта дефиниция упоминается только в части 3 статьи 37 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право на вознаграждение за труд «без какой бы то ни было дискриминации...»

Понятие «дискриминация» используется также в отдельных федеральных законах. К числу таких законов относятся, например, Трудовой кодекс РФ (2002) (абзацы 2 и 7 части 1 статьи 2, статьи 3, 132, часть 3 статьи 391), Основы законодательства РФ об охране здо-

ровья граждан (1993) (в редакции федеральных законов от 27.02.2003 №29-ФЗ, от 30.06.2003 №86-ФЗ. (Часть 3 статьи 17) и Закон РФ «Об образовании» (1992) (в редакции федерального закона от 30.12.2001 №194-ФЗ. Пункт 22 статьи 50), Уголовный кодекс РФ (в редакции федерального закона от 08.12.2003 №162-ФЗ. Статья 136).

Однако ни в Конституции РФ, ни в федеральных законах не сформулировано определение понятия «дискриминация».

Исключение составляет статья 136 Уголовного кодекса РФ, в которой впервые в действующем российском законодательстве предпринята попытка дать такое определение. В соответствии с частью 1 новой редакции указанной статьи (федеральный закон от 08.12.2003 №162 ФЗ) «дискриминация» означает «нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам.»

Но это попытку нельзя, на наш взгляд, признать удачной. Данное определение не соответствует международно-правовым нормам, так как понятие «дискриминация» раскрывается не через конкретные ее формы (любое «различие», «исключение», «ограничение» или «предпочтение»), а путем отождествления с дефиницией нарушение прав, свобод и законных интересов. При этом законодатель не поясняет, что в данном контексте понимается под термином «нарушение». По смыслу международно-правовых актов «нарушение прав, свобод человека» может быть целью или следствием дискриминации, но этот концепт не употребляется для обозначения форм дискриминации (часть 1 статьи 1 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования; часть 1 статьи 1 Конвенции МОТ №111 о дискриминации в области труда и занятий; пункт 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

В законодательстве РФ не разработаны научно обоснованные определения концептов: «равенство прав и свобод», «равный доступ», «равные возможности», «ограничение прав», «умаление прав», «законное или незаконное проведение различий».

Российское законодательство не содержит также понятий «принуждения к дискриминации», «подстрекательства к дискриминации», «виктимизации», «сегрегации» и некоторых других, используемых в антидискриминационных международно-правовых актах.

Раздел II. Принцип правового равенства (недискриминации)

Международно-правовые инструменты

Важным правовым инструментом антидискриминационных международно-правовых актов является принцип правового равенства (недискриминации). Международное право рассматривает данный принцип в нескольких аспектах и устанавливает соответствующие обязательства государств по его претворению в жизнь.

Во-первых, международно-правовые документы предусматривают обязательство государств признавать, уважать принцип правового равенства (недискриминации) в качестве универсального, основополагающего принципа осуществления прав и свобод человека, и гарантировать его реализацию.

(Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966). Часть 2 статьи 2; Международный пакт о гражданских и политических правах (1966). Часть 1 статьи 2; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1966). Статья 5; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950). Статья 14; Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1994). Часть 2 статьи 4).

Во-вторых, международно-правовые документы содержат нормы, конкретизирующие принцип равенства (недискриминации) применительно к осуществлению прав и свобод человека в конкретных сферах жизни и деятельности (политической, экономической, социальной, культурной и других), и нормы, устанавливающие обязательства государств по обеспечению данного принципа в каждой из этих сфер (статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах; статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статьи 1, 2, 3 Конвенции МОТ №111 относительно дискриминации в области труда и занятий (1958); статьи 3, 4, 5, 6 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования).

В-третьих, международно-правовые акты устанавливают обязательство государств гарантировать равенство всех людей перед законом, судом и другими органами, отправляющими правосудие и право на равную защиту закона (ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статьи 14, 26 Международного пакта о гражданских и политических правах; часть 1 статьи 4 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств).

В-четвертых, международное право предусматривает специальные нормы, гарантирующие права детей на равную защиту закона и устанавливающие соответствующие обязательства государств (часть 1 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах).

В-пятых, международно-правовые документы определяют перечень признаков, независимо от наличия или отсутствия которых государства должны обеспечивать правовое равенство людей (дискриминационных признаков) (пункт 1 статьи 1, часть 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; часть 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах; часть 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статья 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

В-шестых, международно-правовые акты обязывают государства обеспечивать действие принципа равенства (недискриминации) по отношению ко всем лицам, находящимся в пределах их территории и под их юрисдикцией (часть 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Внутреннее законодательство

Международные нормы, определяющие принцип равенства (недискриминации) в его различных аспектах, получили развитие в Конституции и отраслевом законодательстве РФ.

Принцип равенства (недискриминации) в Конституции РФ

В России указанный принцип возведен в ранг конституционных.

Во-первых, Конституция РФ закрепляет принцип равенства (недискриминации) в качестве основополагающего принципа осуществления прав, свобод, обязанностей человека и гражданина и обязанность государства гарантировать реализацию этого принципа (часть 2 статьи 6, часть 2 статьи 19).

Часть 2 статьи 6 устанавливает, что «каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации».

В соответствии с *частью 2 статьи 19* государство гарантирует «*равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств*».

Конституция РФ предусматривает открытый перечень признаков, независимо от наличия или отсутствия которых должно обеспечиваться правовое равенство, и тем самым предоставляет возможность учитывать и «другие обстоятельства», возникающие в реальной жизни.

Указанные конституционные положения в целом соответствуют международно-правовым стандартам.

Вместе с тем в части 2 статьи 6 и части 2 статьи 19 отсутствуют определения понятий «дискриминация» и «равенство», поэтому их содержание может быть интерпретировано различным образом. В перечне дискриминационных признаков не упомянуты такие важные признаки, содержащиеся в международно-правовых документах, как цвет кожи и принадлежность к национальному меньшинству. Хотя в некоторых регионах России встречаются неоднократные случаи прямой и скрытой дискриминации именно по отношению к национальным меньшинствам.

Таким образом первое предложение части 2 статьи 19 Конституции РФ не в полной мере отражает принципы, закрепленные пунктом 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Во-вторых, Конституция РФ содержит только две специальные нормы, в которых говорится о принципе равенства применительно к отдельным правам и свободам. (часть 3 статьи 37, пункт 4 статьи 32).

Часть 3 статьи 37 устанавливает, что «каждый имеет право... на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации...».

Часть 4 статьи 32 предусматривает, что граждане РФ имеют равный доступ к государственной службе.

В этих положениях используются понятия «дискриминация», «равный доступ», но не предлагаются их определения. Они не содержат перечня дискриминационных признаков.

В конституционных статьях, посвященных другим правам, свободам и обязанностям человека и гражданина, отсутствуют положения о принципе равенства. Следовательно они должны применяться на практике во взаимосвязи со статьей 19.

В-третьих, Конституция РФ провозглашает принцип равенства всех перед законом и судом.

Согласно *части 1 статьи 19* «все равны перед законом и судом». Это положение в целом соответствует международно-правовым актам.

Но такая лаконичная формулировка не раскрывает содержания данного аспекта принципа правового равенства (недискрими-

нации), не определяет признаки независимо от наличия или отсутствия которых государство обязано обеспечивать реализацию указанного принципа.

В этой связи часть 1 статьи 19 на практике может применяться опосредовано, то есть в совокупности с частью 2 статьи 19, конституционными нормами, устанавливающими принципы судопроизводства (в частности, принцип равноправия сторон) и права его участников (статьями 47–51, 52, частью 3 статьи 123 Конституции РФ), а также во взаимосвязи с соответствующими нормами отраслевого законодательства (административного, гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального и других).

В-четвертых, Конституция РФ не содержит положения, специально посвященного такому аспекту принципа равенства (недискриминации), как «право на равную защиту закона».

По смыслу Конституции РФ можно сделать вывод, что общая норма о равенстве всех перед законом и судом, установленная частью 1 статьи 19, включает в себя и «право на равную защиту закона». Однако отсутствие с статье 19, а так же в статьях 45 и 46, рассматривающих вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, формулировок о праве на равную защиту закона не полностью отражает международно-правовые принципы, предусмотренные частью 1 статьи 5, пунктом «б» части 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и другим международно-правовыми актами.

В-пятых, Конституция РФ распространяет действие принципа равенства (недискриминации) как на граждан РФ, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Согласно *части 3 статьи 62* иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральным законом и международным договором РФ.

Это положение соответствует международно-правовым стандартам.

***Принцип равенства (недискриминации)
в текущем законодательстве РФ
Законодательство о гражданстве РФ***

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» (2002) (в редакции федерального закона от 11.11 2003 №151-ФЗ)

предусматривает следующие положения, касающиеся принципа равенства (недискриминации).

Во-первых, он закрепляет принцип равенства (недискриминации) в качестве одного из основных принципов законодательства РФ о гражданстве.

Согласно **пункту 1 статьи 4** правила, регулирующие вопросы гражданства не могут содержать положений, ограничивающих права граждан по тем или иным признакам.

Пункт 2 статьи 4 устанавливает, что гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения.

Во-вторых, этот закон определяет перечень дискриминационных признаков, по которым запрещается ограничивать права граждан. Этот перечень содержит пять признаков, включая признаки расовой, национальной и языковой принадлежности, и является исчерпывающим (пункт 1 статьи 4).

В-третьих, названный закон непосредственно не закрепляет принцип «равного доступа» к гражданству РФ и предусматривает несколько различных способов приобретения гражданства.

В соответствии со статьей 11 гражданство РФ приобретается: а) о рождении (статья 12); б) в результате приема в гражданство в общем (статья 13) и упрощенном (статья 14) порядке; в) путем восстановления в гражданстве РФ (статья 15); г) по иным основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом или международным договором РФ.

Из содержания статей данного закона, определяющих порядок приобретения гражданства РФ каждым из вышеперечисленных способов, следует, что в контексте формального обеспечения равного доступа к гражданству РФ можно рассматривать только положения статьи 13 об общем порядке приема в гражданство РФ.

В соответствии с **частью 1 статьи 13** дееспособные иностранные граждане и лица без гражданства, достигшие восемнадцати лет вправе обратиться о приеме в гражданство РФ в общем порядке на обычных одинаковых для всех условиях. К таким условиям относятся: а) проживание на территории РФ непрерывно в течении пяти лет (срок считается непрерывным, если лицо выезжало за пределы России не более чем на три месяца в течении одного года); б) обязательство соблюдать Конституцию и законодательство РФ; в) наличие законного источника средств к существованию; г) отказ от иного гражданства (за исключением случаев, предусмотренных

международным договором РФ или настоящим законом); д) владение русским языком (не ниже уровня знаний, порядок определения которого устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ).

В-четвертых, Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» предусматривает ряд привилегий и льготных условий для отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства при приеме их в гражданство РФ.

Например, срок проживания на территории России, необходимый для приема в гражданство РФ, сокращается до одного года при наличии у лица хотя бы одного из следующих оснований: 1) наличия высоких достижений в области науки, техники и культуры; 2) обладания профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российского государства; 3) предоставления политического убежища на территории РФ; 4) признания беженцем в порядке, установленном федеральным законом (часть 2 статьи 13 в редакции федерального закона от 11.11. 2003 №151-ФЗ).

Лицо, имеющее особые заслуги перед РФ может быть принято в гражданство РФ без соблюдения обычных условий, предусмотренных частью 1 настоящей статьи (часть 3 статьи 13).

Важно отметить, что Федеральным законом от 11.ноября 2003 №151-ФЗ были внесены дополнения в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», расширяющие перечень оснований для приобретения гражданства РФ в упрощенном порядке лицами, которые проживали или проживают в государствах, входящих в состав бывшего СССР.

Раньше такие лица могли быть приняты в гражданство РФ независимо от срока проживания на территории РФ в случае, если они имели гражданство СССР, но не получили гражданства этих государств и остались в результате лицами без гражданства (пункт «б» части 1 статьи 14 в редакции федерального закона от 31.05.2002 №62-ФЗ).

В настоящее время данное положение в названном Законе сохранилось, но кроме этого Федеральным законом от 11 ноября 2003 №151-ФЗ предусмотрены **новеллы**, согласно которым без соблюдения указанного условия могут быть приняты в гражданство РФ также граждане государств, входивших в состав СССР: 1) проходящие не менее трех лет военную службу по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях или в органах (часть 4 статьи 13); 2) имевшие хотя бы одного родителя, являю-

щегося гражданином РФ и проживающего на ее территории (пункт «а» части 1 статьи 14)¹⁰⁰; 3) получившие среднее профессиональное образование или высшее профессиональное образование в образовательных учреждениях РФ после 1 июля 2002 г. (пункт «в» части 1 статьи 14).

В соответствии с *новой редакцией части 2 статьи 14* Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» *без соблюдения условия о сроке проживания* вправе обратиться о приеме в гражданство РФ иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РФ, которые: а) родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР; б) состоят в браке с гражданином РФ не менее трех лет; в) являются нетрудоспособными и имеют дееспособных сына или дочь восемнадцатилетнего возраста и являющихся гражданами РФ.

К числу новелл, внесенных Федеральным законом от 11 ноября 2003 №151-ФЗ в вышеупомянутый Закон, относятся также следующие положения.

1. В гражданство РФ без соблюдения условия о сроке проживания на территории РФ и без предоставления вида на жительство могут быть приняты нетрудоспособные иностранные граждане и лица без гражданства, прибывшие в Россию из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства по состоянию на 1 июля 2002 года (часть 3 статьи 14);

2. В упрощенном порядке без соблюдения условий о сроке проживания; о наличии законного источника средств к существованию; о владении русским языком, в пределах установленного уровня знаний; без предоставления вида на жительство в гражданство РФ принимаются иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, прибывшие в РФ из государств, входивших в состав СССР, зарегистрированные по месту жительства в РФ по состоянию на 1 июля 2002 г. либо получившие разрешение на временное проживание в РФ, если они до 1 января 2006 г. заявят о своем желании приобрести российское гражданство (часть 4 статьи 14).

3. В гражданство РФ принимаются в упрощенном порядке без соблюдения обязательных условий, предусмотренных пунктами «а», «в», «г», «д» части 1 статьи 13 и без предоставления вида на жи-

¹⁰⁰ Данное положение распространяется и на других иностранных граждан и лиц без гражданства. Аналогичная норма содержалась в предыдущей редакции пункта «а» части 1 ст. 14, но в ней говорилось о нетрудоспособном родителе, имевшем гражданство РФ.

тельство ветераны Великой Отечественной войны, имевшие гражданство бывшего СССР и проживающие на территории РФ (часть 5 статьи 14).

Статья 14 в новой редакции сохранила положения о льготных условиях приема в гражданство РФ детей и недееспособных лиц, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства (часть 6).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации (2002 г.) (в редакции федерального закона от 11.11.2003 №151-ФЗ) в целом соответствует международно-правовым стандартам, в частности, части 1 статьи 1 и пункту «iii» статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Существование в российском законодательстве различных способов приобретения гражданства РФ, в том числе упрощенного порядка приема в гражданство и некоторых льготных условий восстановления в гражданстве РФ для отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства при наличии у них оснований, предусмотренных вышеупомянутым законом (частями 2, 3, 4 статьи 13, статьями 14 и 15) не является в соответствии с международно-правовыми актами нарушением принципа равенства по признакам расовой, национальной или этнической принадлежности и не рассматривается как дискриминация по этим признакам (часть 3 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

Вместе с тем Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» имеет ряд недостатков.

1. В перечень дискриминационных признаков, установленный частью 1 статьи 4 не включены такие признаки, как «цвет кожи» и «принадлежность к национальному меньшинству», а так как этот перечень является исчерпывающим, то отсутствует возможность учитывать указанные признаки в числе «других обстоятельств». В этой связи часть 1 статьи 4 недостаточно полно отражает нормы, предусмотренные частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, частью 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

2. Подпункт «в» части 1 статьи 13, предусматривающий в качестве обязательного условия приема в гражданство РФ в общем порядке наличие у иностранных граждан и лиц без гражданства законного

источника средств к существованию не соответствует части 2 статьи 19 Конституции РФ о равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного положения.

Следует обратить внимание на то позитивное обстоятельство, что Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 151-ФЗ исключил отсутствие законного источника средств к существованию из перечня оснований отклонения заявлений о приеме в гражданство (пункт «з» статьи 16). Однако законодатель проявил некоторую непоследовательность в решении данного вопроса, так как не были внесены соответствующие изменения в часть 1 статьи 13.

3. В рассматриваемом Федеральном законе отсутствуют статьи об ответственности должностных лиц и иных государственных служащих полномочных органов, ведающих делами о гражданстве РФ, за нарушение законодательства о гражданстве.

Законодательство РФ о правовом положении иностранных граждан.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (2002 г.) содержит только одно положение, посвященное принципу равенства (не дискриминации) в осуществлении прав и обязанностей иностранными гражданами и лицами без гражданства¹⁰¹.

Согласно **статье 4** эти лица пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ за исключением случаев предусмотренных федеральным законом.

В соответствии со статьями 1 и 4 данный закон должен прежде всего определять основы правового положения иностранных граждан. Однако он регламентирует вопросы осуществления лишь отдельных прав, свобод и обязанностей: свободы передвижения и места жительства (статья 11), права на труд и занятие предпринимательской деятельностью (статья 13)

Указанный закон не содержит норм об основах правового статуса иностранных граждан в сферах: образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и других. Эти вопросы регулируются соответствующим отраслевым законодательством РФ. Феде-

¹⁰¹ Согласно части 2 статьи 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» понятие «иностранный гражданин» включает в себя и концепт «лицо без гражданства» за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

ральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» главным образом предусматривает процессуальные нормы, определяющие правила оформления приглашений на въезд в РФ (статья 16-19); порядок регистрации иностранных граждан в РФ (статьи 20-25); порядок учета иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих в России (статьи 26-29) и регламентирует некоторые другие вопросы.

Что касается принципа равенства (недискриминации), то названный закон, прежде всего, устанавливает случаи, на которые не распространяется действие этого принципа. Иностранные граждане и лица без гражданства в Российской Федерации не пользуются: 1) избирательными правами (статья 12)¹⁰²; 2) правом доступа к государственной и муниципальной службе и некоторым другим видам деятельности (статья 14); 3) правом доступа к военной службе (статья 15).

Настоящий федеральный закон устанавливает ряд ограничений для иностранных граждан и лиц без гражданства в области реализации свободы передвижения и выбора места жительства (статья 11), права на труд и занятие предпринимательской деятельностью (статья 13).

По смыслу рассматриваемого закона действие принципа равенства неодинаково распространяется на разные категории и иностранных граждан (временно пребывающих в РФ, временно проживающих на территории России, постоянно проживающих в РФ). Действие этого принципа зависит также от наличия или отсутствия у них дипломатического статуса, других обстоятельств, связанных с их профессиональной деятельностью и (или) целью пребывания в РФ.

Следует отметить, что ограничения в области реализации прав и свобод, установленные Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» для этих лиц, не связаны с признаками расовой, национальной или этнической принадлежности. Необходимо также учитывать, что согласно части 2 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации она не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые госу-

¹⁰² *Часть 2 статьи 2* данного закона устанавливает исключение из этого правила: постоянно проживающие в РФ иностранные граждане имеют право избирать и быть избранными в орган местного самоуправления и участвовать в местном референдуме.

дарства-участники проводят или делают между гражданами и не-гражданами.

В этой связи можно сделать вывод, что данный закон в целом не противоречит вышеназванной Международной конвенции, другим международно-правовым актам в области борьбы с расовой и национальной дискриминацией.

Однако некоторые положения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не соответствуют международно-правовым договором и Конституции РФ в части обеспечения принципа равенства независимо от других дискриминационных признаков.

1. **Пункт 8 статьи 7 и пункт 8 статьи 9** устанавливают в качестве основания для отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание или вида на жительство иностранному гражданину положения о том, что он не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в Российской Федерации в пределах прожиточного минимума без помощи государства, за исключением случая признания его нетрудоспособным. Данное положение не соответствует части 2 статьи 19 Конституции РФ, провозглашающей принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от имущественного положения.

2. **Пункт 2 статьи 11** ограничивает осуществление иностранным гражданином, временно проживающим в РФ, свободы передвижения и выбора места жительства без указания причин такого ограничения. Данное положение противоречит части 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 2 Протокола №4 к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, закрепляющим право каждого человека, законно находящегося на территории той или иной страны на свободу передвижения и выбора места жительства. Указанное положение не соответствует также части 1 статьи 27 Конституции РФ, предусматривающей аналогичную норму. Пункт 2 статьи 11 противоречит и части 3 статьи 55 Основного Закона РФ, определяющей исчерпывающий перечень оснований, в целях обеспечения которых федеральным законом могут быть ограничены права и свободы человека и гражданина.

3. **Пункт 9 статьи 31** предусматривает положение о том, что «иностранцы граждане, подлежащие депортации, по решению суда содержаться в специально отведенных помещениях органов внутренних дел либо в специальных учреждениях, создаваемых

в порядке, установленном законом субъекта РФ до исполнения решения о депортации». Однако ни указанным пунктом, ни другими пунктами статьи 31 не определен срок, в пределах которого должно быть исполнено это решение. В данном случае, таким образом, конституционное право на свободу и личную неприкосновенность иностранных граждан ограничивается на неопределенный срок. В этой связи пункт 9 статьи 31 не соответствует части 1 статьи 22 и частями 2 и 3 статьи 55 Конституции РФ.

В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не урегулирован ряд важных вопросов, связанных с обеспечением реализации принципа равенства (недискриминации).

Первое. В нем не получили развития положения, установленные частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также положения, закрепленные частью 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, частью 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, частью 2 статьи 19 Конституции РФ, определяющие перечень дискриминационных признаков.

Второе. Статья 8 устанавливает общий порядок выдачи видов на жительство для постоянного проживания в РФ для всех категорий иностранных граждан. Она не предусматривает льготных условий для тех категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, для которых статьей 14 Федерального закона «О гражданстве в Российской Федерации» определен упрощенный порядок приобретения российского гражданства.

Кроме того, в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» отсутствуют специальные нормы о беженцах. Никаких льгот при получении разрешения на временное проживание или вида на жительство для постоянного проживания в России для этой категории иностранных граждан также не предусмотрено.

Третье. В названном законе не закреплено право иностранных граждан на обжалование решений и действий полномочных государственных органов, ведающих вопросами пребывания, проживания иностранных граждан на территории России и действий должностных лиц этих органов.

Четвертое. Согласно статье 4 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» исключения из принципа равенства в отношении иностранных

граждан могут устанавливаться только федеральным законом. В этой части данная статья не полностью соответствует **части 3 статьи 62** Конституции РФ, которая предусматривает, что такие исключения могут устанавливаться федеральным законом, или международным договором РФ.

Законодательство о правовом положении беженцев и вынужденных переселенцев

Законодательство РФ о беженцах и вынужденных переселенцах призвано обеспечивать защиту лиц, пострадавших от разных видов дискриминации, в том числе расовой и национальной. Оно определяет экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов этих лиц.

Федеральный закон «О беженцах» (1933) (в редакции федерального закона от 07.11.2000 №135 ФЗ) и Закон РФ «О вынужденных переселенцах» (1993) (в редакции федерального закона от 07.08.2000 №122-ФЗ) формально не провозглашают принцип равенства (недискриминации). В них нет специальных статей, посвященных этому принципу, не употребляются дефиниции «дискриминация», «равенство», «равные права», «равные возможности», «равный доступ».

Вместе с тем названные законы регулируют некоторые вопросы, связанные с обеспечением этого принципа.

Во-первых, эти законы содержат нормы, гарантирующие равный доступ к соответствующим защитным механизмам любому лицу, принадлежащему к определенной категории беженцев или вынужденных переселенцев.

Лица, получившие свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании его беженцем и члены его семьи пользуются правами и несут обязанности, **установленные статьей 6** Федерального закона «О беженцах». Лица, получившие свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем и члены его семьи, не достигшие восемнадцати лет имеют права и несут обязанности, **закрепленные статьей 4** Закона РФ «О вынужденных переселенцах».

Все лица, признанные беженцами, и члены их семей обладают правами и несут обязанности, **предусмотренные статьей 8** Федерального закона «О беженцах». А каждое лицо, признанное вынужденным переселенцем пользуется правами и несет обязанности, определенные **статьями 6 и 7** Закона РФ «О вынужденных переселенцах».

Во-вторых, в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» лица, признанные беженцами, могут осуществлять некоторые права на основе принципа равенства с гражданами РФ¹⁰³.

В данном случае для обозначения принципа равенства указанный Закон применяет термин «наравне». **Статья 8** устанавливает, что лицо, признанное беженцем и прибывшие с ним члены его семьи могут осуществлять **наравне с гражданами РФ** следующие права на: 1) медицинскую и лекарственную помощь; 2) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве; 3) работу по найму или предпринимательскую деятельность; 4) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение; 5) получение содействия в устройстве детей в государственные или муниципальные

дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования; 6) участие в общественной деятельности (пункты 7–11, 15). Исключения из этих правил могут быть предусмотрены законодательством РФ и международными договорами РФ.

Закон РФ «О вынужденных переселенцах» не содержит аналогичных норм. Он закрепляет главным образом «специальные права» этой категории лиц (статьи 4,8).

Однако, поскольку вынужденными переселенцами признаются прежде всего граждане РФ при наличии у них оснований, предусмотренных **частью 1 статьи 1** данного закона, то на них полностью распространяется действие статьи 19 Конституции РФ о принципе равенства прав и свобод человека и гражданина.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, признанные вынужденными переселенцами согласно части 3 статьи 1 упомянутого закона, пользуются правами и свободами на основе принципа равенства с российскими гражданами в соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции РФ.

В-третьих, Федеральный закон «О беженцах» и Закон РФ «О вынужденных переселенцах» предоставляют беженцам и вынужденным переселенцам право на защиту своих прав путем обжалования решений и действий (бездействия) компетентных государственных органов

¹⁰³ Согласно пункту 1 части 1 статьи 1 Федерального закона «О беженцах» беженцем признается лицо, не являющееся гражданином РФ при наличии оснований, перечисленных в этом пункте.

исполнительной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, связанных с исполнением этих законов в вышестоящий орган или в суд (части 2–4 статьи 10 Федерального закона «О беженцах», части 2–4 статьи 8 Закона РФ «О вынужденных переселенцах»).

В-четвертых, указанные законы устанавливают положения, запрещающие возвращать беженцев и вынужденных переселенцев против их воли на территорию иностранного государства или населенного пункта РФ, на которой они подверглись насилию или другим формам преследования.

Согласно части 1 статьи 10 Федерального закона «О беженцах» лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (прежнего обычного места жительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, в результате которых это лицо стало жертвой преследования.

В соответствии с *частью 1 статьи 8* Закона РФ «О вынужденных переселенцах» вынужденный переселенец не может быть возвращен против его воли на территорию (в населенный пункт), которую он покинул по аналогичным обстоятельствам. Вынужденный переселенец не может быть также переселен в другой населенный пункт на территории РФ без его согласия.

Федеральный закон «О беженцах» и Закон РФ «О вынужденных переселенцах» в целом отражают нормы антидискриминационных международно-правовых актов (в рассмотренной части).

Но названные законы имеют существенные недостатки.

Определение понятий «беженец» и «вынужденный переселенец» содержит расплывчатые, не достаточно четкие формулировки, что способствует их различной интерпретации на практике.

Пункт 1 части 1 статьи 1 Федерального закона «О беженцах» устанавливает, что «беженец — это лицо, которое является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку...». Не совсем понятно, что законодатель имел в виду, используя неопределенное выражение «в силу вполне обоснованных опасений» и какие именно опасения (за исключением общеизвестных фактов, освещаемых в средствах массовой информации) могут считаться обоснованными. Не ясно также каким образом лицо, ходатайствующее о признании его беженцем, должно доказывать обоснованность своих опасений, учитывая, что его возможности в этом плане часто крайне ограничены.

Из определения понятия «вынужденный переселенец», предусмотренного частью 1 статьи 1 Закона РФ «О вынужденных переселенцах» не ясно относятся ли «массовые нарушения общественного порядка к самостоятельному виду оснований, представляющих реальную опасность для лица и служащих причиной признания его вынужденным переселенцем или следует рассматривать в качестве одного из возможных результатов дискриминации.

2. Федеральный закон «О беженцах» и Закон РФ «О вынужденных переселенцах» устанавливают сложные процедуры получения статусов «беженец» и «вынужденный переселенец» и содержат избыточное число процессуальных норм, подробно регламентирующих, главным образом, технические вопросы. Но эти законы не решают ряд принципиальных важных вопросов в данной области.

По смыслу названных законов лицо, ходатайствующее о признании его беженцем или вынужденным переселенцем обязано само представить доказательства о наличии у него юридических оснований для получения такого статуса. Особенно жесткие требования в этом вопросе предъявляются к беженцам (пункт 3 статьи 3 Федерального закона «О беженцах»).

Вместе с тем на уровне федеральных законов практически не определены процессуальные права беженцев и вынужденных переселенцев (кроме права на обращение с ходатайством и права на обжалование) в процессе рассмотрения органами миграционной службы этих ходатайств и принятия решений.

В рассматриваемых законах не разработаны процедуры рассмотрения по существу ходатайств о признании беженцем и вынужденным переселенцем, четко не зафиксированы процессуальные обязанности органов миграционной службы, а также не предусмотрены некоторые процессуальные гарантии прав беженцев и вынужденных переселенцев. В Федеральном законе «О беженцах», например, установлены процессуальные сроки предварительного рассмотрения ходатайств и принятия решений о выдаче свидетельства (часть 5 статьи 4), но не определены сроки рассмотрения федеральным органом исполнительной власти по миграционной службе этих ходатайств по существу.

3. Закон РФ «О вынужденных переселенцах» не достаточно внимания уделяет правовому статусу бывших граждан СССР, постоянно проживающих на территории государств, ранее входивших в состав СССР и вынужденных покинуть эти государства по обстоятельствам, предусмотренным данным законом.

Этим лицам предоставлена возможность получить статус вынужденного переселенца при наличии следующих условий: 1) если ранее они получили статус беженца, но утратили его в связи с приобретением гражданства РФ; 2) в период действия статуса беженца возникли обстоятельства, препятствующие ему в обустройстве на территории России (часть 4 статьи 1).

Одновременно указанный закон **устанавливает некоторые ограничения реализации такой возможности**. «Вынужденным переселенцем не может быть признано лицо, не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства РФ» (пункт 2 части 1 статьи 2). Неопределенность последней формулировки дает повод для ее неоднозначного толкования. Не ясно с какого именно момента должен исчисляться месячный срок: со дня принятия полномочными органами решения о предоставлении российского гражданства или со дня, когда об этом решении стало известно заинтересованному лицу. На практике данная норма нередко трактуется не в пользу соответствующего лица.

Согласно части 6 статьи 3 вышеупомянутого закона, если гражданине бывшего СССР, прибывшие в РФ не подали в порядке, установленном законодательством РФ заявлений и ходатайств о приобретении российского гражданства, то их ходатайства о признании вынужденными переселенцами не подлежат регистрации.

В рассмотренных случаях, таким образом, лица указанной категории могут оказаться в сложном положении — потерять статус беженца и лишиться возможности получить статус вынужденного переселенца. Однако Закон РФ «О вынужденных переселенцах» не содержит норм, определяющих правовое положение граждан бывшего СССР в данной ситуации. Аналогичные нормы отсутствуют в Федеральном законе «О беженцах».

Отмеченные и некоторые другие недостатки Закона РФ «О вынужденных переселенцах» и Федерального закона «О беженцах» препятствуют эффективному осуществлению принципов антидискриминационных международно-правовых актов, в частности, установленных частью 2 статьи 4 и частью 2 статьи 6 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Гражданское законодательство РФ

Гражданский кодекс РФ (1994), конкретизируя статью 19 Конституции РФ о принципе равенства применительно к осуществлению гражданских прав, предусматривает следующие положения.

Во-первых, он закрепляет принцип равенства участников гражданских отношений в качестве одного из основных принципов гражданского законодательства (статьи 1, 2).

Под равенством участников в данном случае понимается их юридическое (но не экономическое) равенство, символизирующее наличие горизонтальных отношений между лицами, не находящимися в служебном или ином юридическом соподчинении¹⁰⁴.

Во-вторых, этот кодекс признает принцип равенства за всеми гражданами РФ в отношении обладания ими гражданской правоспособности. Согласно статье 17 «способность иметь гражданские права и нести обязанности (гражданская правоспособность) признается в равной мере за всеми гражданами».

Принцип равенства правоспособности свидетельствует лишь о равенстве правовых возможностей, но не о равенстве конкретных субъективных прав, поскольку между ними всегда имеется несовпадение¹⁰⁵.

Нарушение принципа равенства правоспособности запрещено гражданским законодательством РФ. В соответствии со статьей 22 ГК РФ никто не может быть ограничен в правоспособности и дееспособности гражданина иначе, как в случаях и в порядке, установленных законом.

В-третьих, отдельные статьи ГК РФ, регулирующие конкретные виды гражданских правоотношений, также содержат положения, обеспечивающие действие принципа равенства применительно к этим отношениям. Например, ***статья 426***, регламентирующая институт «публичного договора», предусматривает, что коммерческая организация не в праве оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами (абзац 2 пункта 1). Согласно пункту 2 указанной статьи условия публичного договора, включая цену товаров, работ и услуг, устанавливаются ***одинаковыми*** для всех потребителей. Исключения составляют слу-

¹⁰⁴ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть 1. Под ред. проф. Т.Е. Абовой и проф. А.Ю. Кабалкина. М., 2002. С. 29.

¹⁰⁵ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть 1 Под ред. проф. Т.Е.Абовой и проф. А.Ю. Кабалкина. М., 2002. С. 66.

чай, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей.

В соответствии со статьей **789 ГК РФ**, посвященной договору перевозки, перевозка, осуществляемая коммерческой организацией, признается перевозкой транспортом общего пользования, если из закона, иных правовых актов или лицензии, выданной этой организации, вытекает, что она обязана осуществлять перевозки грузов, пассажиров, багажа, по обращению *любого* гражданина или юридического лица.

В-четвертых, нормы ГК РФ о действии принципа равенства в сфере гражданских отношений распространяются не только на граждан РФ, но и на неграждан. В соответствии с абзацем 4 пункта 1 статьи 2 правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Положения ГК РФ о принципе равенства в осуществлении гражданских прав и свобод в целом соответствуют международно-правовым стандартам.

Однако, учитывая то, что гражданское законодательство регулирует достаточно широкий круг общественных отношений, имеющих важное значение для повседневной жизни каждого человека, целесообразно было бы в ГК РФ определить перечень дискриминационных признаков, включая признаки расовой дискриминации. Сейчас в ГК РФ отсутствуют нормы, предусматривающие такой перечень.

Семейное законодательство

Семейный кодекс РФ (1995), предусматривает следующие положения о принципе равенства (недискриминации).

Во-первых, этот кодекс закрепляет принцип равенства в качестве одного из основных принципов семейного законодательства.

Часть 3 статьи 1 устанавливает, что регулирование семейных отношений осуществляется в соответствии с принципом равенства супругов в семье. Согласно ***статье 31*** «вопросы материнства, отцовства, воспитания, образования детей и другие вопросы жизни семьи решаются супругами совместно исходя из принципа равенства супругов».

Во-вторых, Семейный кодекс РФ предусматривает, что принцип равенства (недискриминации) должен соблюдаться при реализации следующих прав на: 1) вступление в брак (статья 12); 2) выбор и пере-

мену фамилии (статья 32); 3) выбор супругами рода занятий, профессии, места пребывания и жительства (часть 1 статьи 6); 4) имущественных прав (статьи 34–36, 38, 39); 5) родительских прав (статья 61); 6) других прав супругов.

При этом термин «равные права», «равные обязанности» употребляются только в статье 61.

В-третьих, данный кодекс устанавливает правило, согласно которому дети, родившиеся от лиц, состоящих в законном браке, и дети, родители которых не состояли в браке между собой, имеют равные права и обязанности (статья 53).

В-четвертых, Семейный кодекс РФ не только провозглашает принцип равенства (недискриминации) в семейных отношениях, но и предусматривает гарантии осуществления этого принципа

Одной из таких гарантий является запрет на ограничение прав граждан при вступлении в брак и в семейных отношениях пункт 4 статьи 1.¹⁰⁶

Гарантии принципа равенства установлены также статьями 27, 28, 34, 35, 38, 39, 45, 51, 56 и другими. Например, если брак был заключен с нарушением прав одного из супругов, то он может быть признан судом недействительным (части 1, 2 статьи 27, статья 28).

В-пятых, названный кодекс определяет закрытый перечень дискриминационных признаков. Этот перечень включает признаки социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности (абзац 1 пункта 4 статьи 1).

В-шестых, Семейный кодекс РФ не содержит норм, непосредственно посвященных распространению действия принципа равенства на семейные отношения с участием иностранных граждан и лиц без гражданства. Но он устанавливает общие положения о порядке применения российского законодательства к такого рода отношениям.

В данном случае выбор законодательства РФ или законодательства иностранного государства применительно к решению тех или иных вопросов обуславливается наличием или отсутствием сносаний, предусмотренных данным кодексом (статьи 156–167).

Положения Семейного кодекса РФ, касающиеся принципа равенства (недискриминации) в семейных отношениях в целом соответствуют международно-правовым стандартам, установленным пунктами «iv», «v» статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статье 23

¹⁰⁶ См. об этом: Раздел III Нормы, запрещающие расовую дискриминацию и сопутствующие ей явления.

и части 1 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Однако в перечне дискриминационных признаков, установленном абзацем 1 пункта 4 статьи 1, отсутствуют признаки расовой дискриминации: цвет кожи и принадлежность к национальному меньшинству, а также многие признаки общей дискриминации (имущественное и должностное положение и другие). Указанное положение таким образом не полностью отражает нормы, предусмотренные частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; частью 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Трудовое законодательство РФ

Принятие Трудового кодекса РФ (2001) является существенным продвижением в разработке правовых вопросов в области борьбы с дискриминацией и обеспечения принципа равенства (недискриминации) в сфере трудовых отношений.

Этот федеральный закон содержит ряд новых моментов.

Во-первых, новый Трудовой кодекс РФ провозгласил принцип равенства (недискриминации) в качестве одного из основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (абзацы 5, 7 статьи 2, часть 1 статьи 3). Таким образом он распространил действие названного принципа на все стадии трудовых отношений.

Во-вторых, этот Кодекс для обозначения принципа правового равенства (недискриминации) вводит концепт «равенство возможностей» и использует следующие выражения «равенство прав и возможностей работников», «равенство возможностей работников без всякой дискриминации», «равные возможности для реализации трудовых прав».

В-третьих, Трудовой кодекс РФ определил перечень дискриминационных признаков. Этот перечень является открытым. По сравнению с частью 2 статьи 16 КЗОТ РСФСР (1971) он расширил данный перечень и впервые в законодательстве РФ включил в него такой признак расовой дискриминации, как цвет кожи.

В-четвертых, Трудовой кодекс РФ обеспечивает принцип правового равенства (недискриминации) в осуществлении трудовых прав путем закрепления универсальных общих положений (статьи 2, 3) и специальных положений в отношении отдельных трудовых прав. КЗОТ

(1971) гарантировал этот принцип только путем закрепления специальных положений (статьи 2, 16).

Новый Трудовой кодекс РФ предусматривает специальные нормы, гарантирующие равенство в осуществлении трудовых прав при заключении трудового договора (статья 64), оплаты труда (132), права на профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации (статья 197).

В-пятых, Трудовой кодекс РФ распространяет действие принципа равенства на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Согласно части 4 статьи 11 на территории Российской Федерации правила, установленные настоящим Кодексом, законами, иными нормативными правовыми актами, регуливающими трудовые отношения, распространяются на трудовые отношения иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ.

Изложенное свидетельствует о том, что Трудовой кодекс РФ (2001) достаточно полно отражает нормы международно-правовых актов о принципе равенства (недискриминации) в осуществлении трудовых прав и в целом соответствует части 1 статьи 1, статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; пункту 2 статьи 2, части 1 статьи 6, пункту «i» части 1 статьи 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Вместе с тем новый Кодекс имеет отдельные правовые пробелы.

Во-первых, в нем отсутствуют определения понятий «дискриминация», «прямое и косвенное ограничение прав».

Во-вторых, не рассматривается такой аспект принципа равенства (недискриминации), как «равенство обращения в отношении труда и занятий». В этой части он не полностью отражает принципы, установленные статьей 2 Конвенции МОТ № 111 относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которой государства обязуются обеспечивать не только «равенство возможностей», но и «равенство обращения» в отношении труда и занятий.

В-третьих. В абзаце 7 статьи 2 Трудового кодекса закреплён принцип обеспечения равных возможностей без всякой дискриминации на продвижение по работе с учетом производительности труда, квалификации и стажа работы по специальности. Однако этот принцип не получил развития и конкретизации в соответствующих разделах Кодекса. В нем отсутствует специальная статья о праве на продвижение по работе и гарантиях этого права, что создает определенные препятствия для эффективной реализации норм, пред-

усмотренных пунктом «с» части 1 статьи 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Законодательство РФ о государственной и муниципальной службе.

Федеральные законы «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.) (в редакции федерального закона от 11.11.2003 №141-ФЗ); «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995) (в редакции федеральных законов от 18.02.1999 №35-ФЗ, от 07.11.2000 №135-ФЗ) и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (1998) (в редакции федерального закона от 13.04.1999 №75-ФЗ) содержат следующие положения.

Во-первых, эти законы закрепляют принцип равного доступа граждан к государственной и муниципальной службе в качестве одного из основных принципов государственной и муниципальной службы (абзац 4 части 1 статьи 3 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», пункт 5 статьи 5 федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», пункт 6 статьи 5 федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»).

Во-вторых, названные законы устанавливают право граждан РФ на равный доступ к государственной и муниципальной службе (пункт 1 статьи 22 федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», статья 3 федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»).

В-третьих, указанные законы предусматривают обстоятельства (условия), с учетом которых гражданам РФ государство гарантирует равный доступ к государственной и муниципальной службе, и которые в соответствии с международно-правовыми актами не являются признаками дискриминации. К ним относятся: а) способности лица; б) его профессиональная подготовка (пункт 5 статьи 5 федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», пункт 6 статьи 5 федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»).

Эти обстоятельства детализируются в статьях законов, устанавливающих квалификационные требования, предъявляемые к деловым качествам граждан, поступающим на государственную или муниципальную службу (пункты 3, 4, 5 статьи 6 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», пункт 2

статьи 8 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»¹⁰⁷.

В-четвертых, рассматриваемые федеральные законы определяют перечни дискриминационных признаков. Эти перечни содержат признаки, предусмотренные частью 2 статьи 19 Конституции РФ, в том числе признаки расы, национальности, языка. Но в отличие от открытого перечня, установленного конституционным положением, они являются исчерпывающими.

Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации» включил в перечень дискриминационных признаков новый признак – гражданство субъектов РФ (пункт 2 статьи 21). Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» в числе дискриминационных признаков такого признака не предусматривает (статья 3).

В-пятых, рассматриваемые федеральные законы предусматривают в качестве гарантии равного доступа к государственной службе конкурсное замещение вакантных государственных должностей определенных групп.

Новый Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает общее положение о том, что федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ регламентируются порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей на конкурсной основе (часть 2 статьи 11).

Федеральный закон «Об основах государственной службы

Российской Федерации» закрепляет право государственного служащего на участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности государственной службы (пункт 5 части 1 статьи 9).

Согласно части 1 статьи 22 этого закона конкурс на замещение вакантной государственной должности государственной службы обеспечивает право граждан на равный доступ к государственной службе. Статья 22 содержит также процессуальные нормы, определяющие основные условия и порядок проведения конкурса.

В соответствии с данным законом в конкурсном порядке могут замещаться не все государственные должности, а только некоторые из них (абзац 3 части 7 статьи 21).

¹⁰⁷ Согласно пункту 2 статьи 8 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» указанные квалификационные требования устанавливаются законами субъектов РФ.

В-шестых, положения о равном доступе к государственной и муниципальной службе не распространяются на иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии с пунктом 4 статьи 32 Конституции РФ, статьей 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», пунктом 1 статьи 3, пунктом 1 статьи 21 Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и статьей 3 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» право поступления на государственную и муниципальную службу имеют только граждане РФ.

Согласно **пункту 6 части 2 статьи 21** Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» не может быть принят на государственную службу и гражданин РФ при наличии у него гражданства иностранного государства. Исключения из этого правила могут быть установлены на взаимной основе межгосударственными соглашениями.

Рассмотренные положения не противоречат нормам международно-правовых документов о ликвидации расовой дискриминации, так как они не применяются к различиям, которые государства проводят или делают между гражданами и негражданами (часть 2 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации).

В-седьмых, федеральное законодательство устанавливает для государственных служащих ряд ограничений, связанных с государственной службой, в области осуществления ими прав и свобод человека.

Государственные служащие не вправе, например, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и (или) иной творческой деятельностью; быть депутатами законодательных (представительных) органов; заниматься предпринимательской деятельностью; принимать участие в забастовках; использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных объединений; создавать структуры политических партий, общественных объединений в государственных органах за исключением профессиональных союзов (пункты 1, 2, 3, 11, 12, части 1 статьи 11 Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации»; пункты 1, 2, 3, 10, 11 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»). Федеральными законами предусмотрены также другие ограничения.

Однако международно-правовыми документами данные ограничения не рассматриваются как дискриминация и нарушение принципа равенства. (см. например, часть 2 статьи 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, часть 2 статьи 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

В-восьмых, законодательство РФ о государственной службе предусматривает отдельные нормы общего характера о механизмах защиты прав государственных служащих.

Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» представляет государственному служащему права: а) требовать проведения служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство (пункт 10 части 1 статьи 9); б) право обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой (часть 2 статьи 9). Федеральное законодательство гарантирует также государственным служащим их защиту и защиту членов семьи от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением ими должностных обязанностей (пункт 10 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»; пункт 8 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»).

Думается, что названные правовые механизмы могут быть использованы на практике для защиты прав данной категории граждан, подвергшихся расовой, национальной и другим видам дискриминации во время прохождения ими государственной службы.

Федеральное законодательство о государственной и муниципальной службе в целом отражает положения международно-правовых актов о равном доступе к государственной службе.

Однако это законодательство имеет отдельные недостатки и правовые проблемы.

1. В федеральных законах не достаточно урегулирован вопрос о гарантиях, обеспечивающих равный доступ к государственной службе. Кроме конкурсного порядка замещения отдельных государственных должностей в этих законах не предусмотрены другие гарантии равного доступа. Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» вообще не содержит нормы о гарантиях равного доступа к муниципальной службе.

2. В указанных законах отсутствуют специальные нормы о правовых механизмах защиты от дискриминации лиц, поступающих на государственную службу, не закреплено, в частности, право этих лиц на обжалование решений (в том числе об отказе в приеме на государственную службу) и действий (бездействия) соответствующего государственного органа и его должностных лиц. Такое право оставлено только государственным служащим (часть 2 статьи 9 Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации»). Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не закрепляет даже право муниципальных служащих на обжалование.

3. В законодательстве о государственной службе пока не получили отражения нормы, установленные статьей 14 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» об ответственности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих за осуществление ими экстремистской деятельности: не определены обязанности этих служащих по соблюдению законодательства о принципе равенства (недискриминации) и о противодействии экстремистской деятельности, а также не предусмотрены специальные меры дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства в данной области.

Названные недостатки федерального законодательства о государственной службе в определенной степени затрудняют реализацию принципов, закрепленных пунктом «с» статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и пунктом «е» статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Законодательство РФ об образовании

Закон РФ «Об образовании» (1992) (в редакции федеральных законов от 27.12.2000 №150 ФЗ от 30.12.2001 №194-ФЗ и от 08.12.2003.№169-ФЗ) содержит следующие положения, посвященные принципу равенства (недискриминации).

Во-первых, этот закон закрепляет принцип равенства (недискриминации) в качестве государственной гарантии прав граждан РФ в области образования (пункт 1 статьи 5).

Пункт 1 статьи 5 провозглашает указанный принцип, не обозначая его названия. В нем не употребляются термины «дискриминация», «равенство», а используется дефиниция «возможность», но без определения этого понятия. Данное положение, конкретизируя часть 2 статьи 19 Конституции РФ, расширяет перечень дискри-

минационных признаков, включая в него новые признаки: возраст, состояние здоровья, наличие судимости. Исключения из этого правила возможны в сфере профессионального образования. Они обуславливаются спецификой соответствующих профессий и специальностей. **Ограничения прав граждан** на получение профессионального образования по вышеназванным и некоторым другим признакам могут быть установлены только законом (часть 2 пункта 1 статьи 5). Перечень таких ограничений является исчерпывающим и не включает ограничения по признакам расовой или национальной принадлежности.

Во-вторых, рассматриваемый законодательный акт устанавливает нормы, обеспечивающие «равный доступ» к образованию.

При этом в тексте закона используется термин не «равный доступ», а «общедоступность образования» без определения данного понятия.

Принцип общедоступности и тесно связанный с ним принцип бесплатности образования в государственных и муниципальных учреждениях закреплены в качестве государственных гарантий прав граждан (пункт 3 статьи 5). Принцип общедоступности включен также в число принципов государственной политики в области образования (пункт 3 статьи 2).

В-третьих, закон РФ «Об образовании» содержит нормы, посвященные категории «равные права».

В соответствии с **пунктом 5 статьи 50** «выпускники образовательных учреждений» независимо от их организационно-правовых форм, имеющих государственную аккредитацию, обладают **равными правами** при поступлении в образовательное учреждение следующего уровня.

Этот закон, конкретизируя статью 43 Конституции РФ, предусматривает соблюдение принципа равенства при осуществлении гражданами других прав в сфере образования (статья 50, пункт 2 статьи 6, статья 16 и др.)

В-четвертых, названный закон определяет ряд правовых, экономических и социальных гарантий, обеспечивающих реализацию принципов «равных возможностей», «общедоступности» и «равных прав». К таким гарантиям, в частности, относятся:

1) **обязательность основного общего образования** (пункт 3 статьи 19); 2) **государственные образовательные стандарты**, которые гарантируют во всех государственных и муниципальных учреждениях **равной ступени одинаковый уровень образования и равные условия в отношении качества образования** (статья 7); 3) **наличие разных форм**

получения образования с учетом потребностей и возможностей личности (статья 10); 4) *общие требования*, предъявляемые к порядку приема граждан в образовательные учреждения (статья 16); 5) *государственное и муниципальное финансирование образования* (статьи 40–42); 6) другие гарантии.

Российская Федерация принимает специальные меры, обеспечивающие равное осуществление прав в сфере образования, лицами, нуждающимися в социальной защите. В соответствии с законом РФ «Об образовании»: 1) государство полностью или частично несет расходы на содержание таких лиц в период получения ими образования (пункт 5 статьи 5); 2) для граждан с отклонениями в развитии создаются специальные условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе особых педагогических подходов (пункт 6 статьи 5); 3) для лиц, относящихся к социально незащищенным группам, предусматривается льготный внеконкурсный порядок приема в средние специальные и высшие профессиональные учебные заведения при условии успешной сдачи вступительных экзаменов (часть 3 пункта 3 статьи 16).

Такие меры согласно пункту 4 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации не рассматриваются как расовая дискриминация.

Закон РФ «Об образовании» в целом соответствует антидискриминационным международно-правовым документам и отражает принципы, закрепленные подпунктом «V» пункта «е» части 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статьями 2, 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьей 4 и подпунктом «а» пункта 1 статьи 5 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

Вместе с тем указанный закон имеет отдельные недостатки и правовые пробелы.

Первое. В нем не получил развития такой аспект принципа равенства, как «равенство отношения».

В законе не предусмотрены специальные гарантии, обеспечивающие равное отношение со стороны педагогического и технического персонала образовательных учреждений к ученикам независимо от их национальности и других признаков. В этой части он не отражает положение, закрепленное частью 1 статьи 4 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

Второе. В перечень дискриминационных признаков, установленный названным законом, включены не все признаки расовой и национальной дискриминации. В нем не упомянуты «цвет кожи» и «принадлежность к национальному меньшинству». Пункт 1 статьи 5 закона РФ «Об образовании» таким образом, частично не соответствует части 1 статьи 1 и части 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статье 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также части 1 статьи 1 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

Перечень дискриминационных признаков, предусмотренный данным законом, является исчерпывающим, что не позволяет учитывать вышеназванные признаки в числе «других обстоятельств».

Третье. В законе РФ «Об образовании» не нашли достаточного отражения нормы международно-правовых актов о принятии государствами специальных мер, обеспечивающих принцип равенства в осуществлении права на образование лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам (часть 2 статьи 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; подпункт «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования; часть 2 статьи 4, часть 3 статьи 12, часть 2 статьи 14 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств).

Отсутствие таких специальных норм в определенной степени способствует тому, что в ряде субъектов РФ, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления ограничивают доступ лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам к образовательным учреждениям, уязвывая его с наличием или отсутствием регистрации по месту жительства.

Четвертое. Закон РФ «Об образовании» распространяет действие принципа равенства в данной сфере главным образом на граждан РФ.

Согласно пункту 3 статьи 57 обучение, подготовка и повышение квалификации иностранных граждан в образовательных учреждениях РФ осуществляются по прямым договорам, заключенным образовательными учреждениями, ассоциациями, органами управления образованием, иными юридическими лицами, а также физическими лицами, в соответствии с международными договорами РФ.

В названном законе отсутствуют нормы, посвященные принципу равенства в осуществлении прав в области образования лицами без гражданства, беженцами. В этой части он не отражает нормы,

установленные частью 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, часть 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Законодательство РФ о культуре

Основы законодательства РФ о культуре (1992) (в редакции федерального закона от 23.06.1999 № 115-ФЗ) предусматривают следующие положения, касающиеся принципа равенства (недискриминации).

Во-первых, данный закон рассматривает указанный принцип в качестве одного из основных принципов в осуществлении прав граждан в сфере культуры (статья 8).

Статья 8, провозглашая принцип равенства (недискриминации), не обозначает его названия. В ней не употребляются понятия «дискриминация», «равенство».

Эта статья определяет перечень дискриминационных признаков. Детализируя часть 2 статьи 19 Конституции РФ, она включает в этот перечень новые признаки: образование и профессию.

Основы законодательства РФ о культуре признают действие принципа равенства в осуществлении конкретных прав в области культуры (статья 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15–18).

Во-вторых, названный закон рассматривает такой аспект принципа равенства, как «равный доступ к культурным ценностям».

Он употребляет дефиниции «доступ», «общедоступность».

Согласно части 1 статьи 12 каждый человек имеет право «на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности». Ограничение доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются законодательством РФ.

В-третьих, важно отметить, что Основы законодательства РФ о культуре уделяют специальное внимание принципам «равного достоинства культур» и «равенства коллективных прав и свобод в области культуры» всех народов и иных этнических общностей, проживающих на территории России (статья 6).

В-четвертых, указанный закон определяет основные юридические, социальные, экономические и другие гарантии, обеспечивающие реализацию принципа равенства (недискриминации) (статьи 20–24, 29–35, 45, 49 и другие). Например, статьи 20–24 закрепляют гарантии равенства прав и свобод народов и иных этнических общностей РФ

в сфере сохранения и развития национальной культуры, а статья 30 устанавливает обязанности государства по обеспечению общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ.

В-пятых, этот закон распространяет действие принципа равенства (недискриминации) на иностранцев и лиц без гражданства.

Согласно статье 19 иностранные граждане и лица без гражданства имеют ***равные права*** с гражданами РФ в сфере культурной деятельности. Особые условия культурной деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ могут устанавливаться только законами РФ и республик в составе РФ.

Основы законодательства РФ о культуре, таким образом, в целом отражают положения международно-правовых документов о принципе равенства (недискриминации) в осуществлении прав и свобод в сфере культуры и соответствуют международно-правовым стандартам.

Но этот закон имеет отдельные недостатки.

В перечне дискриминационных признаков, установленном статьей 8, отсутствуют такие важные признаки расовой дискриминации, как раса, цвет кожи, принадлежность к национальному меньшинству. В данный перечень не включен также признак общей дискриминации - должностное положение. ***В этой части статья 8*** не в полной степени отражает положения, установленные ***частью 2 статьи 19*** Конституции РФ и ***частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5*** Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ***статьей 14*** Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, пунктом 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Законодательство РФ об охране здоровья

Основы законодательства РФ об охране здоровья граждан (1993) (в редакции федерального закона от 02.12.2000 №139-ФЗ), конкретизируя часть 2 статьи 19 Конституции РФ о принципе равенства (недискриминации), устанавливают следующие положения.

Первое. Названный закон провозглашает принцип доступности медико-социальной помощи в качестве одного из основных принципов охраны здоровья граждан (пункт 3 части 1 статьи 2).

Второе. Этот закон устанавливает принцип равенства (недискриминации) в осуществлении прав граждан в сфере охраны здоровья, не обозначая его названия (часть 2 статьи 17). В тексте части 2 статьи

17 не употребляются понятия «равенство», «равные права», «равные возможности».

Указанный законодательный акт определяет открытый перечень дискриминационных признаков.

Он использует термин «дискриминация», не формулируя его определения. В соответствии с частью 3 статьи 17 государство гарантирует гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний. Лица, виновные в нарушении этого положения, несут установленную законом ответственность.

Третье. Основы законодательства РФ об охране здоровья не только провозглашают принципы равенства (недискриминации) в осуществлении прав граждан на охрану здоровья и доступа к медицинской помощи, но и устанавливают гарантии, обеспечивающие реализацию этих принципов. Согласно статье 20 граждане имеют, в частности, право на: 1) получение различных видов медико-социальной помощи; 2) бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных системах здравоохранения (гарантированный объем бесплатных медицинских услуг); 3) льготное обеспечение специальными медицинскими средствами (протезами, ортопедическими средствами и другими).

Статья 30 устанавливает, что первичная медико-санитарная помощь является основным, доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинского обслуживания.

Четвертое. Указанный закон распространяет действие принципа равенства (недискриминации) в сфере охраны здоровья на иностранных граждан и лиц без гражданства. В соответствии со *статьей 18* иностранным гражданам, находящимся на территории РФ, гарантируется право на охрану здоровья в соответствии с международными договорами. Лица без гражданства, постоянно проживающие в РФ и беженцы пользуются правом на охрану здоровья *наравне с гражданами РФ*, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

Положения Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан, касающиеся принципа равенства в осуществлении прав на охрану здоровья и доступности медико-социальной помощи, в целом соответствуют международно-правовым стандартам.

Однако в перечне дискриминационных признаков, определяемом *частью 2 статьи 17* отсутствуют признаки: цвет кожи, принадлежность к национальному меньшинству, имущественное положение. В этой связи данное положение не полностью отражает нормы, установленные пунктом 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной

конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; пунктом 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (1991) (в редакции федерального закона от 01.07.1994 №9-ФЗ) содержит отдельные положения, закрепленные в разных его статьях, обеспечивающие *равный доступ* к медицинскому страхованию и здравоохранению.

Во-первых, этот закон предусматривает обязательное медицинское страхование всех граждан РФ, обеспечивающее им равные возможности в получении медицинской и лекарственной помощи (часть 4 статьи 1).

Во-вторых, он закрепляет права каждого гражданина РФ в системе медицинского страхования. К ним относятся, например, права на: обязательное и добровольное медицинское страхование; получение медицинской помощи на всей территории РФ, в том числе за пределами постоянного места жительства; предъявление иска страхователю, страховой медицинской организации, медицинскому учреждению на материальное возмещение ущерба, причиненного по их вине; другие права (часть 1 статьи 6).

В-третьих, указанный закон распространяет действие норм, обеспечивающих равный доступ к медицинскому страхованию и здравоохранению на иностранцев и лиц без гражданства (статья 7, 8).

Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» в целом соответствует международно-правовым стандартам, устанавливающим принцип равенства (недискриминации).

Вместе с тем в названном законе отсутствуют специальные статьи о принципе равенства. В нем не определен перечень дискриминационных признаков. В этой части данный закон не отражает принципы, закрепленные пунктом 1 статьи 1, статьей 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; пунктом 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; статьей 14 Европейской конвенции о защите прав граждан.

Законодательство, обеспечивающее принцип равенства перед законом и право на равную защиту закона.

Закон РФ «О милиции» (1991) (в редакции федеральных законов от 04.08.2001 №108-ФЗ и от 08.12.2003 №161-ФЗ) провозглашает принцип равной защиты прав и свобод человека и гражданина

в деятельности милиции. Он устанавливает открытый перечень дискриминационных признаков (часть 1 статья 5).

Согласно **частям 3 и 4 статьи 5** всякое ограничение граждан в их правах и свободах сотрудниками милиции допустимо лишь на основаниях и в порядке, прямо предусмотренных законом. Во всех случаях ограничения прав и свобод сотрудник милиции обязан разъяснить гражданину основание и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности. Кроме того данный закон запрещает применение пыток, насилия, другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения (**часть 2 статьи 5**).

Положения Закона РФ «О милиции», закрепляющие принцип равной защиты прав и свобод граждан в целом соответствует международно-правовым стандартам.

Однако названные положения имеют определенные недостатки.

В перечень дискриминационных признаков не включены признаки расовой и национальной дискриминации: цвет кожи, принадлежность к национальному меньшинству. В этой части нормы части 1 статья 5 указанного закона не полностью отражают принципы, установленные частью 1 статьи 1, статьей 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Право граждан на равную защиту закона выражено не прямым, а косвенным способом, путем закрепления соответствующей обязанности милиции. В законе не используются дефиниции «дискриминация», «равенство», «равные права на защиту закона».

В законе отсутствуют статьи, распространяющие принцип действия равной защиты на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Не разработаны процессуальные механизмы, обеспечивающие реализацию принципа равной защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности милиции.

Гражданско-процессуальный кодекс РФ 2002г. закрепляет принцип равенства перед законом и судом в гражданском процессе.

В соответствии **со статьей 6** правосудие по гражданским делам осуществляется **на началах равенства всех граждан перед законом и судом**. Эта статья определяет также открытый перечень признаков, независимо от наличия или отсутствия которых, должно обеспечиваться такое равенство.

Названное положение основывается на требованиях статей 8 и 19 Конституции РФ и статьи 7 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Равенство всех перед законом и судом в гражданском судопроизводстве имеет материально-правовой и процессуальный аспекты. Материально-правовой аспект равенства требует от суда определять права и обязанности субъектов спорных отношений независимо от каких-либо характеризующих их признаков и обстоятельств в строгом соответствии с предписаниями материального закона. Равенство перед законом и судом в процессуальном аспекте взаимосвязано с принципом процессуального равноправия сторон (часть 3 статьи 123 Конституции РФ, статья 12 ГПК), но имеет более широкое содержание. Оно включает в себя равенство процессуальных прав и обязанностей не только истцов, ответчиков и других заинтересованных в деле лиц, но и всех остальных субъектов судопроизводства (экспертов, переводчиков и других)¹⁰⁸.

Гражданско-процессуальный кодекс РФ распространяет действие принципа равенства перед законом и судом на иностранных граждан и лиц без гражданства (статья 398).

Положения ГПК РФ, обеспечивающие указанный принцип, в целом отражают нормы пункта 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункта «а» статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Вместе с тем отсутствие в перечне дискриминационных признаков, установленном **статьей 6**, таких признаков, как цвет кожи и принадлежность к национальному меньшинству создает определенные препятствия для эффективной реализации принципов, закрепленных частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, пунктом 1 статьи 4 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Кодекс РФ об административных правонарушениях (2002) закрепляет принцип равенства перед законом и определяет открытый перечень признаков, независимо от которых, должен обеспечиваться этот принцип при производстве по делам об административных правонарушениях (часть 1 статьи 1.4).

¹⁰⁸ См. Комментарий к ГПК РФ. Г.А. Жилин. М., 2003. С. 13.

Равенство граждан перед законом при рассмотрении дела об административном правонарушении означает, что в отношении всех граждан применяются одни и те же материальные нормы и единые процессуальные правила.

Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и других), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Принцип равенства всех граждан перед законом действует при рассмотрении дел об административных правонарушениях судей, любым другим уполномоченным органом или должностным лицом¹⁰⁹.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 2.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие на территории России административное правонарушение подлежат административной ответственности на общих основаниях. Следовательно указанный кодекс распространяет на них действие принципа равенства перед законом. На этих лиц распространяются нормы Особенной части КоАП РФ за исключением норм, согласно которым ответственность могут нести только российские граждане (например, за нарушение правил военного учета и др.). Вместе с тем в Кодекс включены нормы, предусматривающие ответственность только иностранных граждан и лиц без гражданства (часть 2 статьи 18.4, статьи 18.5, 18.8). Кроме того, для этой категории лиц предусмотрена специфическая мера административного наказания – административное выдворение за пределы РФ (ст. 3.10)¹¹⁰.

Положения КоАП РФ, предусматривающие принцип равенства всех граждан перед законом при производстве дел об административных правонарушениях в целом соответствуют международно-правовым стандартам.

Но перечень дискриминационных признаков, установленный частью 1 статьи 6, не содержит признаки: цвет кожи, принадлежность к национальному меньшинству. В этой части названная статья не

¹⁰⁹ См. об этом подробнее: Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Под общей редакцией Е.Н. Сидоренко. М. 2003. С.10–11.

¹¹⁰ См. об этом подробнее: Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Под общей редакцией Е.Н. Сидоренко. М. 2003. С. 28–30.

полностью отражает нормы, закрепленные частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, пунктом 1 статьи 4 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Уголовный кодекс РФ (1996) включает принцип равенства граждан перед законом в число основных принципов уголовного законодательства.

Согласно статье 4 лица, совершившие преступления, **равны перед законом** и подлежат уголовной ответственности независимо от тех или иных обстоятельств. Данная статья определяет также открытый перечень таких обстоятельств (дискриминационных признаков).

Уголовный кодекс РФ распространяет принцип равенства перед законом на всех лиц, совершивших преступления на территории РФ, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства.

Часть 1 статьи 11 содержит общую норму, согласно которой любое лицо, совершившее преступление на территории РФ, подлежит уголовной ответственности по настоящему Кодексу.

Положения данного Кодекса о принципе равенства перед законом в целом соответствуют международно-правовым стандартам.

Однако перечень дискриминационных признаков, предусмотренный статьей 4 не включает признаки расовой дискриминации: цвет кожи и принадлежность к национальному меньшинству. В этой части она не полностью отражает нормы, закрепленные частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ (2001) (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №161-ФЗ) воспроизводит положение, установленное **пунктом 3 статьи 123** Конституции РФ о принципе равенства сторон в судопроизводстве. Согласно **пункту 4 статьи 15** этого Кодекса «стороны обвинения и защиты равны перед судом».

Равенство перед судом в уголовном судопроизводстве означает, что стороны обвинения и защиты пользуются равными процессуальными правами на заявление отводов, ходатайств, представление доказательств, участие в их исследовании, выступление в судебных прениях, представление суду письменных формулировок по вопросам, указанным **в пунктах 1–6 части 1 статьи 299** Уголовно-процессуального кодекса РФ, а также на рассмотрение иных вопросов, возникающих в ходе судебного разбирательства (статья 244).

Вместе с тем данный Кодекс предусматривает особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий граждан: несовершеннолетних (статьи 420–432); лиц, занимающих определенные государственные должности (статьи 447–452).

Названный кодекс не содержит специальной нормы о распространении действия принципа равенства сторон в уголовном судопроизводстве на иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако общая формулировка положения, закрепленного **пунктом 4 статьи 15**, позволяет сделать вывод, что действие этого принципа распространяется, как на граждан РФ, так и на лиц, не имеющих российского гражданства.

Положения Уголовно-процессуального кодекса РФ о принципе равенства сторон в уголовном судопроизводстве в целом соответствуют международно-правовым стандартам, в частности, пункту «а» части 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и пункту 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Но указанный кодекс не содержит норм, определяющих перечень дискриминационных признаков. В этой части он не отражает нормы, установленные частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пунктом 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Российское законодательство содержит специальные положения, посвященные праву ребенка на защиту своих прав и интересов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (1998) (в редакции федерального закона от 20.07.2000 №103-ФЗ) предусматривает следующие положения.

Во-первых, этот закон устанавливает общее положение о том, что ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и гражданина (статья 6).

Во-вторых, он определяет меры по защите прав ребенка в различных сферах деятельности: образования, охраны здоровья, профессиональной ориентации, профессиональной подготовки и занятости и других (статьи 9–13).

В-третьих, указанный закон закрепляет обязанность органов государственной власти принимать меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной

нетерпимости, от пропаганды расового, национального неравенства (пункт 1 статьи 14).

В-четвертых, данный законодательный акт предусматривает специальные меры защиты прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (статья 15).

Статья 56 Семейного кодекса РФ устанавливает право ребенка на защиту своих прав и законных интересов, в том числе от злоупотреблений со стороны родителей (лиц, их заменяющих), Согласно названной статье защита прав и законных интересов ребенка осуществляется: 1) родителями (лицами их заменяющими); 2) органами опеки и попечительства; 3) прокурором; 4) судом. Ребенок может самостоятельно обратиться за защитой своих прав в орган опеки и попечительства, а по достижении четырнадцати лет в суд.

Пункт 22 статьи 50 Закона РФ «Об образовании» закрепляет обязанности государства обеспечивать создание механизма социальной защиты детей и подростков, разрабатывать и осуществлять целевые программы по обеспечению защиты прав, охраны жизни и здоровья детей, *защиты детей от всех форм дискриминации.*

По смыслу положений рассмотренных законов они гарантируют каждому ребенку право на защиту своих прав и законных интересов независимо от наличия или отсутствия каких-либо обстоятельств. Эти положения в целом соответствуют стандартам, установленным антидискриминационными международно-правовыми актами.

Однако в указанных законодательных актах отсутствуют статьи, специально посвященные принципу равенства детей перед законом и их праву на равную защиту закона, а также статьи, определяющие перечень дискриминационных признаков. В российском законодательстве, таким образом, не полностью отражены принципы, предусмотренные пунктом 1 статьи 24 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Законодательство РФ, в котором отсутствуют нормы о принципе равенства (недискриминации) и о запрете дискриминации.

Ряд важных законодательных актов РФ не регулирует вопросы, касающиеся принципа равенства (недискриминации) и запрета дискриминации. К ним, в частности, относятся: Жилищный кодекс РСФСР (1983), закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» (1992) (в редакции федерального закона от 08.07.1999 №152-ФЗ), Закон РФ «О защите прав потребителей» (1992) (в редакции федерального закона от 30.12.2001 №196-ФЗ), Феде-

ральный закон «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (1999) (в редакции федерального закона от 10 января 2003 №15-ФЗ).

Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» устанавливает лишь отдельные положения, обеспечивающие доступность жилья (статьи 3, 14, 15, 25, 26, 28).

Раздел III. Нормы, запрещающие расовую дискриминацию и сопутствующие ей явления.

Международно-правовые инструменты.

Одним из основных инструментов антидискриминационных международно-правовых актов является группа норм, запрещающих расовую дискриминацию и сопутствующие ей явления.

Во-первых, международно-правовые акты предусматривают обязательство государств запретить расовую дискриминацию во всех ее формах, проводимую любыми лицами, группами или организациями (подпункт “d” пункта 1 статьи 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 2 Конвенции МОТ №111 относительно дискриминации в области труда и занятий, пункты “a”, “b”, “c”, “d” статьи 3 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминации в области образования, пункт 1 статьи 4 Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств).

Во-вторых, эти акты определяют обязательство государств предупреждать, запрещать, искоренять апартеид и расовую сегрегацию; принять законодательные, судебные и административные меры для преследования, привлечения к суду и наказания лиц, виновных в совершении этих преступлений (статья 3 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьи III, IV Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него (1973)).

Понятие «преступление апартеида» означает бесчеловечные акты, совершаемые с целью установления и поддержания господства одной расовой группы людей над какой-либо другой расовой группой и ее систематическое угнетение. Это понятие охватывает также сходную с ним политику и практику расовой сегрегации и дискриминации (статья II Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него).

В-третьих, международно-правовые акты устанавливают обязательство государств принимать меры, направленные на запрещение и искоренение всякого подстрекательства к расовой дискриминации

и других, сопутствующих ей явлений (статья 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пункт 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Внутреннее законодательство.

Международные нормы о запрете расовой дискриминации и сопутствующих ей явлений в той или иной степени получили развитие в российском законодательстве.

Конституция РФ о запрете расовой дискриминации и сопутствующих ей явлений.

В Российской Федерации некоторые международно-правовые принципы в рассматриваемой области возведены в ранг конституционных. Конституция РФ содержит специальные положения, посвященные отдельным вопросам, касающимся расовой дискриминации и сопутствующих ей явлений.

Первое. Она предусматривает общую норму о запрете любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (часть 2 статьи 19).

Это положение налагает, таким образом, запрет на любые формы дискриминации, основанные на указанных пяти признаках, имеющих своей целью или следствием только «ограничение прав» граждан.

Второе. Конституция РФ устанавливает запрет на возбуждение расовой и этнической ненависти и вражды и распространение идей расового и национального превосходства (часть 2 статьи 29).

В соответствии с ***частью 2 статьи 29*** не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также запрещается пропаганда расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

Третье. Конституция РФ налагает запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание социальной, национальной, и религиозной розни (пункт 5 статьи 13).

Вышеназванные положения Конституции РФ в целом соответствуют пункту 1 статьи 1, подпункту “d” пункта 1 статьи 2, абзацам “a”, “b”, “c” статьи 4 Международной конвенции о ликви-

дации всех форм расовой дискриминации, статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Вместе с тем целый ряд правовых вопросов, связанных с искоренением всех видов и форм дискриминации нуждается в дополнительной проработке на конституционном уровне.

1. **В части 2 статьи 19** Конституции РФ не упоминается о запрете таких видов нарушения прав граждан, основанных на признаках расы и национальной принадлежности, как уничтожение или умаление признания или осуществления прав, оказание предпочтения представителям одной национальности над другими.

Данное положение устанавливает запрет на ограничение прав граждан только в связи с закрытым перечнем из пяти дискриминационных признаков. В этой части указанное положение не полностью отражает принципы, закрепленные пунктом 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 26 Международного пакта о гражданских и политических правах.

2. В Конституции РФ не нашли отражения международно-правовые нормы о запрете всякого подстрекательства к дискриминации, установленные статьей 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, пунктом 2 статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах.

Текущее законодательство РФ о запрете расовой дискриминации и сопутствующих ей явлений.

Международно-правовые принципы о запрете расовой дискриминации получили наиболее полное развитие в новом Трудовом кодексе РФ.

Этот Кодекс в отличие от КЗОТ РСФСР (1971) запрещает любые формы дискриминации на всех стадиях трудовых отношений. Он устанавливает следующие положения.

Первое. Трудовой кодекс РФ включил принцип запрета дискриминации в сфере труда в число основных принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений (абзац 2 части 1 статьи 2).

Второе. Данный кодекс предусматривает статью, специально посвященную запрету дискриминации в сфере труда (статья 3).

Статья 3, развивая положение, закрепленное частью 2 статьи 19 Конституции РФ, устанавливает запрет не только на ограничение трудовых прав и свобод, но и на получение каких-либо преимуществ.

Перечень признаков, в зависимости от наличия или отсутствия которых, запрещается дискриминация в сфере труда в отличие от аналогичных перечней, закрепленных другими федеральными законами, не является исчерпывающим.¹¹¹ Это служит одной из правовых гарантий, обеспечивающих защиту прав работника в случае нарушения в отношении него принципа равенства в зависимости от любых обстоятельств, не связанных с его деловыми качествами.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Конвенции МОТ №111 относительно дискриминации в области труда и занятий (1958) Трудовой кодекс РФ предусмотрел правило, согласно которому установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, определяемыми федеральным законом, либо обусловлены особой заботой

государства о лицах, нуждающихся в социальной и правовой защите, не является дискриминацией (часть 3 статьи 3). Аналогичная норма содержалась в КЗОТе (1971) (статья 16), но она относилась только к найму на работу.

Третье. Указанный Кодекс содержит нормы, запрещающие дискриминацию применительно к конкретным видам трудовых отношений.

Согласно части 2 статьи 64 не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений прав или прямых либо косвенных преимуществ при заключении трудового договора. Исключения из этого правила могут быть предусмотрены только федеральным законом.

Часть 2 статьи 132 содержит специальную норму, запрещающую дискриминацию в отношениях по оплате труда.

Пункты 4 и 5 статьи 86 запрещают работодателю получать и обрабатывать персональные данные работника о его политических, религиозных и иных убеждениях, частной жизни, о его членстве в общественных объединениях или профсоюзной деятельности.

Положения Трудового кодекса РФ о запрете дискриминации в целом соответствуют пункту 1 статьи 1, подпункту “d” пункта 1 статьи 2 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьям 1 и 2 Конвенции МОТ №111 относительно дискриминации в области труда и занятий.

¹¹¹ См. Об этом подробнее: Раздел II Принцип правового равенства (недискриминации).

Некоторые федеральные законы содержат нормы, регулирующие отдельные вопросы, касающиеся запрета дискриминации.

Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в качестве одного из основных принципов законодательства РФ о гражданстве, предусматривает правило, согласно которому это законодательство не может содержать положений, ограничивающих права граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (пункт 1 статьи 4).

Гражданский кодекс РФ устанавливает отдельные нормы, налагающие запрет на нарушение принципа равенства (недискриминации) граждан в соответствующей области гражданских отношений. Например, **статья 426** запрещает коммерческим организациям оказывать предпочтение одному лицу перед другими в отношении заключения публичного договора.

Семейный кодекс РФ запрещает любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак и в семейных отношениях на основании признаков социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Права граждан в семье могут быть ограничены только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других членов семьи и иных граждан (пункт 4 статьи 1).

Названные федеральные законы отражают, в основном нормы международно-правовых актов о запрете ограничения прав граждан и частично о запрете оказания предпочтения одному лицу перед другими и лишь в связи с пятью вышеперечисленными дискриминационными признаками.

Но в этих законах не получили развитие международные принципы о запрете других форм дискриминации («различий», «исключений», «умалении прав», «уничтожении признания осуществления, использования на равных началах прав и свобод человека»), предусмотренных частью 1 статьи 1 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Кроме того, в перечень дискриминационных признаков включены не все признаки, установленные международно-правовыми актами (например, цвет кожи, принадлежность к национальному меньшинству и иные).

Следует отметить, что большинство отраслевых федеральных законов не содержит норм о запрете расовой дискриминации в соответствующей отрасли законодательства.

Международно-правовые принципы о запрете негативных явлений, сопутствующих расовой дискриминации, наиболее полно отражены в федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» (2002), специально посвященном данной проблеме.

Этот закон ввел в юридический оборот российского законодательства понятие «экстремистская деятельность» (экстремизм) и сформулировал его определение. Указанный термин используется в широком смысле и охватывает целый ряд явлений, сопутствующих расовой дискриминации.

Согласно названному закону *под экстремистской деятельностью (экстремизмом) понимается деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, средств массовой информации, физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий направленных на:*

возбуждение расовой, национальной или религиозной, социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;

унижение национального достоинства;

осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды;

пропаганду исключительности превосходства либо неполноценности граждан по признаку их принадлежности к расовой, национальной, языковой принадлежности;

пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики;

публичные призывы к осуществлению всех перечисленных видов деятельности, а также оказание финансовой или любой иной поддержки этой деятельности (абзац 1 части 1 статьи 1).

Данный закон объявил такого рода деятельность противозаконной и наложил запрет на ее осуществление. Он предусматривает *нормы, запрещающие:*

1. создание и деятельность общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности (часть 1 статьи 9);

2. распространение через средства массовой информации экстремистских материалов и осуществление ими экстремистской деятельности (часть 1 статьи 11);

3. использование сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности (часть 1 статьи 12);

4. издание и распространение печатных аудио-, аудиовизуальных и иных материалов экстремистского содержания (абзацы «а», «б», «в» части 1 статьи 13);

5. осуществление экстремистской деятельности при проведении массовых акций (статья 16);

6. деятельность общественных, религиозных объединений и иных неправительственных организаций иностранных государств, признанную экстремистской в соответствии с международно-правовыми актами и федеральным законодательством (часть 1 статьи 17).

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» определил основные направления государственной политики Российской Федерации в области борьбы с экстремизмом (статья 3).

Он предусматривает комплекс профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности. К таким мерам в частности, относятся:

объявление руководителю общественного, религиозного объединения, иной организации предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (часть 1 статьи 6);

вынесение предупреждения общественному, религиозному объединению, иной организации о недопустимости экстремистской деятельности (часть 1 статьи 7);

предупреждение о недопустимости распространения экстремистских материалов через средства массовой информации или осуществления экстремистской деятельности (часть 1 статьи 8);

Предупредительные меры применяются в том случае, если отсутствуют основания для привлечения виновных к уголовной ответственности.

Право выносить в письменной форме предостережение, предупреждение о недопустимости экстремистской деятельности предоставлено органам прокуратуры, Министерству юстиции РФ, его территориальным органам, федеральному органу исполнительной власти в сфере печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Указанный закон определяет правовые механизмы пресечения экстремистской деятельности:

а) приостановление деятельности общественного, религиозного объединения, иной организации;

б) приостановление соответствующих периодических изданий, тиража аудио или видеозаписи, программы либо выпуска теле-,

радио-, видеопрограмм экстремистского содержания (статья 10, часть 3 статьи 11).

Меры пресечения в отношении общественного или религиозного объединения, иной организации могут применяться уполномоченным государственным органом или должностным лицом после подачи иска в суд о ликвидации такого объединения (организации) либо запрете его (ее) деятельности. Меры пресечения в отношении средств массовой информации могут применяться судом в целях обеспечения иска.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» устанавливает нормы об ответственности за осуществление экстремистской деятельности. Эти нормы определяют основания для привлечения виновных к ответственности и отдельные меры ответственности.

Ответственность общественных, религиозных объединений, иных организаций наступает в случае, если они не приведут свою деятельность в соответствие с официальным предостережением, предупреждением о недопустимости экстремистской деятельности (часть 4 статьи 7) или, если такая деятельность повлекла последствия, предусмотренные частью 2 статьи 9. Суд может ликвидировать общественное объединение, если оно является юридическим лицом или наложить запрет на его деятельность, если оно официально не зарегистрировано.

Средства массовой информации привлекаются к ответственности за осуществление экстремистской деятельности в случае, если они после официального предупреждения, не примут меры по устранению соответствующих нарушений (часть 3 статьи 8) или, если их деятельность повлекла последствия, предусмотренные частью 2 статьи 11. Деятельность этих средств массовой информации может быть прекращена по решению суда.

Должностные лица, государственные и муниципальные служащие привлекаются к ответственности за:

1) высказывания о необходимости, допустимости, возможности или желательности осуществления экстремистской деятельности, сделанные публично либо при исполнении должностных обязанностей, либо с указанием занимаемой должности;

2) непринятие мер по пресечению экстремистской деятельности в пределах своей компетенции (часть 1 статьи 14).

Данный закон не определяет непосредственно меры ответственности должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Он устанавливает общее положение, в соответствии с которым

государственные и муниципальные служащие за совершение указанных действий несут ответственность, предусмотренную другими федеральными законами.

Рассматриваемый федеральный закон содержит аналогичную норму отсылочного характера об ответственности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства за осуществление экстремистской деятельности. Он предусматривает также положение о возможности применения судом по отношению к таким лицам мер, направленных на ограничение занятий определенными видами профессиональной деятельности (статья 15).

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» в целом соответствует международно-правовым стандартам. *Желательно было бы, чтобы издание этого закона послужило первым шагом законодателей по пути создания российского антидискриминационного законодательства.*

Вместе с тем указанный закон имеет отдельные правовые пробелы.

1. Он не регулирует вопросы, касающиеся борьбы со всякого рода проявлениями расовой сегрегации. В нем таким образом не нашли отражения положения, закрепленные статьей 3 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и нормы, установленные статьями I и IV Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него.

2. В названном законе, как и в других федеральных законах отсутствуют нормы о дисциплинарной ответственности должностных лиц, и иных государственных и муниципальных служащих за осуществление экстремистской деятельности.

3. В данном законе не нашло отражения положение, предусмотренное абзацем “с” части 1 статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, о запрете органам государственной власти и органам местного самоуправления поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней.

Отдельные нормы о запрете явлений, сопутствующих расовой дискриминации, содержатся в других федеральных законах.

Закон РФ «О средствах массовой информации» (1991) (в редакции федеральных законов от 25.07.2002 №116-ФЗ, от 4.07.2003 №94-ФЗ от 08.12.2003 №169-ФЗ) предусматривает следующие нормы.

Во-первых, этот закон запрещает злоупотребление свободой слова. Не допускается, в частности, использование средств массовой информации для осуществления экстремистской деятельности. (статья 4).

Во-вторых, указанный закон устанавливает положение о недопустимости злоупотребления правами журналиста, в том числе с целью

дискредитации граждан по признакам расовой или национальной принадлежности (статья 51).

В соответствии запрещается использовать *с частью 2 статьи 51* право журналиста на распространение информации с целью опорочить гражданина или отдельные категории граждан исключительно по признакам пола, возраста, расовой или национальной принадлежности, языка, отношения к религии, профессии, места жительства и работы, а также в связи с их политическими убеждениями.

В-третьих, данный законодательный акт предусматривает нормы об ответственности средств массовой информации и журналистов, в том числе за осуществление ими экстремистской деятельности.

Часть 4 статьи 16 устанавливает, что деятельность средства массовой информации может быть также прекращена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Статья 59 закрепляет положения общего характера о том, что: а) злоупотребление свободой массовой информации, включая использование средств массовой информации для осуществления экстремистской деятельности; б) злоупотребление правами журналиста, в том числе с целью опорочить гражданина по признакам расовой или национальной принадлежности, — влечет уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общественных объединениях» (1995) (в редакции федеральных законов от 25 июля 2002 г. №112-ФЗ, от 08.12.2003. №169-ФЗ) запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. (статья 16).

Часть 4 статьи 42 закрепляет положение о том, что деятельность общественного объединения может быть приостановлена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Согласно статье 44 об ответственности общественного объединения оно может быть ликвидировано, а деятельность общественного объединения, не являющегося юридическим лицом может быть запрещена также в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности».

Федеральный закон «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–45 годов» (1995) запрещает использование нацистской символики любого рода и провозгла-

шает борьбу с фашистскими организациями на территории РФ приоритетным направлением внутренней государственной политики (статья 6).

Однако этот закон не определяет содержание понятий «нацистская атрибутика» и «нацистская символика». Определение таких терминов отсутствует и в других федеральных законах. Некоторый опыт решения данного вопроса имеется в законодательстве субъектов РФ¹¹².

Гражданско-правовые механизмы противодействия дискриминации и экстремистской деятельности.

Гражданское законодательство РФ не предусматривает специальные механизмы противодействия дискриминации и экстремистской деятельности, в том числе гражданско-правовую ответственность за осуществление такой деятельности. В целях борьбы с указанными явлениями суд может применять общие гражданско-правовые механизмы защиты прав граждан.

Российское законодательство предоставляет гражданину право на обращение в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов (статья 3 Гражданско-процессуального кодекса РФ). Личность может обратиться в суд не только в случае нарушения ее прав другим гражданином, но и в случаях посягательства на эти права со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц (статья 1 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, статьи 245, 251, 252, 254 Гражданско-процессуального кодекса РФ). Гражданин вправе подать жалобу в суд, если: 1) нарушены его права и свободы; 2) созданы препятствия к осуществлению прав и свобод; 3) незаконно возложены обязанности или ответственность¹¹³.

Гражданские права личности могут быть защищены путем: а) признания права; б) восстановления положения, существовавшего до нарушения права; в) пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; г) признания судом недействительности акта государственного органа или органа местного само-

¹¹² См. об этом: закон города Москвы от 15 января 1997 г. №1 «Об административной ответственности за изготовление, распространение и демонстрацию нацистской символики на территории города Москвы». Ведомости Московской городской Думы. 1997. №4; 2001 №6; 2002. №1).

¹¹³ См. об этом подробнее: Раздел 4 «Гарантии защиты лиц, пострадавших от дискриминации и экстремистской деятельности, и возмещения им вреда.

управления, неприменения актов этих органов, противоречащих закону; д) возмещения убытков и компенсаций морального вреда; е) запрещения деятельности, которая может принести вред в будущем (статьи 12, 13, 14, 15, 16, 1065 ГК РФ, главы 23-25 ГПК РФ)¹¹⁴.

Однако на практике предметом жалоб и исков являются, как правило, сами факты нарушения соответствующих прав гражданина. Суды обычно не рассматривают вопрос о дискриминации или экстремистских действиях в качестве предмета жалобы или иска.

Потенциал существующих гражданско-правовых способов защиты прав граждан как средств противодействия указанным негативным явлениям в настоящее время используется редко и недостаточно эффективно. Вместе с тем в современных условиях возрастает потребность в разработке специальных гражданско-правовых механизмов борьбы с дискриминацией и экстремизмом.

Административно-правовые механизмы противодействия дискриминации и экстремистской деятельности.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (1984) не содержал статей об ответственности за правонарушения в данной области.

Новый Кодекс РФ об административных правонарушениях, принятый в 2001 году (вступил в силу 1 июля 2002 г.) (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №169-ФЗ) признал административным правонарушением демонстрацию фашистской атрибутики или символики в целях ее пропаганды. За совершение этого правонарушения установлено административное наказание в виде штрафа в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда с конфискацией такой атрибутики или символики или административного ареста до 15 суток с подобного рода конфискацией (статья 20.3).

Следует отметить, что ранее, в 1997 г. и 2000 гг. органами законодательной власти Москвы и Санкт-Петербурга были приняты законы об административной ответственности за аналогичное правонарушение. В этих законах сформулированы определения понятий «нацистской символики», «изготовления», «распространения», «демонстрации» такой символики¹¹⁵. В 2003 году указанные законодательные акты утратили силу.

¹¹⁴ См. об этом подробнее: Раздел 4 «Гарантии защиты лиц, пострадавших от дискриминации и экстремистской деятельности, и возмещения им вреда.

¹¹⁵ Ведомости Московской городской Думы. 1997. № 4, Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2000, №5.

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (от 25 июля 2002 №112-ФЗ) в российский Кодекс об административных правонарушениях были внесены некоторые изменения и дополнения.

В соответствии с новой редакцией статьи 20.3 изменена формулировка состава вышеназванного административного правонарушения. В настоящее время объективную сторону этого правонарушения образуют пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутики или символики до степени смешения.

Но, к сожалению, как и в предыдущей редакции данной статьи, в новом ее тексте не определено понятие «нацистской атрибутики и символики», а также «сходных с ними других атрибутики и символики».

Указанный Кодекс *был дополнен новой статьей 20.2.1.*, предусматривающей административную ответственность за организацию деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности.

Объективную сторону этого административного правонарушения составляют: 1) организация деятельности подобного объединения; 2) участие в такой деятельности. Совершение данных действий влечет наложение административного штрафа на организаторов от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на участников — от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда.

В российском законодательстве, таким образом, недостаточно разработаны административно-правовые механизмы противодействия дискриминации и экстремистской деятельности. Оно устанавливает административную ответственность лишь за отдельные правонарушения.

В Кодексе РФ об административных правонарушениях не получили, в частности, развития положения федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» об административной ответственности за незаконное изготовление, распространение, и хранение экстремистских материалов (часть 6 статьи 13); за осуществление должностными лицами, государственными и муниципальными служащими экстремистской деятельности (часть 1 статьи 14); за осуществление гражданами РФ, иностранн-

ми гражданами и лицами без гражданства экстремистской деятельности (часть 1 статьи 15).

Отсутствие целого ряда административно-правовых механизмов противодействия дискриминации и экстремистской деятельности препятствует эффективной реализации принципов, закрепленных Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации и другими международно-правовыми антидискриминационными актами.

Уголовно-правовые механизмы противодействия дискриминации и экстремисткой деятельности.

В соответствии со своими международными обязательствами Российская Федерация объявила ряд деяний, связанных с осуществлением расовой дискриминации и экстремистской деятельности, караемыми по закону уголовными преступлениями. Уголовный кодекс РФ содержит следующие положения.

Во-первых, этот Кодекс рассматривает совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды в качестве одного из отягчающих вину обстоятельств (пункт «е» части 1 статьи 63).

Во-вторых, он устанавливает уголовную ответственность за нарушение принципа равенства прав и свобод человека и гражданина (статья 136).

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 8 декабря 2003 №162-ФЗ изложил статью 136 в новой редакции. Данный закон сформулировал определение понятия «дискриминация»¹¹⁶, усилил некоторые виды уголовных наказаний, установил новые наказания за нарушение принципа равенства.

Согласно ***части 1 этой статьи*** «дискриминация, то есть нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам» считается уголовным преступлением. За совершение этого деяния установлена уголовная ответственность в виде: 1) штрафа от 200 тысяч рублей (ранее от 200 до 500 минимальных зарплат) или

¹¹⁶ См. об этом Раздел I Понятие «дискриминация» в международном праве и внутреннем законодательстве.

в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев (ранее от 2 до 5 месяцев); 2) обязательных работ на срок до 180 часов (новый вид наказания); 3) исправительных работ до 1 года (новый вид наказания); 4) лишения свободы до 2 лет (без изменений).

Часть 2 статьи 136 предусматривает уголовную ответственность за совершение данного преступления с использованием своего служебного положения. Оно наказывается: 1) штрафом от 100 до 300 тысяч рублей (ранее от 500 до 800 минимальных зарплат) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет (ранее от 5 до 8 месяцев); 2) лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет (ранее от 2 до 5 лет); 3) обязательными работами на срок от 120 до 240 часов (новый вид наказания); 4) исправительными работами от 1 года до 2 лет (новый вид наказания); 5) лишением свободы до 5 лет (ранее до 3 лет).

В-третьих, названный Кодекс предусматривает уголовную ответственность за возбуждение ненависти, вражды и унижение человеческого достоинства по тем или иным дискриминационным признакам (статья 282).

Статья 282 (в новой редакции федерального закона от 8 декабря 2003 № 162-ФЗ) объединяет следующие составы преступлений — действия, направленные на а) возбуждение ненависти либо вражды; б) унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, принадлежности к какой-либо социальной группе. Эти деяния считаются уголовным преступлением, если они совершены публично или с использованием средств массовой информации.

За их совершение установлены следующие виды уголовных наказаний: а) штрафа от 100 до 300 тысяч рублей (ранее от 500 до 800 минимальных размеров оплаты труда) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет (ранее от 5 до 8 месяцев); б) лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до 3 лет (новый вид наказания); в) обязательные работы на срок до 180 часов; г) исправительных работ до 1 года (новый вид наказания); д) лишение свободы до 2 лет (ранее от 2 до 4 лет).

Такие же действия, совершенные: а) с применением насилия или с угрозой его применения; б) лицом с использованием своего служебного положения; в) организованной группой, — наказываются в соответствии с федеральным законом от 8 декабря 2003 № 162-ФЗ:

1) штрафом от 100 до 500 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет; (новый вид наказания); 2) лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до 5 лет (новый вид наказания); 3) обязательными работами от 120 до 240 часов (новый вид наказания); 4) исправительными работами от 1 года до 2 лет (новый вид наказания); 5) лишением свободы до 5 лет (ранее от 3 до 5 лет).

Указанный закон, таким образом расширил состав преступлений, предусмотренных статьей 282, включив в него действия, направленные на возбуждение не только вражды, но и ненависти; конкретизировал содержание действий, направленных на унижение достоинства; расширил перечень дискриминационных признаков (*включил в него признаки пола, языка, происхождения, принадлежности к какой-либо социальной группе). Вместе с тем этот закон исключил из состава преступлений статьи 282 пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан. Он усилил некоторые виды уголовных наказаний и установил новые меры уголовной ответственности за рассматриваемые преступления.

В-четвертых, Уголовный кодекс РФ предусматривает ответственность за организацию объединения, посягающего на личность и права граждан (статья 239).

В соответствии с ***частью 1 статьи 239*** создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением влекут уголовное наказание в виде: 1) штрафа до 200 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда) или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до 18 месяцев (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 2 до 5 месяцев); 2) лишение свободы до 3 лет.

Часть 2 статьи 239 устанавливает уголовную ответственность за членство в таком объединении или участие в пропагандистской деятельности — штраф до 120 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 100 до 300 минимальных зарплат); или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до 1 года (в редакции федерального закона от

8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 1 до 3 месяцев); лишение свободы до 2 лет.

До августа 2002 г. участие в запрещенной экстремистской организации не рассматривалось в качестве уголовного преступления. Статью 239 можно было применить в том случае, если такое объединение причиняло физический или моральный вред непосредственно гражданину или пытались нарушить его права. В настоящее время в Уголовный кодекс РФ включена статья 282.2, специально предусматривающая уголовную ответственность за участие в запрещенной организации.

В-пятых, в связи с принятием федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» в Уголовный кодекс РФ были внесены отдельные изменения и дополнения, устанавливающие новые уголовно-правовые механизмы противодействия экстремизму (федеральный закон от 25 июля 2002 №112-ФЗ).

В соответствии с федеральным законом от 25 июля 2002 г. №112-ФЗ изменено наименование и расширено содержание статьи 280, предусматривающей уголовную ответственность за публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя. В новой редакции данная статья устанавливает уголовное наказание не только за указанные действия, но и любые другие публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности. Эти деяния наказываются: а) штрафом до 300 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 500 до 700 минимальных зарплат) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 2 лет (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 5 до 7 месяцев); б) арестом от 4 до 6 месяцев; в) лишением свободы до 3 лет (часть 1 статьи 280).

За такие же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации наступает ответственность в виде штрафа от 700 до 1000 минимальных зарплат или в размере заработной платы либо иного дохода осуществленного за период от 7 до 1 года, или лишения свободы до 5 лет (часть 2 статьи 280).

Уголовный кодекс РФ был дополнен также новыми статьями, которые включили в число уголовных преступлений такие деяния, как организация экстремистского сообщества и организация деятельности запрещенной экстремистской организации.

Статья 282№ рассматривает несколько составов преступлений, направленных на создание экстремистского сообщества.

Объективную сторону первого состава образуют следующие действия: а) создание экстремистского сообщества, то есть организованной группы лиц для подготовки или совершения по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы преступлений экстремистской направленности, предусмотренных соответствующими статьями Уголовного кодекса РФ; б) руководство таким экстремистским сообществом и его структурными подразделениями; в) создание объединения организаторов, руководителей частей или структурных подразделений такого сообщества с целью подготовки совершения преступлений экстремистской направленности.

За указанные действия установлено уголовное наказание в виде штрафа до 200 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда) или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до 18 месяцев (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 2 до 5 месяцев), либо лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет или лишения свободы до 4 лет (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 2 до 4 лет) (часть 1 статьи 282).

Второй состав вышеназванного преступления включает участие в экстремистском сообществе. Виновные в совершении данного деяния подвергаются: а) штрафу до 40 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 50 до 100 минимальных затрат) или в размере заработной платы либо иного дохода осужденного за период до 3 месяцев (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее до 1 месяца); б) лишению свободы до 2 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью до 3 лет или без такового (часть 2 статьи 282).

Перечисленные преступления, совершенные лицом с использованием своего служебного положения наказываются: а) штрафам от 100 до 300 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 500 до 700 минимальных зарплат); б) лишением свободы до 6 лет с лишением права занимать определенные должности на срок до 5 лет (часть 3 статьи 282).

Согласно статье 282I организация деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении

которых судом принято решение о ликвидации или запрете деятельности в связи с осуществлением экстермистской деятельности влечет уголовную ответственность в виде: а) штрафа от 100 до 300 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 400 до 700 минимальных зарплат); б) ареста от 1 года до 2 лет (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 4 до 7 месяцев); в) лишения свободы до 3 лет. (часть 1 статьи 282I).

Участие в деятельности указанного объединения наказываются: а) штрафом до 200 тысяч рублей (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 200 до 400 минимальных зарплат) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период 18 месяцев (в редакции федерального закона от 8 декабря 2003 №162-ФЗ) (ранее от 2 до 4 месяцев); б) арестом до 4 месяцев; в) лишением свободы до 2 лет (часть 2 статьи 282I).

Статьи Уголовного кодекса РФ об ответственности за преступления в рассматриваемой области в целом соответствуют принципам, предусмотренным антидискриминационными международно-правовыми актами.

Однако Уголовный кодекс РФ имеет определенные недостатки, включая некоторые правовые пробелы.

1. В названном Кодексе отсутствуют статьи об уголовной ответственности за преступления апартеида и расовой сегрегации. В этой части он не отражает положения, закрепленные статьей IV Международной конвенции о пресечении преступления апартеида и наказания за него.

2. Статья 136 об уголовной ответственности за нарушение принципа равноправия граждан не включает в перечень дискриминационных признаков цвет кожи и принадлежность к национальному меньшинству. Указанный перечень является закрытым, что не позволяет учитывать данные признаки в числе «других обстоятельств». В этой части статья 136 не полностью отражает нормы, установленные частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Согласно статье 136 виновное лицо можно привлечь к уголовной ответственности только при наличии реального вреда, причиненного правам и законным интересам граждан. Действия же, направленные на осуществление дискриминации или подстрекательство к дискриминации, если они не носят публичного характера не

считаются уголовными преступлениями и не подлежат уголовному наказанию.

3. Недостатком статьи 282 об ответственности за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства является то, что она объединяет два разных состава преступлений, которые различаются степенью их потенциальной угрозы общественному порядку. Это существенно затрудняет ее применение на практике.

4. В Уголовном кодексе РФ нет статьи, предусматривающей уголовную ответственность за предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование. Отсутствие такой статьи препятствует эффективной реализации принципов, предусмотренных пунктом «а» статьи 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Раздел IV. Гарантии защиты лиц, пострадавших от дискриминации и экстремистской деятельности и возмещения им вреда.

Международно-правовые инструменты.

Важное место в системе норм антидискриминационных международно-правовых актов занимают нормы о гарантиях защиты лиц, пострадавших от дискриминации, и возмещения им вреда.

Международно-правовые акты устанавливают следующие положения.

Во-первых, эти акты предусматривают обязательство государств обеспечивать каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция, эффективную защиту и средства защиты в случае любых актов расовой дискриминации, посягающих на его права и основные свободы (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Статья 6; Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Часть 2 статьи 6; Международный пакт о гражданских и политических правах. Пункты “а”, “с” части 3 статьи 2.; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Статьи 1,13).

Во-вторых, международно-правовые акты закрепляют обязательство государств обеспечивать каждому человеку защиту от дискриминации через компетентные национальные суды, административные органы, другие государственные институты и развивать возможности судебной защиты (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Статья 6; Междуна-

родный пакт о гражданских и политических правах. Пункт “b” части 3 статьи 2).

В-третьих, международно-правовые акты устанавливают обязательство государств обеспечивать каждому человеку право предъявлять в суд иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате расовой дискриминации (Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Статья 6).

***Внутреннее законодательство.
Конституция РФ о гарантиях защиты прав
личности и возмещения вреда.***

Конституция РФ предусматривает общие положения о защите прав и свобод человека и гражданина. Она предоставляет каждому человеку право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (часть 2 статьи 45).

В качестве универсального способа защиты Конституция РФ гарантирует каждому человеку ***право на судебную защиту его прав и свобод*** (часть 1 статьи 46). В соответствии со статьей 118 защита может осуществляться в порядке конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства в зависимости от характера нарушенного права.

Важное место среди конституционных способов защиты прав и свобод личности принадлежит ***праву гражданина обжаловать в суд решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц*** (часть 2 статьи 46). По смыслу этого положения в суд можно обжаловать любые решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных организаций, если они нарушают права и свободы граждан.

В числе способов защиты Конституция РФ называет ***право каждого обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека в соответствии с международными договорами Российской Федерации*** (часть 3 статьи 46). Это право человек может использовать, если исчерпаны все внутригосударственные способы защиты.

Основной Закон Российского государства закрепляет также обязанности государства и его органов защищать права и свободы человека и гражданина:

признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (статья 2, часть 1 статьи 45);

права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18);

Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 80);

Правительство РФ призвано осуществлять меры по обеспечению законности, прав и свобод гражданина, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью (пункт «е» части 1 статьи 114);

Конституционный суд РФ по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (часть 4 статьи 125).

Конституция РФ содержит общие положения, посвященные гарантиям возмещения ущерба, причиненного гражданину в связи с нарушением его прав и свобод. В соответствии *со статьей 52 права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. А статья 53 закрепляет право каждого на возмещение государством вреда, причиненного действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.*

Конституционные универсальные способы защиты прав и свобод человека и гражданина, гарантии возмещения вреда в целом соответствуют международно-правовым стандартам. Теоретически они могут применяться и в случаях нарушения этих прав и свобод в результате расовой, этнической дискриминации. Однако Конституция РФ не предусматривает специальных средств защиты граждан, пострадавших от дискриминации.

Текущее законодательство о гарантиях защиты прав личности и возмещения вреда.

Конституционные положения о способах защиты прав граждан и о гарантиях возмещения вреда развиваются и конкретизируются в текущем законодательстве.

Административно-правовые механизмы (гарантии) защиты прав граждан и возмещения вреда.

Одним из важных элементов системы обеспечения законности и защиты прав граждан в Российской Федерации является административный порядок рассмотрения жалоб граждан.

Текущее законодательство, конкретизируя положение Конституции РФ, предусмотренное частью 2 статьи 46, **определяет два способа реализации права обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц – в административном и (или) в судебном порядке.** Право выбора того или иного способа принадлежит гражданину (часть 1 статьи 4 закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (1993) в редакции федерального закона от 14.12.1995 №197-3).

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим административный порядок рассмотрения жалоб является действующий до настоящего времени Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (1968) в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980г. №1662-х, с учетом дополнений, внесенных Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 февраля 1988 №8422-ХІ.

Отдельные нормы, определяющие этот порядок содержатся в законе РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Порядок рассмотрения жалоб в различных сферах деятельности государственных органов исполнительной власти регулируется также другими федеральными законами, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, законодательством субъектов РФ¹¹⁷.

Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» регламентирует общие положения, касающиеся административного производства по жалобам:

- а) **закрепляет отдельные процессуальные права граждан** (пункты 4, 7, 8);
- б) **устанавливает обязанности органов, предприятий, учреждений, организаций, их руководителей и других должностных лиц по организации и проведению личного приема граждан, а также рассмотрению их жалоб, других обращений** (пункты 1, 2, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 16, 17);
- в) **определяет порядок подачи жалоб и других обращений** (пункты 3, 10, 11);
- г) **предусматривает процессуальные сроки рассмотрения жалоб и других обращений** (пункты 9, 10);

¹¹⁷ В теории права также жалобы называются специальными.

д) содержит общие нормы отсылочного характера об ответственности должностных лиц за нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения жалоб и других обращений граждан и за причинение вреда (пункт 15).

В соответствии с данным Указом в административном порядке рассматриваются любые жалобы на действия государственных и общественных органов, поданные в устной или письменной форме, за исключением анонимных (пункт 1).

Важно отметить, что названный Указ предусматривает ряд правовых гарантий, обеспечивающих реализацию гражданином своего права на жалобу и соблюдение законности при рассмотрении жалоб. Он *запрещает, в частности, направлять жалобы граждан для разрешения тем органам или должностным лицам, действия которых обжалуются* (пункт 5).

Этот акт предоставляет гражданину *право в случае не согласия с решением, принятым по его жалобе обжаловать данное решение в порядке подчиненности в вышестоящий орган или должностному лицу* (пункт 8). Указ 1968 г. предусматривает *положение* о том, что *должностные лица, причинившие существенный вред правам и интересам граждан в результате бюрократического отношения к ним, волокиты, преследования в связи с подачей жалобы либо за содержащуюся в ней критику, привлекаются к уголовной ответственности* (пункт 15).

Указ «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (1968) содержит, таким образом, отдельные административно-правовые механизмы, обеспечивающие защиту прав граждан.

Вместе с тем *этот Указ существенно устарел. Его терминология и многие положения не отражают изменений, происходящих в государственном устройстве и социально-экономическом развитии Российского государства, не соответствуют Конституции РФ, современным потребностям общества.*

К основным недостаткам рассматриваемого нормативного правового акта *также относятся:*

Ограничение предмета жалобы (обжаловать можно только действия органов, предприятий, учреждений, общественных органов, должностных лиц);

Отсутствие норм, определяющих многие важные процессуальные права граждан (на ознакомление со всеми материалами дела, лично присутствовать при рассмотрении жалобы, обжаловать в суд действия, нарушающие права и свободы);

Отсутствие процессуальных норм, четко регламентирующих процедуры рассмотрения жалоб и принятия решений.

Следует обратить внимание на то, что Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» устранил некоторые правовые проблемы в регулировании административного порядка рассмотрения жалоб. Он:

а) расширил круг вопросов, составляющих предмет жалобы, предоставив гражданину право обжаловать не только действия, но и решения, информацию, послужившую основанием для принятия решений и совершения действий, а также бездействие государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, должностных лиц, государственных служащих (абзац 1 статьи 1, часть 2 статьи 2);

б) предоставил гражданину альтернативное право обжаловать действия (решения) в административном либо в судебном порядке (часть 1 статьи 4);

в) предусмотрел норму о том, что обращение с жалобой в административном порядке не лишает заявителя права защищать свои права в суде, если он в месячный срок не получил ответа от соответствующего органа или должностного лица, либо ему было отказано в удовлетворении жалобы (часть 2 статьи 4).

Однако в целях повышения эффективности данного административно-правового механизма защиты прав граждан недостаточно ограничиться внесением в действующее законодательство только частичных изменений и дополнений. Международные обязательства Российской Федерации, предусмотренные статьей 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и пунктом 3 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также сложившаяся ситуация обуславливают необходимость реализовать предложение, высказанное рядом ученых-административистов о разработке и принятии нового федерального закона «Об обращениях граждан».

Нормы этого закона должны четко определить процессуальные права гражданина, превратив его из просителя в равноправную сторону в административно-правовом споре и повысить ответственность органов, государственных и муниципальных служащих за нарушение законодательства в данной области¹¹⁸. В указанном законе желательно было бы предусмотреть специальные админист-

¹¹⁸ См. об этом подробнее: Н.Ю.Хаманева Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М. 1997. С. 22.

ративно-правовые механизмы защиты прав граждан, пострадавших от расовой, этнической дискриминации.

Административное законодательство определяет гарантии защиты прав граждан в процессе производства по делам об административных правонарушениях.

Новый Кодекс РФ об административных правонарушениях в числе основных задач законодательства в данной области называет защиту личности, охрану прав и свобод человека (статья 1. 2). Эта задача конкретизируется в принципах административного производства по рассмотрению дел об административных правонарушениях (статьи 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 24.2, 24.3). Одним из главных принципов является, в частности, обеспечение законности при применении мер административного принуждения (статья 1.6).

Нормы о защите прав и свобод граждан содержатся в статьях Кодекса, определяющих статус лиц, участвующих в производстве по делу об административных правонарушениях: лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего и других (статьи 25.1, 25.2, 25.3, 25.4, 25.5 и других)¹¹⁹.

Важное значение для обеспечения защиты прав и свобод граждан имеют новые нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, регламентирующие в систематизированном виде стадию возбуждения дела об административном правонарушении. В КОАП РСФСР (1984г) определялся лишь порядок составления протокола (глава 18) и упоминалось о возможности возбуждения дела об административном правонарушении постановлением прокурора (статья 237). ***Новый Кодекс предоставил физическим лицам право обращаться в уполномоченные органы и к уполномоченным должностным лицам с заявлением о возбуждении дела об административном правонарушении, нарушившем их права или причинившим иной вред. Согласно подпункту 3 части 1 пункта 1 статьи 28.1*** поводом к возбуждению дела об административном правонарушении (в числе других) могут служить заявления физических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 5.27, статьями 14.12, 14.13, 14.21, 14.22 настоящего Кодекса).

¹¹⁹ См. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Под общей редакцией Е.И. Сидоренко М. Изд. 3. 2003. С. 6–7.

Теоретически данное право гражданин может использовать в качестве административно-правового способа защиты и в случае нарушения его прав и свобод в результате совершения административных правонарушений экстремистской направленности.

Но ***статья 28.1*** в действующей редакции закрепляет право физических лиц на обращение с заявлением о возбуждении дела об административном правонарушении косвенным способом, применяя слишком лаконичную формулировку. ***В целях повышения эффективности административно-правовых мер защиты прав граждан необходимо больше внимания уделить правовой регламентации этого важного процессуального права личности и сформулировать его прямым способом.***

К числу административно-правовых гарантий защиты прав граждан относится также право на обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях (часть 1 статьи 30.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях).

В соответствии с ***частью 1 статьи 30.1*** право на обжалование предоставлено лицу, привлекаемому к административной ответственности, потерпевшему, законным представителям, защитнику и представителю этих физических лиц. Обжаловано может быть любое постановление по делу об административном правонарушении, а также определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, независимо от того, каким органом или должностным лицом они вынесены.

Гражданин может по своему усмотрению подать жалобу в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, которым подчинены соответственно внесудебный орган, должностное лицо, вынесшие постановление по делу об административном правонарушении, так и в суд. Если жалоба подана одновременно в суд и в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), то ее рассматривает суд (части 1, 2 статьи 30.1).

Кодекс РФ об административных правонарушениях достаточно подробно регламентирует процедуру подачи жалобы, стадии рассмотрения, порядок принятия решения и процедуру пересмотра решения, вынесенного по данной жалобе (глава 30).

В качестве гарантии обеспечения законности и соблюдения прав личности в процессе административного производства указанный Кодекс предусматривает право прокурора опротестовать постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения по жалобам на это постановление (статья 30.10).

Законодательство РФ предусматривает отдельные административно-правовые гарантии возмещения ущерба, причиненного административным правонарушением.

В соответствии со статьей 40 КоАП РСФСР (1984) на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении некоторые коллегиальные органы административной юрисдикции (административная комиссия, администрация органа местного самоуправления, комиссии по делам несовершеннолетних), судьи имели право одновременно с решением вопроса о наложении административного взыскания решить вопрос о возмещении виновным имущественного ущерба, если его размер не превышал 1/2 минимального размера оплаты труда. А районный (городской) суд мог решить этот вопрос независимо от размера ущерба.

Действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях содержит аналогичную норму. Но в отличие от КоАП РСФСР он предоставил право решать вопрос о возмещении имущественного ущерба только судье независимо от размера этого ущерба.¹²⁰ ***Часть 1 статьи 4.7*** устанавливает, что судья, рассматривая дело об административном правонарушении вправе одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Следует отметить, ***что в процессе административного производства решение вопроса о возмещении имущественного ущерба возможно только при отсутствии спора.*** В случае возникновения такого спора данный вопрос рассматривается судом в порядке гражданского судопроизводства (абзац 2 части 1 статьи 4.7).

Если дело об административном правонарушении рассматривается не судьей, а иными уполномоченными органами, то вопросы о возмещении имущественного ущерба разрешаются тоже судом в порядке гражданского судопроизводства (часть 2 статьи 4.7).

Положения, установленные статьей 4.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях, могут применяться для обеспечения права гражданина на возмещение ущерба, причиненного в результате административного правонарушения экстремистской направленности.

¹²⁰ См. об этом подробнее. Комментарий к КоАП РФ. Под общей редакцией Е.И. Сидоренко. М. 3 издание. 2003. С.66–67.

Но данная статья имеет некоторые недостатки.

1. Эта статья закрепляет право, а не обязанность судьи при рассмотрении дела об административном правонарушении решать вопрос о возмещении имущественного ущерба.

2. **Часть 3 указанной статьи** устанавливает, что споры о возмещении морального ущерба, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства. Однако в статье 4.7 не урегулирован вопрос о возможности компенсации морального вреда, причиненного административным правонарушением, при отсутствии спора в порядке административного производства.

Изложенное позволяет сделать вывод, что административное законодательство РФ об общих способах защиты прав и свобод личности и возмещения вреда в целом соответствует международно-правовым стандартам. Теоретически названные административно-правовые способы защиты могут применяться в целях защиты прав граждан, пострадавших от расовой, этнической дискриминации.

Но отдельные нормативно-правовые акты, в частности, Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (1968), устарели и требуют обновления. Ряд норм этого законодательства нуждается в совершенствовании.

Административное законодательство РФ не предусматривает специальных правовых механизмов защиты прав граждан от расовой и этнической дискриминации за исключением норм, устанавливающих административную ответственность за некоторые правонарушения экстремистского характера.¹²¹

Гарантии защиты прав и свобод граждан и возмещения вреда в трудовом законодательстве.

В целях защиты прав граждан, подвергшихся дискриминации в сфере труда, могут быть использованы, как общие положения трудового законодательства РФ, устанавливающие универсальные гарантии защиты прав личности, так и некоторые положения, специально посвященные гарантиям защиты от дискриминации.

Новый Трудовой кодекс РФ **закрепляет специальное положение, в соответствии с которым лицам, считающим, что они подверглись дискриминации в сфере труда, предоставлено право обратиться**

¹²¹ См. об этом подробнее. Раздел III «Нормы, запрещающие расовую дискриминацию и сопутствующие ей явления».

в органы федеральной инспекции труда с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда (часть 3 статьи 3).

Правовой статус федеральной инспекции труда определяется Трудовым кодексом (статьи 354-365), Положением о федеральной инспекции труда, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 №78, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами.

Трудовой кодекс РФ рассматривает защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве одного из принципов деятельности органов федеральной инспекции труда и в качестве одной из основных задач этой деятельности (часть 1, абзац 1 части 2 статьи 355).

Данный Кодекс наделил органы федеральной инспекции достаточно широкими полномочиями. Они, в частности: а) анализируют обстоятельства и причины выявленных нарушений, принимают меры по их устранению и восстановлению нарушенных прав граждан; б) ведут прием и рассматривают в административном порядке жалобы, заявления и иные обращения работников о нарушениях их трудовых прав; в) проводят проверки, обследования работы предприятий, учреждений, организаций с целью выявления нарушений трудового законодательства; г) осуществляют рассмотрение дел об административных правонарушениях; д) обладают другими полномочиями (статья 356).

Для осуществления надзорно-контрольной деятельности новый Трудовой кодекс РФ предоставил такие же широкие права непосредственно государственным инспекторам труда (статья 357).

Для защиты прав граждан в сфере труда государственные инспекторы труда имеют право предъявлять работодателям и их представителям обязательные для исполнения предписания: а) об устранении нарушений трудового законодательства, в том числе статей Трудового кодекса РФ, запрещающих дискриминацию; б) о восстановлении нарушенных прав работников; в) о привлечении виновных к дисциплинарной ответственности или об отстранении их от должности (абзац 5 части 1 статьи 357).

Государственные инспекторы труда вправе также рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 5.27, статьями 5.28–5.34, 5.44 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Они могут, в частности, привлекать работодателей к административной ответственности по части 1 статьи 5.27 этого Кодекса за нарушение трудового законодательства и законодательства об охране труда, в том числе за несоблюдение

норм о запрете дискриминации (абзац 12 части 1 статьи 357 Трудового кодекса РФ, статья 23.12 КоАП РФ).

Кроме того государственным инспекторам труда предоставлено право возбуждать административные дела по части 2 статьи 5.27 КоАП РФ, предусматривающей ответственность должностных лиц в виде их дисквалификации на срок от одного года до трех лет за повторное нарушение законодательства о труде и об охране труда (пункт 16 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ). Рассматриваются такие дела судьями (статья 23.1 КоАП РФ).

В контексте обеспечения защиты прав граждан, включая случаи нарушения их прав в результате дискриминации, существенное значение имеют права государственных инспекторов труда направлять в правоохранительные органы материалы о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности; предъявлять иски в суд; выступать в качестве экспертов в суде по искам о нарушении трудового законодательства, о возмещении вреда, причиненного здоровью работников на производстве (абзацы 12, 13 части 1 статьи 357 Трудового кодекса РФ).

Положения Трудового кодекса РФ, определяющие основы правового статуса органов федеральной инспекции труда и государственных инспекторов труда, включая их общие полномочия по защите прав граждан, в целом соответствуют Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции №111 МОТ относительно дискриминации в области труда и занятий.

Вместе с тем в целях создания более благоприятных условий для реализации международно-правовых принципов в сфере защиты прав граждан от расовой, этнической и других видов дискриминации желательно было бы в Трудовом кодексе РФ и подзаконных нормативных правовых актах предусмотреть специальные положения о задачах и полномочиях органов федеральной инспекции труда и ее должностных лиц в данной сфере.

Трудовой кодекс РФ предоставляет гражданину, подвергшемуся дискриминации в сфере труда, право обратиться за защитой своих нарушенных прав не только в органы федеральной инспекции труда, но и (или) в суд (часть 3 статьи 3). Указанное положение нашло отражение в *статье 391* Кодекса, посвященной рассмотрению индивидуальных трудовых споров в суде.

Эта статья содержит следующие общие положения.

Во-первых, она устанавливает круг лиц, имеющих право обратиться в суд по поводу разрешения индивидуальных трудовых споров (часть 1

статьи 391). К таким лицам относятся работник, работодатель, прокурор.

Работник может обратиться в суд за защитой своих трудовых прав в случае несогласия с решением комиссии по трудовым спорам, а также непосредственно, минуя данный орган. ***Новый Трудовой кодекс РФ впервые в законодательстве РФ о труде предусмотрел альтернативное право выбора работником органа по разрешению трудовых споров*** (комиссия по трудовым спорам или суд).

Во-вторых, данная статья определяет виды трудовых споров, которые рассматриваются непосредственно в суде.

Часть 2 статьи 391 перечисляет виды споров, стороной в которых является работник (лицо, состоящее в трудовых отношениях с работодателем). Он может непосредственно обратиться в суд с заявлением: а) о восстановлении на работе независимо от оснований прекращения трудового договора; б) об изменении даты и формулировки причины увольнения; в) о переводе на другую работу; г) об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в заработной плате за время выполнения нижеоплачиваемой работы.

Часть 3 статьи 391 определяет виды споров стороной в которых является лицо, не состоящее в трудовых отношениях с работодателем. Непосредственно в судах рассматриваются индивидуальные трудовые споры: а) лиц, которым отказано в приеме на работу; б) лиц, работающих по трудовому договору у работодателей (физических лиц); в) лиц, считающих, что они подверглись дискриминации.

По смыслу статьи 391, таким образом, непосредственно в суд могут обратиться подвергшиеся дискриминации в сфере труда граждане, как состоящие, так и не состоящие в трудовых отношениях с работодателем. Они вправе защищать в суде свои права, нарушенные на любой стадии трудовых отношений: при приеме на работу, в процессе трудовой деятельности, при увольнении¹²².

Указанная статья соответствует международно-правовым стандартам и в целом отражает принципы, закрепленные статьей 6 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции №111 МОТ относительно дискриминации в области труда и занятий.

¹²² См. об этом также Комментарий к Трудовому кодексу РФ. Под общей редакцией к.ю.н. М.Ю. Тихомирова. М. 2002. С. 830.

Трудовой кодекс РФ предусматривает правовые механизмы, обеспечивающие возмещение материального ущерба и компенсацию морального вреда лицам, чьи трудовые права нарушаются работодателем.

Статья 234 устанавливает обязанность работодателя возместить работнику не полученный им заработок во всех случаях незаконного лишения его возможности трудиться (незаконного отстранения от работы, увольнения, перевода на другую работу, в других случаях, установленных федеральными законами и коллективным договором).

Согласно **статье 237** моральный вред, причиненный работнику неправомерными действиями или бездействием работодателя возмещается в денежной форме в размерах, определяемых соглашением сторон трудового договора. В случае возникновения спора вопрос о возмещении морального вреда решается судом.

Названные статьи Трудового кодекса РФ соответствуют в целом международно-правовым актам. Положения этих статей могут применяться на практике и в случаях возмещения материального ущерба и компенсации морального вреда, причиненных гражданину в результате дискриминации в сфере труда.

Гражданско-правовые механизмы (гарантии) защиты прав граждан и возмещения вреда

Гражданское законодательство предусматривает широкий перечень разнообразных способов защиты гражданских прав личности, включающий одиннадцать видов таких способов. И этот перечень не является исчерпывающим (статья 12 Гражданского кодекса РФ)¹²³. В данном разделе рассматриваются некоторые из этих способов.

К числу гражданско-правовых гарантий — защиты прав и свобод личности относится право гражданина обжаловать в суд действия и решения органов и должностных лиц, нарушающих его права и свободы.

Основные положения, определяющие судебный порядок рассмотрения жалоб, регламентируются законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (1993) (в редакции федерального закона от 14.12.1995 №197-ФЗ).

¹²³ В Разделе III «Нормы, запрещающие расовую дискриминацию и сопутствующие ей явления» рассматривается роль гражданско-правовых способов защиты прав граждан, как средств противодействия расовой дискриминации и экстремистской деятельности.

Этот закон значительно повысил роль суда как арбитра между гражданином и органами, государственными служащими в случаях нарушения ими прав и свобод личности. Он обладает рядом несомненных достоинств. ***Во-первых, данный законодательный акт расширил круг лиц, чьи действия и решения подлежат судебному обжалованию.***

Кроме решений и действий (бездействие) должностных лиц, упомянутых в части 2 статьи 46 Конституции РФ, в суд могут быть обжалованы действия (бездействие), решения других государственных служащих, а также муниципальных служащих в случае приравнивания их федеральным законодательством к государственным служащим (части 1 и 3 статьи 1).

Во-вторых, указанный закон устанавливает, что предметом жалобы могут быть коллегиальные решения и единоличные действия (решения), то есть нормативные и ненормативные (индивидуальные) акты, а также официальная информация, послужившая основанием для принятия этих актов (части 1 и 4 статьи 2).

В-третьих, названный закон, реализуя конституционные нормы, предусматривает единый механизм судебной защиты для всех граждан.

В соответствии с ***частью 1 статьи 1*** каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) нарушены его права и свободы.

Часть 4 статьи 4 впервые на законодательном уровне закрепила специальную норму, предоставляющую право военнослужащим обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающих его права и свободы.

В-четвертых, рассматриваемый закон значительно расширил процессуальные гарантии защиты прав граждан при рассмотрении их жалоб в судебном порядке.

Он предоставил гражданину: а) ***право*** на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (часть 3 статьи 2); б) ***право*** подать жалобу в суд лично или через своего представителя, а также уполномоченного представителя общественной организации, трудового коллектива (часть 3 статьи 4).

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» освободил гражданина от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений). Заявитель должен доказать только факт нарушения своих прав и свобод (часть 2 статьи 6).

Одновременно этот **закон возложил** на органы, должностных лиц, государственных служащих **процессуальные обязанности**: а) предоставить гражданину возможность ознакомиться с документами и материалами, затрагивающими его права (часть 3 статьи 2); б) доказать законность обжалуемых действий (решений) (часть 2 статьи 6).

Следует отметить, что **данный законодательный акт содержит важную новеллу** о том, что суд, принявший жалобу к рассмотрению, **вправе** по просьбе гражданина или по собственной инициативе **приостановить исполнение обжалуемого решения (действия)** (часть 6 статьи 4). Реализация этой нормы на практике дает возможность предотвратить наступление вредных для гражданина последствий, связанных с исполнением обжалуемого решения¹²⁴.

В-пятых, Закон РФ 1993 года ввел в Российской Федерации общее положение о том, что любые действия и решения, нарушающие права граждан подлежат судебному обжалованию. (часть 1 статьи 3).

Вместе с тем предусмотрены отдельные исключения из этого правила. В суд не могут быть обжалованы действия и решения, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, а также те действия и решения, в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования (абзацы 1 и 2 части 1 статьи 3).

Что касается возмещения вреда, причиненного действиями (решениями) органов и лиц, нарушающими права гражданина, то настоящий закон содержит отсылочную норму о том, что такой вред возмещается в порядке, установленном Гражданским кодексом РФ. (часть 6 статьи 7).

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» **в целом соответствует международно-правовым стандартам и, предусмотренные им универсальные правовые механизмы защиты могут быть использованы в случаях нарушения прав и свобод граждан в результате дискриминации и других экстремистских действий, совершаемых органами, должностными лицами, государственными служащими.**

Однако данный закон имеет отдельные недостатки и правовые пробелы.

¹²⁴ Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М. 1997. С.109.

1. Указанный закон, как отмечалось ранее, расширил круг лиц, чьи действия и решения можно обжаловать в суд. Но его действие распространяется только на должностных лиц, других государственных и муниципальных служащих. Действия же большей категории просто служащих, работающих в государственных учреждениях, организациях (например, медицинских работников, специалистов и иных работников образования, социального обеспечения), а также служащих частных коммерческих структур, нарушающие права и свободы граждан не подпадают под этот закон.

2. По смыслу абзаца 1 части 1 статьи 3 не подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции действия и решения, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. Но в Законе РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (1994), как справедливо отмечается в литературе, не определена исключительная компетенция Конституционного Суда. Исходя из содержания статьи 3 этого закона можно сделать лишь вывод об исключительной подсудности ему нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, актов Правительства РФ в случае возникновения спора о соответствии их Конституции¹²⁵.

Следовательно, все индивидуальные акты этих органов, а также нормативные акты министерств, государственных комитетов и других государственных органов РФ подконтрольны судам общей юрисдикции. В этой связи желательно более четко сформулировать положение статьи 3, определяющей пределы действия Закона 1993 года и привести ее в соответствие с Конституцией РФ и Законом РФ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹²⁶.

Гражданский кодекс РФ также содержит ряд норм, посвященных праву гражданина обжаловать в суд действия и решения органов и должностных лиц, нарушающих его права и свободы. Статья 12 в числе способов защиты гражданских прав называет: *а) признание недействительным акты государственного органа или органа местного самоуправления и б) неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону.*

Статья 13 определяет *виды актов*, которые могут быть признаны судом недействительными. К ним относятся *ненормативные акты*

¹²⁵ См. об этом Н.Ю. Хаманева Защита прав в сфере исполнительной власти. М. 1997. С. 105–107.

¹²⁶ Там же. С. 105–106

и нормативные акты, в случаях предусмотренных законом. Эта статья устанавливает также **основания признания акта недействительным; 1) не соответствие акта закону или иным правовым актам; 2) нарушение данным актом гражданских прав и охраняемых законом интересов гражданина или юридического лица.**

Суды общей юрисдикции рассматривают дела о признании недействительными актов государственных органов, органов местного самоуправления, а также действий этих органов, нарушающих права граждан в порядке, установленном главами 23, 24 и 25 Гражданско-процессуального кодекса РФ.

Новый кодекс объединил производство по делам о признании недействующими нормативных актов полностью или в части и производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих **в одну группу: дела, возникающие из публичных правоотношений.** (Раздел III. Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений).

В главе 23 закреплены общие положения, регламентирующие процедуру гражданского судопроизводства по делам данной категории.

Дела, возникающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судьей единогласно, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, коллегиально по правилам искового производства, но с особенностями, установленными главами 23, 24–25 ГК РФ и другими федеральными законами (часть 1 ст. 246).

К общим особенностям судопроизводства по названной группе дел относятся следующие правила:

- 1) к такого рода делам не применяются правила заочного производства (часть 2 статьи 246);
- 2) при рассмотрении и разрешении этих дел суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (часть 3 статьи 246);
- 3) основанием для рассмотрения судом дел, возникающих из публичных правоотношений служит заявление заинтересованного физического или юридического лица (гражданина, прокурора, организации и других) (статья 245, часть 1 статьи 247);
- 4) обязанности по доказыванию законности оспариваемых нормативных актов, других решений, действий (бездействия) возлагается на органы и должностные лица, которые приняли эти акты, решения или совершили действия (бездействие) (часть 1 статьи 249).

Гражданско-процессуальный кодекс РФ впервые в российском гражданско-процессуальном законодательстве выделил в самостоятельную главу 24 процедуры рассмотрения и разрешения дел об оспаривании нормативных правовых актов, что обуславливается спецификой таких актов. Однако положения этой главы существенно не отличаются от правил, применяемых судами ранее¹²⁷.

Гражданин вправе обратиться в суд с заявлением о признании принятого и опубликованного в установленном порядке нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, если этот акт нарушает их права и свободы (часть 1 статьи 251).

Важными особенностями производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов являются: 1) отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу (часть 3 статьи 252); 2) решение суда о признании нормативного правового акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (часть 4 статьи 253).

Положение главы 24 ГПК РФ соответствуют международно-правовым нормам. Но следует отметить, что указанный способ защиты прав личности пока не применялся в судебной практике в случаях нарушения этих прав в результате расовой или этнической дискриминации.

Правила главы 25 ГПК РФ применяются при рассмотрении и разрешении судами общей юрисдикции дел об оспаривании любых неправомερных решений (кроме нормативных правовых актов) и действий государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и служащих. Исключение составляют дела: о защите избирательных прав (глава 26); об увольнении с работы (глава 12); о действиях нотариуса или органа, совершающего нотариальные действия (особое производство – глава 37); постановление по делу об административном правонарушении (глава 30 КОАП); действия прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя при производстве следствия или дознания (статья 19 УПК).

Субъектом обращения по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) могут быть граждане и организации, в том числе общественные объединения (часть 1 статьи 254). Военнослужащие, оспаривающие решение, действие (бездействие) органа

¹²⁷ Комментарий к ГПК РФ. Г.А.Жилин. М. 2003. С. 179.

военного управления или командира подают заявление в военный суд. (часть 3 статьи 254).

ГПК РФ установил сокращенный срок исковой давности для обращения с заявлениями по данной категории дел – три месяца с того дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав и свобод (часть 1 статьи 256). Пропуск этого срока не является основанием для отказа судом в принятии заявления. Однако причины пропуска срока могут по усмотрению суда стать основанием для отказа в удовлетворении заявления по существу.

Одной из гарантий защиты прав граждан в процессе гражданского судопроизводства по рассматриваемой категории дел, является право суда приостанавливать действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда. (часть 4 статьи 254).

В случае признания заявления гражданина обоснованным суд принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенные нарушения прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению этих прав и свобод (часть 1 статьи 258).

Положения главы 25 ГПК РФ о производстве по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего в целом соответствуют международно-правовым стандартам.

Специалисты, занимающиеся проблемами расовой дискриминации, отмечают, что этот процессуальный порядок хорошо зарекомендовал себя при рассмотрении жалоб на решения и действия, содержащие признаки национальной дискриминации в случаях, когда данные действия и решения являлись неправомерными. Но предметом рассмотрения в суде служит обычно лишь противоречие оспариваемого действия или решения конкретным положениям закона, а дискриминационный характер нарушения не принимается во внимание.

В целях защиты прав граждан от расовой, этнической дискриминации в таких сферах, как торговля, выполнение работ, оказания услуг, могут быть использованы положения статьи 426 ГК РФ о публичном договоре.

Согласно этой статье коммерческая организация, заключая публичный договор, не вправе признавать чьи-либо преимущества перед другими, в том числе по признаку национальной принадлеж-

ности. Она обязана оказывать соответствующие услуги каждому, кто к ней обратиться. При необоснованном уклонении коммерческой организации от заключения публичного договора применяются положения, предусмотренные пунктом 4 статьи 445 ГК РФ. В соответствии с указанным пунктом, если сторона, для которой заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, то другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор и о возмещении причиненных этим убытков.

В случаях, когда речь идет о действиях дискриминационного характера, способных причинить вред гражданину в будущем, теоретически можно применить статью 1065 ГК РФ. **Часть 1 данной статьи** устанавливает, что опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность.

Гражданское законодательство РФ не предусматривает специальных гарантий возмещения материального ущерба гражданину, причиненного ему в результате расовой дискриминации. Но каждый человек имеет право на такое возмещение на общих основаниях в порядке искового производства.

Возмещение материального ущерба (убытков) является универсальным способом защиты гражданских прав личности. Гражданский кодекс РФ содержит целый ряд общих (статьи 15, 16, 1064) и специальных (глава 59) норм, регулирующих вопросы, связанные с применением этого способа.

В целях защиты прав гражданина, пострадавшего от дискриминации, могут быть использованы, в частности, следующие положения ГК РФ. ***Во-первых, указанный Кодекс закрепляет право лица требовать полного возмещения причиненных ему убытков (реального ущерба и упущенной выгоды), если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере*** (статья 15).

Статья 15 действующего ГК РФ имеет важные новеллы. В состав подлежащих возмещению убытков она включает не только фактически понесенные расходы, но и те расходы, которые лицо должно будет произвести для восстановления нарушенного права. Согласно ГК РСФСР 1964 г. суды возмещали только фактически понесенные расходы (статья 6).

Возмещению подлежит также упущенная выгода в размере не меньшем, чем доход, полученный лицом, нарушившим право гражданина.

Данная статья устанавливает правило о возможности возмещения убытков в полном размере. Однако она допускает, что законом или

договором может быть предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере (см. например, статью 400 ГК).¹²⁸

Во-вторых, Гражданский кодекс РФ определяет общие основания ответственности за причинение вреда (статья 1064).

Часть 1 статьи 1064 содержит специальную норму императивно-го характера о том, что вред, причиненный личности или имуществу гражданина подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред. В данном случае имеет место некоторое противоречие с пунктом 1 статьи 15 о возможности ограничения размера подлежащих возмещению убытков законом или соглашением сторон.

Часть 1 статьи 1064 устанавливает также положения, согласно которым: ***1) обязанность возмещения вреда законом может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем вреда; 2) законом или договором может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшему компенсацию сверх возмещения вреда.***

Часть 2 названной статьи также предусматривает ***возможность возложения законом обязанности возмещения вреда на лицо, не являющееся причинителем вреда.***

В-третьих, Гражданский кодекс РФ, конкретизируя статью 53 Конституции РФ, устанавливает ответственность за вред (убытки), причиненный гражданину государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами (статьи 16 и 1069).

В соответствии со статьями 16 и 1069 вред (убытки), причиненный гражданину в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания акта, не соответствующего закону или иному правовому акту государственного органа или органа местного самоуправления подлежат возмещению.

Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Круг органов, относящихся к государственным органам и органам местного самоуправления определен статьей 125 ГК РФ. Круг органов и лиц, выступающих от имени казны при возмещении вреда за ее счет определен статьей 1071 ГК РФ.

¹²⁸ Комментарий к ГК РФ. Часть I. Под редакцией проф. Т.Е. Абовой и проф. А.Ю. Кабалкина. М., 2002. С. 62–63.

Ответчиками в суде по таким делам выступают государственные органы и органы местного самоуправления: 1) если их незаконными действиями (бездействием) причинен ущерб гражданам; 2) если ущерб причинен гражданам действиями (бездействием) должностных лиц, работающих в этих органах.

Должностные лица несут материальную ответственность не перед гражданином, а перед соответствующими органами, в которых они состоят на государственной службе.

В-четвертых, Гражданский кодекс РФ регламентирует вопросы, связанные с ответственностью юридического лица или гражданина за вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей (статья 1068).

Статья 1068 развивает положение пункта 1 статьи 1064, предусматривающее возможность возложения обязанности возмещения вреда на лицо, не являющееся причинителем вреда.

Данная статья устанавливает три случая, когда такая обязанность возлагается: 1) на работодателя; 2) на лицо, выступающее на стороне заказчика в гражданско-правовом договоре; 3) на хозяйственные товарищества и производственные кооперативы. Причинителем вреда при этом являются соответственно работник, подрядчик или исполнитель, участник (член) хозяйственного товарищества или кооператива¹²⁹.

Теоретически статья 1068 ГК РФ могла бы найти применение в тех случаях, когда нарушаются правила статьи 426 ГК РФ о публичном договоре. Например, если речь идет о необоснованном и мотивированном национальностью гражданина отказе в продаже ему товаров, оказании услуг или выполнении работ работниками соответствующего юридического лица (организации, предприятия), хозяйственного товарищества, производственного кооператива или работниками, состоящими в трудовых отношениях с индивидуальным предпринимателем.

Гражданское законодательство РФ не содержит специальных гарантий компенсации морального вреда, причиненного гражданину в результате расовой или национальной дискриминации.

Моральный вред также как и материальный ущерб, может быть компенсирован в порядке искового производства.

Гражданский кодекс РФ устанавливает следующие основные положения.

1. Он формирует определение понятия «моральный вред» и предусматривает случаи, когда может применяться этот способ защиты прав граждан.

В соответствии с частью 1 статьи 151 моральный вред определяется как нравственные или физические страдания, причиненные неправомерными действиями.

Суд может наложить на нарушителя **обязанность компенсировать моральный вред, причиненный его действиями: а) нарушающими личные неимущественные права гражданина (право на имя, право авторства и другие); б) посягающими на нематериальные блага** (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация и т.д.) (часть 1 статьи 151).

Моральный вред, причиненный действиями (бездействием), нарушающими имущественные права гражданина, подлежит компенсации в случаях, предусмотренных законом (часть 2 статьи 1099).

Важно обратить внимание на то, что согласно части 3 статьи 1099 компенсация морального вреда носит самостоятельный характер и осуществляется независимо от возмещения имущественного ущерба.

2. Указанный Кодекс предусматривает случаи компенсации морального вреда независимо от вины лица, причинившего такой вред (статья 1100).

Перечень таких случаев является открытым.

В антидискриминационном контексте заслуживает внимания новелла ГК РФ об отнесении к случаям ответственности за причинение морального вреда независимо от вины причинителя распространение сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию гражданина (абзац 3 части 1 статьи 1100).

3. Данный Кодекс определяет способ компенсации морального вреда и обстоятельства, которые должны учитываться при установлении этой компенсации (статьи 151, 1101).

Компенсация морального вреда осуществляется в денежной форме (часть 1 статьи 151, часть 1 статьи 1101).

Размер компенсации морального вреда определяется судом с учетом следующих обстоятельств: **а) характера и степени физических и нравственных страданий гражданина; б) индивидуальных особенностей потерпевшего; в) степени вины причинителя вреда, когда вина является основанием для его возмещения; г) требований разумности и справедливости; д) других обстоятельств** (часть 2 статьи 151, часть 2 статьи 1101).

В качестве **гражданско-правовой гарантии защиты национального достоинства человека от оскорбительных высказываний, связанных с его этнической принадлежностью, могут служить общие положения**

статьи 152 ГК РФ о защите чести, достоинства и деловой репутации.

В соответствии с **пунктом 5 указанной статьи** гражданин, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, вправе, в частности, наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространителем.

При этом имущественный ущерб (убытки) возмещается при наличии вины причинителя ущерба (статья 1064), а моральный вред, как было сказано ранее, компенсируется независимо от вины (абзац 3 статьи 1100).

Уголовно-правовые механизмы (гарантии) защиты прав граждан и возмещения вреда.

В целях защиты прав граждан, пострадавших от расовой или этнической дискриминации, могут быть применены некоторые общие уголовно-правовые способы защиты прав свобод личности.

В этой связи заслуживают внимания следующие положения Уголовного кодекса РФ.

Во-первых, этот Кодекс устанавливает гарантии защиты чести и достоинства гражданина и устанавливает уголовную ответственность за клевету (статья 129) и оскорбление личности (статья 130).

Согласно части 1 статьи 129 под клеветой понимается распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию.

Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (от 08.12.2003 № 162-ФЗ) была усилена ответственность за совершение некоторых преступлений предусмотренных данной статьей. За деяние по части 1 статьи 129 наступает уголовная ответственность в виде: а) штрафа до 80 тысяч рублей (ранее от 50 до 100 минимальных зарплат) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев (ранее до одного месяца); б) обязательных работ от 120 до 180 часов (ранее от 20 до 180 час.); в) исправительных работ на срок до одного года (без изменений).

Клевета, содержащаяся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации наказывается: а) штрафом до 120 тысяч рублей (ранее от 100 до 200 минимальных зарплат) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период одного года (ранее до двух месяцев); б) обязательными работами от 180 до 240 часов (без измене-

ний); в) исправительными работами от одного года до двух лет (без изменений); г) арестом от 3 до 6 месяцев (без изменений) (часть 2 статьи 129).

Лицо, виновное в клевете, соединенной с обвинением другого лица в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, привлекается к уголовной ответственности в виде: а) штрафа от 100 тысяч до 300 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 месяцев (новые виды уголовного наказания, ранее они УК РФ не предусматривались); б) ограничением свободы до 3 лет (без изменений); в) арестом от 4 до 6 месяцев (без изменений); г) лишением свободы до 3 лет (без изменений).

В соответствии с частью 1 статьи 130 УК РФ под оскорблением понимается унижение чести и достоинства гражданина, выраженное в неприличной форме.

За преступления, предусмотренные данной статьей, Федеральным законом от 08.12.2003. №162-ФЗ также были усилены отдельные уголовные санкции. Деяние по части 1 статьи 130 наказывается: а) штрафом до 40 тысяч рублей (ранее до 100 минимальных зарплат) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 3 месяцев (ранее до 1 месяца); б) обязательными работами до 120 часов (без изменений); в) исправительными работами до 6 месяцев (без изменений).

Оскорбление, содержащееся в публичном выступлении, публично демонстрирующемся произведении или средствах массовой информации, влечет уголовную ответственность в виде: а) штрафа до 80 тысяч рублей (ранее до 200 минимальных зарплат) или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 6 месяцев (ранее до 2 месяцев); б) обязательных работ до 180 часов (без изменений); в) исправительных работ до 1 года (без изменений) (часть 2 статьи 130).

Клевета и оскорбление относятся к уголовным преступлениям, совершаемым с прямым умыслом. Поэтому, если гражданин считает, что оскорбительные высказывания или сведения, унижающие его национальное достоинство, распространены умышленно, он вправе обратиться в суд с жалобой о привлечении виновного к уголовной ответственности по статьям 129 или 130 УК РФ.

Следует отметить, что отказ в возбуждении либо прекращение уголовного дела, вынесение приговора (как обвинительного, так и оправдательного) не препятствует рассмотрению иска о защите

чести и национального достоинства в порядке гражданского судопроизводства по статье 152 ГК РФ¹²⁹.

Во-вторых, права гражданина, подвергшегося расовой, этнической дискриминации, могут быть защищены путем привлечения виновных лиц к уголовной ответственности в связи с совершением ими деяний дискриминационного или экстремистского характера, признанных по закону уголовными преступлениями.

В соответствии с Уголовным кодексом РФ к числу таких преступлений относятся: а) нарушение принципа равноправия граждан (статья 136); б) возбуждение ненависти, вражды (статья 282); в) организация объединения, посягающего на личность и права граждан (статья 239); г) публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя и любые другие призывы к осуществлению экстремистской деятельности (статья 280); д) создание экстремистского сообщества (статья 282.1); е) организация деятельности запрещенной экстремистской организации (статья 282.2).

Указанные уголовно-правовые механизмы противодействия дискриминации и экстремистской деятельности и защиты прав и свобод личности подробно рассматриваются в разделе III¹³⁰.

В контексте защиты прав лиц, пострадавших от расовой или национальной дискриминации, определенный интерес представляют правовые механизмы охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве.

Уголовно-процессуальный кодекс РФ прямо указывает, ***что уголовное судопроизводство имеет своим назначением: защиту прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений и защиту личности от незаконного, необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (часть 1 статьи 6).***

Статья 9 названного Кодекса устанавливает гарантии защиты чести и достоинства участников уголовного судопроизводства. Эта статья запрещает: 1) осуществление в ходе уголовного судопроизводства действий и принятие решений, унижающих честь гражданина, а также обращение, унижающее его человеческое достоинство либо создающее опасность для его жизни и здоровья; 2) применение насилия, пыток, другого жестокого или унижающего

¹²⁹ См. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Под редакцией проф. Т.Е. Абовой и проф. А.Ю. Кабалкина. Часть I. М., 2002. С. 390–391.

¹³⁰ См. Раздел III. Нормы, запрещающие расовую дискриминацию и сопутствующие ей явления.

человеческое достоинство обращения к участникам уголовного судопроизводства.

Статья 11 Уголовно-процессуального кодекса РФ **закрепляет обязанности дознавателя, следователя, прокурора, суда по обеспечению охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве.** Они обязаны: а) разъяснять участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности, ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав (часть 1 статья 11); б) принимать в отношении указанных лиц меры безопасности, предусмотренные статьями 166 частью 9, 186 частью 2, 193 частью 8, 241 пунктом 4 части 2 и 278 частью 5 настоящего Кодекса (часть 3 статьи 11).

Уголовно-процессуальный кодекс РФ **содержит целый ряд статей, посвященных правам участников уголовного судопроизводства** (статьи 42 о потерпевшем, 44 о гражданском истце, 43 о частном обвинителе, 45 о представителях потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя, 46 о подозреваемом, 47 об обвиняемом, 48 о законных представителях несовершеннолетнего подозреваемого и обвиняемого, статья 54 о гражданском ответчике, 56 о свидетеле и др). **Перечисленные статьи предусматривают, в частности, права участников: приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, следователя, прокурора и суда; обжаловать приговор, определение, постановление суда; ходатайствовать о применении по отношению к ним мер безопасности** (см. например, пункты 18, 19, 21 части 1 статьи 42).

Указанный Кодекс предусматривает гарантии возмещения вреда в процессе уголовного судопроизводства.

Во-первых, он регламентирует права потерпевшего на возмещение имущественного и морального вреда (статья 42)

Часть 3 статьи 42 устанавливает, что потерпевшему обеспечивается возмещение имущественного вреда, причиненного преступлением, а также расходов, понесенных в связи с его участием в ходе предварительного расследования и в суде, включая расходы на представителя.

Согласно **части 4 статьи 42** потерпевший вправе также предъявить иск о возмещении в денежном выражении причиненного ему морального вреда. Размер возмещения определяется судом при рассмотрении уголовного дела или в порядке гражданского судопроизводства.

Во-вторых, данный Кодекс определяет права других физических лиц на возмещение вреда, причиненных им непосредственно преступлением (статья 44).

В соответствии с **частью 1 статьи 44** физическое лицо, предъявившее требование о возмещении имущественного вреда при наличии оснований полагать, что данный вред причинен ему непосредственно преступлением признается гражданским истцом в уголовном судопроизводстве. Решение о признании гражданским истцом оформляется определением суда или постановлением судьи, прокурора, следователя, дознавателя.

Гражданский истец может также предъявить гражданский иск и для имущественной компенсации морального вреда.

В-третьих, Уголовно-процессуальный кодекс РФ предусматривает гарантии возмещения вреда, причиненного личности судом и должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование (часть 4 статьи 11).

Согласно **части 4 статьи 11** вред, причиненный лицу в результате нарушения его прав и свобод судом, а также должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование, подлежит возмещению по основаниям и в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Глава 18 названного Кодекса определяет права реабилитированных лиц (т.е. оправданных судом), а также других лиц, незаконно подвергнутых мерам процессуального принуждения в ходе уголовного судопроизводства на возмещение имущественного и морального вреда и порядок реализации этих прав (статьи 133–137).

В четвертых, Уголовно-процессуальный кодекс РФ содержит нормы, регламентирующие процессуальные вопросы, связанные с возмещением имущественного и морального вреда потерпевшему и гражданскому истцу.

Этот Кодекс устанавливает, что: а) данные о характере и размере вреда, причиненного потерпевшему преступлением, должны указываться в обвинительном заключении (пункт 8 части 1, часть 5 статьи 220); б) аналогичные данные должны указываться и в обвинительном акте, принимаемом по результатам дознания (пункт 8 части 1 статьи 225); в) судья по поступившему уголовному делу обязан выяснить приняты ли меры по обеспечению возмещения вреда, а в случае их отсутствия вправе вынести постановление о принятии таких мер по ходатайству потерпевшего, гражданского истца, их представителей либо прокурора (пункт 5 статьи 228, статья 230); г) вопросы, связанные с возмещением вреда и удовлетворением

гражданского иска решаются при постановлении приговора (пункты 10,11 статьи 229, часть 1, 2 статьи 309).

Рассмотренные положения Уголовного кодекса РФ и Уголовно-процессуального кодекса РФ, закрепляющие общие гарантии защиты прав и свобод личности и возмещение вреда в целом соответствуют международно-правовым стандартам. Но потенциал этих уголовно-правовых и уголовно-процессуальных механизмов защиты до настоящего времени фактически не используются на практике в отношении лиц, пострадавших от расовой или национальной дискриминации, за исключением отдельных случаев.

**СООТВЕТСТВИЕ КОНСТИТУЦИИ
И ТЕКУЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ
МЕЖДУНАРОДНЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ РФ
В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

Введение

Настоящий обзор представляет собой сравнительно-правовое исследование положений Конституции и текущего законодательства Российской Федерации с точки зрения их соответствия международно-правовым обязательствам России в области защиты национальных меньшинств. Он подготовлен в рамках проекта программы ТАСИС «Улучшение межэтнических отношений в России (2003–2004 №2002/030-499).

Основная цель обзора состоит в предоставлении Консультативному совету правового компонента проекта базовой правовой информации, позволяющей осуществить в дальнейшем выбор приоритетов в углубленном изучении российского законодательства и разработать рекомендации для законодателя по совершенствованию законодательства в данной области. Задачами исследования являются: а) общая характеристика существующих в законодательстве РФ правовых инструментов и механизмов, обеспечивающих защиту национальных меньшинств; б) определение степени соответствия этих инструментов и механизмов международно-правовым нормам и принципам (международным стандартам); в) выявление пробелов во внутреннем законодательстве.

Анализ правоприменительной практики не является предметом настоящего исследования. В обзоре не рассматриваются проблемы коренных малочисленных народов (аборигенных народов) и профессиональные вопросы, так как они не входят в мандат проекта.

В обзоре исследуются, с одной стороны многосторонние международные договоры, ратифицированные Российской Федерацией: а) посвященные вопросам защиты национальных меньшинств (Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995), Декларация о правах лиц, принадлежащих к этническому, религиозному и языковому меньшинствам (1992), Документ Копенгагенского Сопровождающего Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990) и другие; б) содержащие отдельные нормы о правах национальных меньшинств. (Международный пакт о гражданских и по-

литических правах (1996); Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960); Конвенция о правах ребенка (1989).

Автором предпринята попытка систематизировать и классифицировать международно-правовые нормы по соответствующим сферам реализации и защиты прав национальных меньшинств (сохранения самобытности; развития родного языка; образования; сохранения и развития национальной культуры; общественно-политической, социально-экономической и других).

В Российской Федерации нет федерального закона, специально посвященного правам национальных меньшинств. Нормы, регламентирующие вопросы, связанные с защитой этих меньшинств содержатся в федеральных законах и законах субъектов РФ, иных нормативных правовых актах различных отраслей российского законодательства. Поэтому, с другой стороны, в обзоре представлен углубленный анализ и дана оценка нормам Конституции и нормам базовых федеральных законов соответствующих отраслей законодательства.

Обзор состоит из десяти разделов. В I разделе рассматривается вопрос о понятии «национальное меньшинство» в международных документах и внутреннем законодательстве. В других разделах анализируются нормы российского законодательства, обеспечивающие защиту национальных меньшинств в определенных сферах деятельности.

Понятие «национальное меньшинство» в международном праве и внутреннем законодательстве

Международные инструменты

В международно-правовых документах, предусматривающих обязательства государств в данной сфере, используется, как правило, термин «национальное меньшинство».

Но в международном праве на настоящий момент не разработано единое, научно обоснованное определение этого понятия¹³¹.

Такое определение отсутствует в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, Международном пакте о гражданских и политичес-

¹³¹ В 1985 г. Подкомитетом по предотвращению дискриминации и защите меньшинств ООН было провозглашено общее определение понятия «меньшинство».

ких правах, Документе Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ и других международно-правовых актах.

По смыслу международно-правовых документов, обеспечивающих защиту национальных меньшинств, их действие распространяется как на граждан данного государства, так и на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, но не имеющих гражданства этого государства.

Внутреннее законодательство

Российское законодательство также не содержит определения понятия «национальное меньшинство».

Позиция Российской Федерации по этому вопросу выражена в заявлении при ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Россия признала неправомерным включение в одностороннем порядке в оговорки и заявления при подписании или ратификации этой Конвенции определения термина «национальное меньшинство», так как попытки исключения из сферы ее действия постоянно проживающих на территории государств-участников лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям данного международно-правового документа (Федеральный закон «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» (1998 г.).

В федеральном законодательстве отсутствует единая терминология и используются различные дефиниции.

Понятие «национальное меньшинство» не получило широкого распространения. Оно упоминается в Конституции РФ (подпункт «в» части 1 статьи 71, подпункт «б» пункта 1 статьи 72) и в Федеральном законе «О библиотечном деле» (пункт 1 статьи 8), Законе РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (абзац 10 пункта 2 статьи 5).

В Конституции РФ применяются также термины: коренные малочисленные народы, малочисленные этнические общности. В федеральных законах содержатся дефиниции (малочисленные народы, коренные (аборигенные) народы, малочисленные народы Севера (Крайнего Севера), национальные группы и общности, этнические общности, малочисленные этнические общности Севера, культурно-этнические общности.

В Основах законодательства РФ о культуре используются термины «этнические общности, компактно проживающие вне своих

национально-государственных образований», «этнические общности, не имеющие своей государственности» (статья 21).

В законодательстве РФ не сформулирован единый подход к решению вопроса о том, по отношению к каким группам лиц должны применяться нормы о защите национальных меньшинств, не определен перечень таких групп (аналогичный перечню коренных малочисленных народов).

Вместе с тем ряд федеральных законов, затрагивающих права национальных меньшинств распространяют свое действие как на граждан РФ, принадлежащих к национальным меньшинствам, так и на других лиц, не имеющих российского гражданства (неграждан): иностранцев, лиц без гражданства, находящихся на территории России. К числу этих законов относятся: Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации» (пункт 4 статьи 2); Основы законодательства РФ о культуре (статья 19).

Однако некоторые федеральные законы ограничивают сферу своего применения гражданами РФ. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» предоставляет право на национально-культурную автономию только гражданам РФ, относящим себя к определенным этническим общностям (статья 1).

Такой подход препятствует реализации принципов, установленных Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств, Декларацией о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, другими международно-правовыми актами по отношению к негражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

Защита права на свободный выбор принадлежности к национальному меньшинству

Международные инструменты

Международное право предусматривает обязательство государств уважать и обеспечивать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, свободно выбирать свою национальную принадлежность.

В этой связи международно-правовые документы гарантируют каждому лицу, принадлежащему к национальному меньшинству:

1) свободу выбора принадлежности или непринадлежности к этому меньшинству;

2) пользование этим свободным выбором не влечет никаких неблагоприятных последствий для данного лица.

(часть 1 статьи 3 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (1995); пункт 32 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990); пункт 4 раздела 1 Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни (1999))

Внутреннее законодательство

В законодательстве РФ принцип свободного волеизъявления при определении национальной принадлежности возведен в ранг конституционных принципов. Конституция РФ устанавливает: каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к указанию своей национальной принадлежности» (часть 1 статьи 26).

Важно то, что конституционная норма запрещает применять меры принуждения к гражданину при решении им вопроса об указании своей национальной принадлежности.

Этот принцип воспроизводится в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» (1996) (в редакции ФЗ от 21.03.2002 №31-ФЗ). Часть 1 статьи 2 данного закона первым в перечне основополагающих принципов создания национально-культурной автономии называет принцип свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности.

Названный закон закрепляет также положение о том, что выбор национальности не может ущемлять права граждан. Согласно части 3 статьи 4 «национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения участия или неучастия граждан в деятельности национально-культурной автономии».

В целях обеспечения свободного волеизъявления при определении национальной принадлежности из документов, удостоверяющих личность, была исключена обязательная графа о национальности. Вместе с тем на федеральном уровне предусмотрены нормы о возможности введения факультативной графы о национальной принадлежности в целом ряде документов. Федеральный закон «Об актах гражданского состояния (1997) (в редакции федеральных законов от 25.10.2001 №138-ФЗ; от 8.12.2003 №119-ФЗ) предоставляет гражданину право по его желанию указывать свою националь-

ность в следующих документах: а) заявлении о заключении брака; записи акта о заключении брака, свидетельстве о заключении брака (статья 26, пункт 1 статьи 29, статья 30); б) заявлении о регистрации брака, записи акта о расторжении брака, свидетельстве о регистрации брака (пункт 2 статей 33 и 34, пункты 1 статей 37 и 38); в) заявлении о перемене имени, записи акта о перемене имени, свидетельстве о перемене имени (статьи 59, 61, 62); г) записи акта о рождении и в свидетельстве о рождении может указываться национальность родителей ребенка (по их желанию) (пункт 1 статьи 22, статья 23); д) в других документах (см. пункт 4 статьи 50, пункт 2 статьи 51, статью 55, пункт 1 статьи 42, статью 43).

В российском законодательстве, таким образом, право лица свободно выбирать свою принадлежность к национальному меньшинству призваны обеспечивать общие положения универсального характера о принципе свободного волеизъявления граждан при определении своей национальности. Они в целом соответствуют установленным международным стандартам.

Вместе с тем, во внутреннем законодательстве в этой области имеются некоторые пробелы и недоработки.

1. Отсутствуют специальные нормы, конкретизирующие данный конституционный принцип применительно к национальным меньшинствам.

2. Не предусмотрены нормы о возможности введения факультативной графы о национальной принадлежности в гражданском паспорте. В Указе Президента РФ «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина на территории РФ» (1997) и Положении об этом документе, утвержденном Постановлением Правительства РФ (1997) (в редакции Постановления Правительства РФ от 22.01.2002 №32) отсутствуют положения, аналогичные выше-названным нормам Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

Этот вопрос частично решается на основе соглашения между Федерацией и ее субъектами (2001 г.), в соответствии с которым возможно наличие специального вкладыша в гражданском паспорте на языке титульной нации и указание этнической принадлежности лица в свидетельствах о рождении.

Международно-правовые документы не обязывают государства вводить факультативную графу о национальной принадлежности в документы, удостоверяющие личность. Однако ее отсутствие в основном документе — паспорте гражданина РФ в определенной степени ограничивает конституционное право лица свободно ука-

зывать свою национальность, в том числе принадлежность к национальному меньшинству.

3. Не разработан институт административной и уголовной ответственности за нарушение права граждан на свободный выбор национальной принадлежности.

**Защита права лиц, принадлежащих
к национальным меньшинствам, осуществлять свои права
и свободы в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами**

Международные инструменты

Международно-правовые документы предусматривают право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам осуществлять свои права и свободы в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами.

В соответствии со статьей 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966) «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».

Часть 2 статьи 3 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (1995) устанавливает, что «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей Рамочной конвенции, в индивидуальном порядке, а также вместе с другими лицами».

Аналогичные нормы содержатся в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992) (часть 1 статьи 3), Документе Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990) (абзац 2 пункта 32.6), Хельсинском документе 1992 г. «Вызов времени перемен».

Конвенция ООН о правах ребенка (1989) предоставляет указанные права детям, принадлежащим к национальным меньшинствам. Согласно статье 30 ребенку, принадлежащему к этническому, религиозному или языковому меньшинству не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться национальной культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

Внутреннее законодательство

Конституция РФ не содержит отдельной статьи, закрепляющей принцип осуществления прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами.

Однако правовыми гарантиями защиты этого принципа могут служить общие конституционные положения, касающиеся прав и свобод граждан:

1) принцип признания прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (часть 1 статьи 17); 2) принцип непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина (статья 18); 3) положения, закрепляющие обязанности Российской Федерации и ее субъектов защищать права национальных меньшинств (пункт «в» части 1 статьи 71, пункт «б» части 1 статьи 72); 4) положения, касающиеся отдельных конституционных прав граждан, в частности, права на участие в культурной жизни, пользование достижениями культуры (часть 2 статьи 44); права на создание общественных объединений (часть 1 статьи 30); права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (часть 3 статьи 68).

В текущем законодательстве рассматриваемый международный принцип нашел отражение в Федеральном законе «О национально-культурной автономии». Этот закон обеспечивает право лиц, относящихся к любой этнической общности совместно с другими членами той же общности самостоятельно решать вопросы сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры путем создания особой формы общественного объединения — национально-культурной автономии (статья 1). Данный закон определяет правовые основы образования и деятельности этих национально-культурных автономий.

Аналогичное положение закреплено в Основах законодательства Российской Федерации о культуре (1992 г.) (в редакции ФЗ от 23.06.99 №115-ФЗ). Согласно части 1 статьи 21 Российская Федерация гарантирует «право всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности на культурно-национальную автономию».

Статья 16 указанного закона предусматривает общее положение, что граждане «имеют право создавать ассоциации, творческие

союзы, гильдии или иные культурные объединения в порядке, определяемом законодательством об общественных объединениях».

В законодательстве РФ, таким образом, право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, реализовывать свои права и свободы совместно с другими членами этнической общности обеспечивается предоставлением возможности создавать различные национально-культурные объединения. В этой части оно соответствует международно-правовым стандартам.

Вместе с тем текущее законодательство не допускает образование политических партий по национальному признаку. В этой связи лица, принадлежащие к национальным меньшинствам могут реализовывать права и свободы в сфере общественно-политической деятельности совместно с другими представителями этнической общности путем создания партий на общих основаниях на равнее с другими гражданами РФ.

Международные принципы, предусмотренные статьей 30 Конвенции ООН о правах ребенка, нашли частичное отражение в российском законодательстве.

Федеральные законы устанавливают ряд правовых гарантий, обеспечивающих возможности детей из числа национальных меньшинств, совместно с другими членами своей этнической группы пользоваться родным языком и национальной культурой.

Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации» предусматривает создание необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп для обучения детей родному языку и получения образования на этом языке (абзац 2 пункта 2 статьи 9). Аналогичные положения закреплены абзацем 2 пункта 2 статьи 6 Федерального закона «Об образовании» (1992) (в редакции ФЗ от 27.12.2000 №150-ФЗ, от 30.12.2001 №194-ФЗ), абзацами 2 и 3 части 1 статьи 12 Федерального закона «О национально-культурной автономии».

Национально-культурные объединения могут образовывать негосударственные дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на родном языке; создавать общественные образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на родном языке (абзацы 1,2 части 1 статьи 11 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

Детям из числа национальных меньшинств предоставляются возможности совместно с членами своей группы пользоваться достижениями национальной культуры путем предоставления пра-

ва национально-культурным объединениям создавать различные учреждения национальной культуры; организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального культурного наследия (абзацы 1, 2 части 1 статьи 13 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

Но в законодательстве РФ отсутствуют нормы, непосредственно закрепляющие право ребенка, принадлежащего к национальному меньшинству, совместно с другими членами своей этнической группы пользоваться национальной культурой, родным языком.

В этой связи представляется необходимым на уровне федеральных законов уделить специальное внимание правам ребенка в данной сфере с целью создания более благоприятных условий для реализации принципов, содержащихся в статье 30 Конвенции о правах ребенка.

Защита прав на существование и сохранение самобытности

Международные инструменты

Одним из основных направлений международно-правовой защиты национальных меньшинств является обеспечение их неотъемлемых прав на существование и сохранение своей самобытности. Эти права тесно взаимосвязаны между собой и реализация одного из них невозможна без претворения в жизнь другого.

Государства-члены Совета Европы и другие государства, подписавшие Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, выразили твердые намерения «защищать на своих соответствующих территориях существование национальных меньшинств» (преамбула).

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам устанавливает **обязанности государств**: 1) **охранять** существование и самобытность национальных меньшинств; 2) **поощрять** создание условий для развития этой самобытности; 3) **принимать** надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей (части 1, 2 статьи 1).

Обязательства государств защищать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность национальных меньшинств и создавать условия для поощрения этой самобытности предусмотрены также Документом Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (пункт 33), Хельсинским документом 1992 «Вызов времени перемен» (пункт 25).

Международно-правовые документы выделяют четыре основных элемента самобытности национальных меньшинств: их религию, язык, традиции и культурное наследие (часть 1 статьи 5 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств).

Доктрина международного права рассматривает право на сохранение самобытности в двух аспектах.

Во-первых, международные правовые акты гарантируют лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам свободно выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, языковую или религиозную самобытность (часть 2 пункта 32 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ). Они определяют, таким образом, позитивный, созидательный аспект этого права.

Во-вторых, эти документы устанавливают: а) **право** национальных меньшинств на защиту от насильственной ассимиляции (часть 2 пункта 32 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ); б) **обязанности** государств воздерживаться от политики и практики, направленной на насильственную ассимиляцию национальных меньшинств и защищать их от любых действий, направленных на такую ассимиляцию (часть 2 статьи 5 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств). В данном случае они предусматривают меры защиты от негативных воздействий, угрожающих сохранению самобытности.

Внутреннее законодательство

Конституция РФ не содержит норм, определяющих право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на существование и сохранение своей самобытности, а также право на защиту от ассимиляции вопреки их воле.

Конституционными основами защиты этих прав могут служить следующие положения: 1) принцип признания и гарантирования Российской Федерацией прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (часть 1 статьи 17); 2) обязанность Российской Федерации регулировать и защищать права национальных меньшинств и обязанность Федерации и ее субъектов защищать права национальных меньшинств (пункт «в» статьи 71, подпункт «б» части 1 статьи 72).

Международно-правовые принципы, отражающие первый аспект права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на

сохранение самобытности, получили развитие в текущем законодательстве.

Федеральные законы содержат следующие группы норм:

1. Нормы, устанавливающие право на сохранение и развитие национальной самобытности.

Часть 1 статьи 20 Основ законодательства РФ о культуре предусматривает: «народы и иные этнические общности в Российской Федерации имеют право на сохранение своей культурно-национальной самобытности...»

В Федеральном законе «О национально-культурной автономии это право закреплено не прямым, а косвенным образом.

Во-первых, оно определяется путем формулирования целей национально-культурной автономии. Согласно статье 1 данное общественное объединение создается представителями этнических общностей «в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности...».

Во-вторых, рассматриваемое право определяется путем закрепления соответствующих прав национально-культурной автономии. Это общественное объединение может «получать поддержку органов государственной власти и местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности (абзац 1 статьи 4). Оно наделяется также рядом других прав, направленных на обеспечение развития выделенных международным правом отдельных элементов самобытности, в частности, национальной культуры, родного языка, традиций (абзацы 2–6 статьи 4).

2. Нормы, определяющие организационные формы реализации права на сохранение и развитие национальной самобытности.

В целях сохранения и развития национальной самобытности внутреннее законодательство РФ предоставляет право лицам, принадлежащим к любым этническим общностям создавать различные национально-культурные общественные объединения (статья 21 Основ законодательства РФ о культуре, статья 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

3. Нормы, закрепляющие обязанности Российского государства и его органов по обеспечению и защите права на сохранение и развитие национальной самобытности.

Обязанности Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по созданию условий для сохранения и развития национальной самобытности в целом и ее отдельных элементов предусмотрены Основами законодательства РФ

о культуре (статьи 7, 22, 29, 30, 31, 34, 37, 38, 39, 40); Федеральным законом «О национально-культурной автономии (статьи 8, 9, 12, 14, 15, 19); Законом РСФСР «О языках народов Российской Федерации» (статьи 2, 4, 6, 7 и другие).

Изложенное позволяет сделать вывод, что законодательство РФ предусматривает ряд правовых гарантий, обеспечивающих право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на сохранение их этнической самобытности и в целом оно соответствует международно-правовым документам.

Но в федеральных законах отсутствуют нормы о правах национальных меньшинств на: 1) существование как этнических общностей; 2) защиту от ассимиляции вопреки их воле.

В действующем законодательстве, следовательно, остаются не реализованными положения части 2 статьи 5 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и части 2 пункта 32 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

Защита национальных меньшинств от экспроприации, депортации, других мер, направленных на их выселение с целью ограничения прав и свобод этих меньшинств

Международные инструменты

В международном праве данная проблема неразрывно связана с проблемой защиты прав национальных меньшинств на существование и сохранение этнической самобытности.

Международно-правовые документы определяют обязательство государств воздерживаться от принятия таких мер, которые изменяют пропорциональное соотношение населения в районах проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и направлены на ограничение их прав и свобод, вытекающих из этих актов (статья 16 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункт 27 Хельсинского Документа 1992 г. «Вызов времени перемен»).

Международное право запрещает такие меры, как экспроприация, депортация, выселение, изгнание с применением угрозой силой с целью изменения этнического состава районов в пределах их территории.

Внутреннее законодательство

В Российской Федерации конституционной основой, обеспечивающей реализацию указанных международно-правовых принци-

пов, служит общее положение Конституции РФ, что: «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (пункт 1 статьи 27)».

Специальных норм по этому вопросу Конституция РФ не содержит.

Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» (1991 г.) (в редакции Закона РФ от 01.07.93) осудил политику произвола, геноцида и репрессий, которая проводилась в годы сталинского режима по отношению к народам, включая национальные меньшинства, подвергшимся депортации и предусмотрел ряд законодательных мер, направленных на политическую, социальную, территориальную реабилитацию этих народов; восстановление их прав и свобод; возмещение ущерба, причиненного государством (статьи 2–12).

Указанный закон, таким образом, определил правовые предпосылки для реализации международных принципов, установленных статьями 5, 16 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, по отношению к репрессированным народам.

Вместе с тем нуждаются в совершенствовании и дальнейшей разработке правовые механизмы, процедуры претворения в жизнь норм этого закона, в частности, о территориальной реабилитации и возмещении ущерба.

Следует также отметить, что Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» и другие федеральные законы не содержат положений, регулирующих вопросы защиты народов, национальных меньшинств от экспроприации, депортации и других незаконных мер, направленных на изменение пропорционального соотношения населения в районах проживания этих народов и меньшинств с целью ограничения их прав и свобод в современных условиях. В этой части российское законодательство не полностью отражает вышеназванные международно-правовые принципы. Желательно было бы на федеральном уровне предусмотреть нормы, непосредственно запрещающие применение таких мер.

Защита прав национальных меньшинств в сфере сохранения и развития родного языка

Международные инструменты

Международное право рассматривает родной язык в качестве одного из основных элементов самобытности национальных мень-

шинств (пункт 1 статьи 5 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств). Оно определяет языковые права меньшинств и гарантии их защиты во многих сферах общественной и государственной жизни.

Международно-правовые документы устанавливают следующие языковые права меньшинств:

1) **право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства устно и письменно в частной жизни и публично** (пункт 1 статьи 10 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, статья 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пункт 34 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ);

2) **право пользоваться своей фамилией (патронимом), именем и отчеством на языке этого меньшинства, а также право на их официальное признание в соответствии с условиями, предусмотренными национальным законодательством о защите национальных меньшинств** (пункт 1 статьи 11 Рамочной конвенции, пункт 1 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств (1998));

3) **право частных организаций, культурных ассоциаций и предприятий, созданных национальными меньшинствами, использовать свои названия на родном языке** (пункт 2 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств);

4) **право размещать публично вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства** (пункт 2 статьи 11 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств);

5) **право на получение топографической информации на родном языке** (пункт 3 статьи 11 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, пункт 3 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств);

6) **право изучать язык своего меньшинства и получать образование на родном языке** (пункты 1 и 2 статьи 14 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств; пункт 3 статьи 4 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам; пункт 34 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, подпункт «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.); пункты 1, 11, 13, 15, 16, 17 Гаагских рекомендаций по правам национальных меньшинств на образование);

7) **право использовать родной язык в официальной сфере** (пункт 2 статьи 10 Рамочной конвенции, пункт 34 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункты 13, 14, 15 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств);

8) **право вести частное предпринимательство на родном языке или другом языке по своему выбору** (пункт 12 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств);

9) **право распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на родном языке** (пункты 1, 3, 4 статьи 9 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункт 32.5 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункты 8, 9, 10, 11 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств);

10) **право на получение информации о причинах ареста, характере и причине любого обвинения на родном языке или другом понятном языке; право на защиту на этом языке и на получение бесплатной помощи переводчика** (пункт 3 статьи 10 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств; пункты 17, 18, 19 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств);

11) **права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и находящихся в местах лишения свободы на использование родного языка** (пункты 20, 21 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств).

Внутреннее законодательство

В российском законодательстве международно-правовые принципы в сфере защиты прав на сохранение, пользование и развитие родного языка получили признание на конституционном уровне. Конституция РФ содержит специальные статьи, посвященные этим правам.

Часть 2 статьи 26 устанавливает, что «каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». В соответствии с частью 3 статьи 58 Российская Федерация гарантирует всем ее народам «право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития».

Указанные положения Конституции РФ имеют универсальный характер и распространяются на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Международно-правовые нормы и нормы Конституции РФ развиваются и конкретизируются в текущем законодательстве.

Базовым законом, регулирующим общественные отношения в рассматриваемой сфере является Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» (1991) (в редакции Федеральных законов от 24.07.98 №126-ФЗ, от 11.12.02 №165-ФЗ). Положения о языковых правах граждан и их гарантиях содержатся в Федеральном законе «О национально-культурной автономии» (1996) (в редакции Федерального закона от 21.03.2002 №31-ФЗ); Основах законодательства РФ о культуре (1992) (в редакции Федерального закона от 23.06.99 №115-ФЗ); Законе РФ «Об образовании» (1992) (в редакции Федеральных законов от 27.12.2000 №150-ФЗ, от 30.12.2001 №194-ФЗ), а также в других федеральных законах.

Право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства

Международно-правовые принципы, обеспечивающие защиту этого права, нашли отражение в Законе РСФСР «О языках народов Российской Федерации». Данный закон устанавливает следующие группы норм:

1. Нормы, закрепляющие права народов и граждан свободно и беспрепятственно пользоваться родным языком.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от численности «равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения».

Согласно пункту 3 статьи 2 Российская Федерация гарантирует каждому гражданину право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества на основе принципа равенства с другими гражданами.

Указанные положения конкретизируются в других статьях этого закона, посвященных использованию родного языка в различных сферах жизни.

2. Нормы, предусматривающие гарантии равноправия языков народов РФ и защиты языковых прав.

Пункт 4 статьи 2 устанавливает, что равноправие языков народов РФ охраняется законом. «Никто не вправе устанавливать ограничения или привилегии при использовании того или иного языка, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

Статья 4 определяет гарантии защиты языков народов РФ. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти РФ гарантируют и обеспечивают социальную, экономическую и юридическую защиту всех языков народов РФ.

Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации» предусматривает также гарантии прав граждан РФ вне зависимости от их знания языка (статья 5) и обязанности Российского государства по обеспечению и защите языковых прав граждан (статьи 6, 7, 9, 10 и другие).

Право свободно и беспрепятственно пользоваться родным языком и гарантии этого права установлены также Федеральным законом «О национально-культурной автономии» (статьи 8, 9).

Анализ российского законодательства в рассматриваемой сфере свидетельствует о том, что оно создает определенные правовые условия, обеспечивающие реализацию международных принципов и в целом соответствует международно-правовым стандартам.

Однако, отдельные нормы этого законодательства, предусматривают положения, которые в той или иной степени препятствуют свободному осуществлению данного права.

Например, Федеральный закон «О внесении дополнения в статью 3 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» (2002) дополнил указанную статью пунктом 6. Согласно этому пункту «алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы, иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами». Международно-правовые документы не рассматривают вопрос о выборе алфавита отдельно от права на использование языка национальных меньшинств и не оформляют его в качестве самостоятельного права, так как эти два понятия неразрывно связаны между собой¹³².

По смыслу международно-правовых актов право на выбор алфавита является одним из элементов права на использование родного языка. В этой связи новый пункт 6 статьи 3 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» не вполне соответствует доктрине и принципам международного права, так как он ограничива-

¹³² Только в Пояснительном докладе к пункту 1 статьи 11 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств отмечается, что стороны могут использовать алфавит своего официального языка для написания в фонетической форме фамилии лица, принадлежащего к национальному меньшинству.

ет право на пользование родным языком лицами, принадлежащими к титульным народам республик РФ, как проживающим на территории этих республик, так и за их пределами.

Право пользоваться своей фамилией, именем, отчеством на родном языке

На уровне федерального законодательства непосредственно не закреплено право лица пользоваться своей фамилией, именем, отчеством на родном языке. Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации», Семейный кодекс РФ, Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» не содержат соответствующих норм. В этих законах имеются отдельные положения, касающиеся учета национальных традиций и обычаев при выборе и оформлении фамилии, имени, отчества в документах, удостоверяющих личность и в записях актов гражданского состояния.

Согласно пункту 4 статьи 16 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» «документы, удостоверяющие личность гражданина РФ, записи актов гражданского состояния, трудовые книжки, а также документы об образовании, военные билеты и другие документы оформляются **с учетом национальных традиций именовании** на государственном языке РФ, а на территории республики, установившей свой государственный язык, оформление указанных документов наряду с государственным языком РФ может вестись на государственном языке республики».

Данный закон устанавливает таким образом общее правило, что документы, удостоверяющие личность, и записи в актах гражданского состояния оформляются на государственном языке РФ и на государственных языках республик. Формулировка «с учетом национальных традиций именовании» носит неопределенный характер. Это правило не предоставляет возможности пользоваться своей фамилией, именем, отчеством на родном языке лицами, не принадлежащими к «титульным» народам РФ и ее субъектов.

Нормы Семейного кодекса (статья 32) и Федерального закона «Об актах гражданского состояния» (статья 28, 36), устанавливающие право выбора и порядок записи супругами фамилии при государственной регистрации заключения брака и после его расторжения, не регулируют вопросы, касающиеся учета национальных традиций или использования родного языка при оформлении фамилии.

Нормы Семейного кодекса (пункт 2 статьи 58) и Федерального закона «Об актах гражданского состояния» (статья 18), определяющие

право ребенка на имя, отчество и фамилию и порядок их оформления при государственной регистрации ребенка, предусматривают учет национальных обычаев при записи отчества ребенка, но также не затрагивают вопросы использования родного языка.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что федеральное законодательство в области регулирования вопросов, касающихся защиты права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, пользоваться своей фамилией, именем, отчеством на родном языке, не достаточно разработано. Оно не отражает принципов, установленных пунктом 1 статьи 11 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пунктом 1 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств.

**Право частных организаций, культурных ассоциаций
и предприятий, созданных национальными меньшинствами
использовать свои названия на родном языке
и право размещать публично вывески, надписи
и другую информацию на родном языке**

Законодательство РФ о языках народов не регулирует вопросы использования языков народов Российской Федерации в межличностных неофициальных взаимоотношениях, а также в деятельности общественных объединений и организаций (пункт 2 статьи 1 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации»). В этой связи общественные организации, культурные ассоциации и предприятия, созданные национальными меньшинствами вправе по своему усмотрению решать вопрос об использовании своего названия на родном языке в неофициальных отношениях.

Что касается официальных отношений, в частности, официального делопроизводства, то согласно пункту 2 статьи 16 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации», общественные объединения, культурные ассоциации и предприятия национальных меньшинств могут оформлять тексты документов (бланков, печатей, штампов, штемпелей) и вывесок со своим наименованием наряду с государственным языком РФ, государственными языками республик на языках народов, определяемых законодательством республик.

Данное положение служит также правовой предпосылкой для реализации права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, размещать публично вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства.

Рассмотренное положение Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» в целом отражает принципы, закрепленные пунктом 2 статьи 11 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Право на получение топографической информации на родном языке

Международные принципы о защите этого права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, нашли отражение в Законе РСФСР «О языках народов Российской Федерации». В соответствии с пунктом 2 статьи 23 данного закона субъекты РФ «в необходимых случаях вправе написание наименований географических объектов и оформление надписей, дорожных и иных указателей наряду с государственным языком Российской Федерации производить на языках народов РФ на территориях их компактного проживания».

Это положение в основном соответствует международно-правовым нормам. Однако, неопределенная формулировка «в необходимых случаях» может способствовать ограничению сферы применения пункта 3 статьи 11 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств и соответствующего положения, предусмотренного пунктом 3 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств.

Право использовать родной язык в официальной сфере

В соответствии с Законом РСФСР «О языках народов Российской Федерации» в местах 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 официальной сфере, включая официальное делопроизводство, может использоваться язык населения данной местности (пункт 4 статьи 3, пункт 3 статьи 16).

Пункт 4 статьи 15 этого закона закрепляет право обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения РФ с предложениями, заявлениями и жалобами на государственном языке РФ, родном языке или на любом другом языке народов РФ, которым они владеют. Ответы также даются на языке обращения, за исключением случаев, когда это «невозможно».

Данное положение носит общий характер и в целом оно отражает принципы, установленные в пункте 2 статьи 10 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, пункте 34 Документа Копенгагенского Соперания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункте 14 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств.

Вместе с тем, неопределенность формулировки «в случае невозможности» дать ответ на языке обращения не исключает возможности возникновения на практике ситуаций неправильного или не достаточно точного ее толкования. Это может привести к нарушению рассматриваемого права в местах традиционного проживания национальных меньшинств.

В российском законодательстве получили развитие международные принципы, закрепленные в пункте 15 Ословских рекомендаций по языковым правам граждан в области обеспечения возможности использовать язык национальных меньшинств выборными членами региональных и местных государственных органов.

Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации» содержит следующие положения: 1) **закрепляет право** членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы выступать на заседании этих органов на государственных языках республик или иных языках народов Российской Федерации при обеспечении перевода на русский язык (пункт 2 статьи 11); 2) **устанавливает правило**, что при подготовке и проведении выборов и референдумов республики наряду с государственным языком РФ могут использовать государственные языки республик и языки народов РФ на территориях их компактного проживания. Такое же право предоставлено другим субъектам РФ (пункт 1 статьи 14); 3) **определяет право** граждан, не владеющих государственным языком РФ и государственным языком республики выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. При этом в случае необходимости им обеспечивается перевод (пункт 2 статьи 15).

Данный закон предусматривает также возможности использовать наряду с государственным языком РФ, государственными языками республик языки народов РФ с учетом интересов местного населения в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики (статья 21).

Он обеспечивает право граждан пользоваться родным языком в сфере обслуживания. Законом запрещено отказывать гражданам в обслуживании под предлогом незнания их языка. Такой отказ

влечет за собой ответственность согласно законодательству РФ и республик (пункт 1 статьи 22).

Законодательство РФ, таким образом, определяет юридические гарантии осуществления лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, права использовать родной язык в официальной сфере и в целом соответствует международно-правовым стандартам. Однако оно нуждается в совершенствовании с целью конкретизации, детализации отдельных норм, уточнения неопределенных формулировок, разработки эффективных процессуальных механизмов его реализации.

Право вести частное предпринимательство на родном языке или другом языке по своему выбору

Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» непосредственно не определяет право граждан вести частное предпринимательство на родном или другом языке по своему выбору. Он содержит общую норму отсылочного характера о том, что порядок использования языков в сфере обслуживания и коммерческой деятельности определяется законодательством РФ и ее субъектов (пункт 1 статьи 22 вышеназванного закона).

Вместе с тем, этот закон создает определенные правовые условия для осуществления данного права. Согласно пункту 2 статьи 22 делопроизводство в сфере обслуживания и коммерческой деятельности ведется на государственном языке РФ и иных языках, предусмотренных договорами между деловыми партнерами.

Указанное положение предоставляет гражданам, в том числе относящимся к национальным меньшинствам, возможность вести частное предпринимательство на родном языке или другом языке по выбору. Осуществление этого права обуславливается соблюдением двух основных условий: 1) использовать иные языки наряду с государственным языком РФ; 2) включать соответствующий пункт о ведении делопроизводства на иных языках в договоры между деловыми партнерами.

Данное положение закона РСФСР О языках народов Российской Федерации в основном соответствует пункту 12 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств. Но пункт 2 статьи 22 целесообразно конкретизировать. Желательно было бы непосредственно закрепить право частных предпринимателей использовать родной язык и иные языки в коммерческой деятельности, а также с учетом пункта 12 Ословских рекомендаций

предусмотреть случаи, когда государство может потребовать дополнительного использования государственного языка РФ.

Право распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на родном языке

В российском законодательстве конституционными основами реализации этого права являются общие положения Конституции РФ о праве граждан на информацию.

Часть 4 статьи 29 Конституции РФ провозглашает, что: «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

Согласно части 5 статьи 29 в России гарантируется свобода массовой информации и установлен запрет на цензуру.

В Конституции РФ отсутствуют статьи, специально посвященные праву получения информации на родном языке.

Международно-правовые принципы, касающиеся этого права, отражены в текущем законодательстве: в Законе РСФСР «О языках народов Российской Федерации», в Федеральном законе «О национально-культурной автономии», других федеральных законах.

Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации» создает правовые условия для использования родного языка национальных меньшинств в федеральных печатных средствах массовой информации и в средствах массовой информации субъектов РФ. Он содержит положения, предусматривающие: 1) **право** учредителей всероссийских газет и журналов издавать их наряду с государственным языком РФ на других языках; 2) **право** субъектов РФ использовать в своих средствах массовой информации наряду с государственным языком РФ, язык народов, проживающих на их территории; 3) **возможность** при переводе и дублировании кино- и видеопродукции кроме государственного языка РФ, государственных языков республик использовать и другие языки с учетом интересов населения (пункты 1, 2, 3 статьи 20).

Однако указанный закон не предоставляет национальным меньшинствам возможность использовать свой язык на федеральном телевидении и радиовещании. Согласно пункту 1 статьи 20 «передачи всероссийского телевидения и радиовещания осуществляются на русском языке как государственном языке Российской Федерации. Это положение ограничивает право меньшинств пользоваться родным языком в электронных средствах массовой информации и, таким образом, неполностью отражает принципы, установленные

статьей 9 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Целесообразно было бы обсудить вопрос о возможности дублирования передач всероссийского телевидения и радиовещания на языках национальных меньшинств в местах их компактного проживания.

Периодичность, продолжительность передач и язык, на котором ведутся передачи, определяются договорами с учредителями и редакциями теле- и радиопрограмм.

2) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ поддерживают и поощряют негосударственные средства массовой информации, безвозмездно предоставляющие национально-культурным автономиям возможность освещения их деятельности;

3) в федеральных программах финансовой и организационной поддержки средств массовой информации предусматривается помощь средствам массовой информации национально-культурных автономий;

4) такая же помощь может быть предусмотрена в аналогичных программах субъектов РФ и местных программах.

В соответствии с указанным законом органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют национально-культурным автономиям в: а) выпуске периодической печати, организации телерадиовещания, создании средств массовой информации как на русском, так и на родном языке; б) обмене теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на родных языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами (абзацы 1, 2 части 2 статьи 9).

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» в основном отражает международно-правовые принципы в области реализации права национальных меньшинств распространять информацию, иметь доступ к ней и обмениваться информацией на родном языке, заложенные в статье 9 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункте 32.5 Документа Копенгагенского Совещания по человеческому измерению СБСЕ, пунктах 8–11 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств.

**Право на получение информации о причинах ареста,
характере и причине любого обвинения на родном языке
или другом понятном языке; право на защиту на этом языке
и на получение бесплатной помощи переводчика**

Конституция РФ не предусматривает норм, посвященных правам граждан на использование родного языка или других языков в сфере правосудия и правоохранительной деятельности.

Вопросы, касающиеся обеспечения этих прав, регулируются Законом РСФСР «О языках народов Российской Федерации», другими федеральными законами.

Пункт 3 статьи 18 данного закона устанавливает права лиц, участвующих в деле и не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство и делопроизводство в правоохранительных органах, на: 1) защиту на родном языке или на любом свободно избранном другом языке; 2) получение помощи переводчика.

Этот пункт создает определенные правовые предпосылки для осуществления международно-правовых принципов в рассматриваемой сфере. Однако он не содержит норм о возможности предоставления услуг переводчика бесплатно и о праве на получение информации о причинах ареста, характере и причинах любого другого обвинения на родном языке. В этой части статья 18 Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» частично не соответствует пункту 3 статьи 10 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и пунктам 17, 18 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств.

Положение пункта 3 статьи 18 названного закона воспроизводится в пункте 2 статьи 9 Гражданско-процессуального кодекса РФ. Но в этом кодексе также отсутствуют нормы об оказании бесплатных услуг переводчика.

Принципы, заложенные в пункте 3 статьи 10 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и пунктах 17, 18 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств нашли наиболее полное отражение в Законе РСФСР «О судостроительстве РСФСР» (1981 г.) (в редакции ФЗ от 25.07.2002 №116-ФЗ) и в Уголовно-процессуальном кодексе РФ.

Статья 13 Закона о судостроительстве устанавливает, что участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, «обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, участие в судебных действиях через переводчика и право выступать в суде на родном языке».

Статья 18 Уголовно-процессуального кодекса РФ предусматривает, что участникам уголовного судопроизводства должно быть обеспечено право: 1) делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами уголовного дела, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют (пункт 2); 2) бесплатно пользоваться помощью переводчика (пункт 2); 3) получать следственные и судебные документы (в том числе о причинах ареста, характере и причине обвинения), подлежащие обязательному вручению, на родном языке или на языке, которым они владеют (пункт 3).

**Права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам
и находящимся в местах лишения свободы,
на использование родного языка**

В соответствии с пунктами 20 и 21 Ословских рекомендаций по языковым правам национальных меньшинств государства должны принимать меры, позволяющие заключенным из числа национальных меньшинств, общаться на родном языке как устно, так и в личной переписке в рамках ограничений, предписанных законом.

Конституция РФ и Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации» не регулируют вопросы, касающиеся языковых прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и находящихся в местах лишения свободы.

Названные международно-правовые принципы частично отражены в Уголовно-исполнительном кодексе РФ. Пункт 5 статьи 12 этого кодекса устанавливает следующие положения.

Первое. Осужденные, являющиеся гражданами РФ могут давать объяснения, вести переписку, обращаться с заявлениями, жалобами и предложениями к администрации пенитенциарного учреждения, в суд, органы прокуратуры, органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, межгосударственные органы по защите прав и свобод человека на государственном языке РФ или по их желанию на государственном языке субъекта РФ по месту отбывания наказания.

Второе. Осужденные – иностранные граждане и лица без гражданства вправе давать объяснения и вести переписку, а также обращаться с аналогичными заявлениями, жалобами и предложениями на родном языке или на любом другом языке, которым они владеют, а в необходимых случаях пользоваться услугами переводчика.

Ответы осужденным даются на языке обращения. При отсутствии возможности дать ответ на языке обращения он дается на государственном языке РФ с переводом ответа на язык обращения, обеспечиваемым пенитенциарным учреждением или органом, исполняющим наказание.

Уголовно-исполнительный кодекс РФ, таким образом, создает определенные правовые условия, обеспечивающие право осужденных использовать родной язык в официальных отношениях.

Вместе с тем, формулировка пункта 5 статьи 12 о том, что осужденные – граждане РФ могут использовать в данной сфере только государственный язык РФ или государственный язык субъекта РФ по месту отбывания наказания препятствует реализации права лиц из числа национальных меньшинств, не относящихся к «титульным народам» соответствующего субъекта РФ на общение на их родном языке в официальной сфере.

Сказанное позволяет сделать вывод, что законодательство РФ в области защиты прав заключенных на использование родного языка еще не достаточно разработано и нуждается в совершенствовании.

Защита прав национальных меньшинств в сфере образования

Право на получение образования на всех его уровнях на основе принципа равенства с другими гражданами

Международные инструменты

В соответствии с пунктом 3 статьи 12 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств государства обязуются обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Данное обязательство государств содержится и в Гаагских рекомендациях по правам национальных меньшинств на образование (пункт 2), Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 г.) (статьи 1, 5).

Внутреннее законодательство

Международно-правовые нормы о праве национальных меньшинств на получение образования на всех его уровнях на основе принципа равенства с другими гражданами получили развитие в российском законодательстве.

Конституционными основами защиты этого права являются общие положения: 1) о принципе равенства прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 19 Конституции РФ); 2) о праве каждого человека на образование (статья 43 Конституции РФ).

Пункт 1 статьи 5 Закона «Об образовании» (1992) (в редакции Федеральных законов от 27.12.2000 №150-ФЗ, от 30.12.2001 №194-ФЗ; от 08.12.2003 №169-ФЗ) устанавливает, что «гражданам РФ гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости».

Согласно данной статье исключения из этого правила возможны в сфере профессионального образования. Они обуславливаются спецификой соответствующих профессий и специальностей. Ограничения прав граждан на получение профессионального образования по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости могут быть установлены только законом. Перечень таких ограничений является исчерпывающим и не включает ограничения по признакам национальной принадлежности.

Указанные нормы Федерального закона «Об образовании» являются универсальными и распространяются на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Они соответствуют международным стандартам, закрепленным пунктом 3 статьи 12 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, другими международно-правовыми документами. Вместе с тем целесообразно было бы на федеральном уровне предусмотреть дополнительные гарантии защиты права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на равный доступ к образованию для того, чтобы исключить возможность ограничения этого права со стороны региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Право изучать родной язык и получать образование на родном языке

Международные инструменты

Статья 14 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств устанавливает: 1) **обязательство** государств «признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному мень-

шинству, **право изучать язык своего меньшинства** (пункт 1); 2) **обязательство обеспечивать** этим лицам «**надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке**» в районах традиционного проживания меньшинств или, где они составляют значительное число (пункт 2).

Такие же обязательства предусмотрены Документом Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (часть 1 пункта 34) и Гаагскими рекомендациями по правам национальных меньшинств на образование (пункты 11–18).

Внутреннее законодательство

В Российской Федерации конституционными основами, обеспечивающими защиту прав изучать родной язык и получать образование на родном языке являются следующие общие положения: 1) конституционное право каждого гражданина на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (часть 2 статьи 26 Конституции РФ); 2) конституционное право всех народов РФ на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (часть 3 статьи 68 Конституции РФ).

Международно-правовые принципы о защите указанных прав развиваются в текущем российском законодательстве.

Общие вопросы языковой политики в области образования регулируются Законом РСФСР «О языках народов Российской Федерации»,

Этот закон устанавливает: 1) **обязанность** государства обеспечить условия для изучения и преподавания родного языка и других языков народов РФ (пункт 1 статьи 10); 2) **право** граждан на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Это право обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования (пункт 2 статьи 9); 3) **право** родителей или лиц, их заменяющих выбирать образовательное учреждение с тем или иным языком воспитания и обучения детей; 4) **право** учредителя (учредителей) образовательного учреждения определять язык (языки), на котором ведется воспитание и обучение в данном учреждении (пункт 4 статьи 9); 5) **обязанность** государства оказывать содействие лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независи-

мо от их количества и в соответствии с их потребностями (пункт 5 статьи 9); б) **право** каждого народа РФ, не имеющего своей письменности, создавать письменность на родном языке и **обязанность** государства обеспечивать для этого необходимые условия (пункт 4 статьи 10).

Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации», таким образом, определяет ряд важных правовых условий, обеспечивающих защиту прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, изучать родной язык.

Что касается права получать образование на родном языке, то государство гарантирует реализацию этого права на уровне получения основного общего образования. Оно также обязуется обеспечивать право на выбор языка обучения на уровнях начального, среднего и высшего профессионального образования в пределах возможностей, предоставляемых системой образования (пункт 2 статьи 9).

Аналогичные гарантии предусмотрены статьей 6 Закона РФ «Об образовании», статьей 10 Федерального закона «О национально-культурной автономии».

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» устанавливает также обязанности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по созданию условий для реализации права на получение основного общего образования на родном языке, на выбор языка воспитания и обучения (статья 12).

Нормы указанных законов в рассматриваемой сфере в целом соответствуют международно-правовым стандартам, предусмотренным статьей 14 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, другими международно-правовыми документами. Но они закрепляют только общие принципы. На федеральном уровне не достаточно разработаны правовые механизмы реализации этих принципов.

В Законе РФ «Об образовании» отсутствуют нормы: а) **определяющие** основы правового положения образовательных учреждений (государственных и муниципальных), осуществляющих образование на национальных (родных) языках меньшинств; б) **устанавливающие** основные требования к образовательному процессу в этих учреждениях; в) **закрепляющие** основные принципы определения количественных критериев для введения обучения на языках национальных меньшинств.

Вопросы, связанные с созданием образовательных государственных и муниципальных учреждений с обучением на родном языке

и организацией в них образовательного процесса, регулируются, главным образом, законодательством субъектов РФ.

Право на распространение знаний о языке, национальной культуре и истории

Международные инструменты

В соответствии со статьей 12 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств государства должны принимать меры для распространения знаний о языке, культуре, истории национальных меньшинств и основных групп населения в области образования и научных исследований. В этих целях государства обязаны создавать условия для подготовки преподавателей и обеспечения школьными учебниками.

Эти обязательства предусмотрены также Документом Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (часть 2 пункта 34), Гаагскими рекомендациями по правам национальных меньшинств на образование (пункт 19).

Внутреннее законодательство

Указанные международно-правовые принципы частично отражены в российском законодательстве. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» установил соответствующие обязанности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ. Они обязаны: а) **рассматривать** предложения национально-культурных автономий о включении в государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на родном языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности и принимать соответствующие решения; б) **организовывать** в системе государственных и муниципальных архивов соответствующие разделы по культуре, истории, общественной жизни граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям (абзацы 2, 4 статьи 15).

Этот закон предоставляет права национально-культурным автономиям по распространению знаний о культуре и истории их народов, в частности право издавать произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на родных и иных языках (абзац 7 статьи 13).

Названные нормы устанавливают правовые основы для реализации принципов, содержащихся в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и Документе Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ о распространении знаний о языке, культуре и истории национальных меньшинств.

Вместе с тем, вопросы, касающиеся распространения знаний о языке, национальной культуре и истории народов РФ, включая национальные меньшинства, практически не затрагиваются в Законе РСФСР «О языках народов Российской Федерации», Законе РФ «Об образовании» и в Основах законодательства РФ о культуре. Пункт 4 статьи 14 Закона РФ «Об образовании» содержит формулировку слишком общего неопределенного характера о том, что «содержание образования должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности...»

В российском законодательстве пока не получили развития принципы пункта 19 Гаагских рекомендаций по правам национальных меньшинств на образование о том, что «государственные образовательные ведомства обязаны обеспечить включение изучения истории, культуры и традиций соответствующих национальных меньшинств в общие обязательные программы.

Право национальных меньшинств создавать свои собственные образовательные учреждения

Международные инструменты

Статья 13 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств предусматривает обязательство государств признавать за лицами, принадлежащими к национальному меньшинству право создавать свои собственные частные учреждения в области образования и подготовки и руководить ими.

Согласно данной статье осуществление этого права не влечет никаких финансовых обязательств для государств.

Аналогичные положения содержатся в Документе Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (пункт 32.2), в Гаагских рекомендациях по правам национальных меньшинств на образование (пункты 8, 9, 10), Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (подпункт «с» пункта 1 статьи 5).

Внутреннее законодательство

В соответствии с законодательством РФ лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут реализовать это право, прежде всего, через свои национально-культурные объединения. В этих целях Федеральный закон «О национально-культурной автономии» предоставляет таким объединениям широкие права. Они вправе: а) **образовывать** общественные дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на родном языке; б) **создавать** общественные образовательные учреждения (общеобразовательные, начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на родном языке; г) **организовывать** подготовку педагогических кадров для таких образовательных учреждений; д) **заключать** договоры с неправительственными организациями за пределами России по вопросам обеспечения функционирования образовательных учреждений (статья 11).

Международно-правовые документы обязывают государства только признавать указанное право национальных меньшинств и не возлагают на них финансового обязательства по обеспечению этого права. Вместе с тем Российская Федерация по собственной инициативе взяла на себя обязательство оказывать материальную, правовую и иную помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных образовательных учреждений и развитии иных форм воспитания и обучения на родном языке (абзац 6 статьи 12 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

Но на уровне федеральных законов не урегулированы вопросы, касающиеся особенностей правового положения и специфики деятельности негосударственных образовательных учреждений с обучением и воспитанием на родном языке. Закон РФ «Об образовании» устанавливает общие нормы, определяющие основы правового положения и деятельности негосударственных образовательных учреждений всех видов и типов, и не содержит положений, специально посвященных данному виду этих учреждений. В нем не нашли отражение международно-правовые принципы, закрепленные, в частности, в пункте 9 Гаагских рекомендаций по правам национальных меньшинств на образование и подпункте «с» пункта 1 статьи 5 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования.

Защита прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам в сфере сохранения и развития национальной культуры

Международные инструменты

Международное право рассматривает культуру, традиции, культурное наследие в качестве важных элементов самобытности национальных меньшинств. Международно-правовые документы, ратифицированные Российской Федерацией, предусматривают обязательства государств обеспечивать в данной сфере реализацию и защиту следующих основных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам:

1) **право сохранять и развивать свою культурную самобытность, поддерживать и развивать свою культуру во всех ее аспектах** (часть 2 пункта 32 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, часть 1 статьи 5 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств);

2) **право пользоваться достижениями своей культуры** (часть 1 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам);

3) **право активно участвовать в культурной жизни** (часть 2 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам; статья 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств; пункт 24 Хельсинского Документа 1992 г. «Вызов времени перемен»);

4) **право создавать и поддерживать свои собственные культурные учреждения, организации или ассоциации, которые могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством** (пункт 32.2 Документ Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ).

Внутреннее законодательство

Конституция РФ не содержит статей, специально посвященных правам национальных меньшинств в сфере сохранения и развития национальной культуры.

Конституционной основой реализации и защиты этого права является общее положение о праве на пользование достижениями культуры. Часть 2 статьи 44 Конституции РФ предусматривает, что «каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям».

Международно-правовые принципы в рассматриваемой сфере получили развитие в текущем законодательстве РФ о культуре.

Правовыми предпосылками защиты прав национальных меньшинств служат специальные нормы, регулирующие вопросы, связанные с сохранением и развитием национальной культуры, а также общие положения универсального характера, конкретизирующие конституционное право граждан РФ на пользование достижениями культуры.

Федеральные законы определяют культурные права физических лиц двумя способами: 1) **прямым способом**, используя формулировки «граждане РФ имеют право (вправе)...», «каждый имеет право...», «народы и иные этнические общности имеют право...»; 2) **косвенным способом**, то есть путем фиксации соответствующих прав национально-культурных объединений.

Право сохранять и развивать свою культурную самобытность, поддерживать и развивать свою культуру во всех аспектах.

Федеральное законодательство содержит две группы норм, посвященных рассматриваемому праву.

Первое. Нормы, определяющие права граждан и их национально-культурных объединений на сохранение и развитие национальной культуры.

Это право установлено **частью 1 статьи 20** Основ законодательства РФ о культуре, согласно которой «народы и иные этнические общности в Российской Федерации имеют **право на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания**».

В соответствии с **частью 1 статьи 13** Федерального закона «О национально-культурной автономии» в целях **обеспечения «права граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на сохранение и развитие национальной культуры ...»** национально-культурным объединениям предоставляются широкие права.

Национально-культурные автономии вправе: а) **сохранять** и обогащать историческое и культурное наследие; б) **следовать** национальным традициям и обычаям; в) **возрождать и развивать** художественные народные промыслы и ремесла (абзацы 4, 5 части 1 статьи 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

Национально-культурные автономии, национально-культурные центры, общества, землячества могут также: а) **содействовать** организации национального краеведения, охране национальных парков истории и культуры; создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи; б) **учреждать** организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами; в) **издавать** произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на родных и иных языках (абзацы 5, 6, 7 части 1 статьи 13 Федерального закона «О национально-культурной автономии», абзац 3 части 3 статьи 21 Основ законодательства РФ о культуре).

Второе. Нормы, устанавливающие обязанности государства, органов государственной власти органов местного самоуправления по созданию условий для сохранения и развития национальной культуры.

Основы законодательства РФ о культуре закрепляют следующие обязанности Российской Федерации и государственных органов в данной сфере: а) **признавать** равное достоинство культур, равные национально-культурные права и свободы всех народов и иных этнических общностей, проживающих в России; б) **способствовать** созданию равных условий для сохранения и развития этих культур; в) **учитывать** культурные аспекты во всех государственных программах развития; г) **разрабатывать** государственные программы сохранения и развития культуры; д) **осуществлять** политику протекционизма (покровительства) по отношению к **национальной культуре**; е) **обеспечивать** государственное финансирование в области сохранения и развития культуры (статьи 6, 7, 29, 34, 45).

Обязанности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по обеспечению права на сохранение и развитие национальной культуры определены также в статье 14 Федерального закона «О национально-культурной автономии».

Внутреннее законодательство РФ предусматривает, таким образом, целую систему правовых, материальных, организационных и иных мер, направленных на обеспечение права лиц, принадлежащих к различным этническим общностям, включая национальные меньшинства, на сохранение и развитие национальной культуры. Оно способствует реализации международно-правовых принципов в данной сфере и в основном отвечает международным стандартам.

Право пользоваться достижениями своей культуры

Правовыми основами реализации этого права лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, в индивидуальном порядке служат общие положения российского законодательства о праве каждого человека на приобщение к культурным ценностям.

Часть 1 статьи 12 Основ законодательства РФ о культуре устанавливает, что «каждый человек имеет **право на приобщение к культурным ценностям, на доступ** к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности».

Согласно данному положению ограничения доступности культурных ценностей возможны только по соображениям секретности или особого режима пользования. Такие ограничения устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют также возможность пользоваться достижениями своей культуры совместно с другими лицами путем создания национально-культурных автономий. Этим объединениям предоставлено **право на свободный доступ к национальным культурным ценностям** (абзац 4 части 1 статьи 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

Нормы, конкретизирующие указанное право и определяющие порядок его реализации применительно к отдельным видам культурных ценностей, предусматриваются соответствующими федеральными законами.

Федеральный закон «О библиотечном деле» (1994), например, устанавливает право каждого гражданина на библиотечное обслуживание на основе принципа равенства и закрепляет гарантии этого права (статья 5). Кроме того, в целях создания более благоприятных условий для доступа лиц из числа национальных меньшинств к библиотечным фондам этот закон выделяет национальные меньшинства в особую группу пользователей библиотек и предоставляет им **право на получение документов на родном языке** через систему государственных библиотек (статья 8).

Российское законодательство устанавливает обязанности государства по обеспечению доступности культурных ценностей для граждан, в том числе и национальных меньшинств, (статья 30 Основ законодательства РФ о культуре, статья 14 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

Законодательство РФ предусматривает, таким образом юридические гарантии реализации и защиты права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, пользоваться достижениями своей культуры и в целом способствует выполнению международно-правовых принципов, содержащихся в части 1 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Право активно участвовать в культурной жизни

В российском законодательстве право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, активно участвовать в культурной жизни также как и право пользоваться достижениями национальной культуры обеспечивается: 1) **определением** общих юридических гарантий прав граждан РФ в сфере культуры; 2) **созданием** правовых условий реализации этого права путем участия в деятельности национальных культурных объединений.

К числу общих юридических гарантий относятся: а) **неотъемлемость права каждого человека на культурную деятельность на основе принципа равенства**; б) **право на все виды творческой деятельности** в соответствии со своими интересами и способностями; в) **право на гуманитарное и художественное образование** (статьи 8, 10, 13 Основ законодательства РФ о культуре).

Национально-культурные автономии, национально-культурные центры, землячества и другие объединения в целях осуществления эффективной деятельности в области культуры наделены следующими правами: 1) **организовывать** творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального культурного наследия, достижений национальной культуры (абзац 3 части 1 статьи 13 Федерального закона «О национально-культурной автономии», абзац 4 части 3 статьи 21 Основ законодательства РФ о культуре); 2) **проводить** массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие (абзац 4 части 1 статьи 13 Федерального закона «О национально-культурной автономии», абзац 2 части 3 статьи 21 Основ законодательства РФ о культуре); 3) **обращаться** в органы государственной власти и местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы (абзац 1 части 1 статьи 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии», абзац 1 части 3 Основ законодательства РФ о культу-

ре); 4) другие права (статья 13 Федерального закона «О национально-культурной автономии».

Законодательство РФ устанавливает также обязанности государства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности и созданию условий для их активного участия в этой деятельности (статья 30 Основ законодательства РФ о культуре).

Российское законодательство предоставляет лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, достаточно широкие возможности для активного участия в культурной жизни и в основном обеспечивает реализацию международно-правовых норм, установленных статьей 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и другими международно-правовыми актами в данной сфере.

Однако в целях совершенствования этого законодательства желательно было бы конкретизировать общие положения об индивидуальных правах граждан РФ в сфере культурной деятельности применительно к лицам из числа национальных меньшинств и с учетом международно-правовых принципов непосредственно отразить их в Основах законодательства о культуре.

Право создавать и поддерживать свои собственные культурные учреждения, организации или ассоциации

В соответствии с законодательством РФ лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, вправе создавать свои собственные культурные учреждения, организации или ассоциации на общих основаниях с другими гражданами.

Статья 15 Основ законодательства РФ о культуре устанавливает, что «граждане имеют право создавать организации, учреждения и предприятия по производству, тиражированию и распространению культурных ценностей, благ, посредничеству в области культурной деятельности в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации».

Федеральные законы предоставляют право создавать различные учреждения, организации культуры и обеспечивать их функционирование национально-культурным автономиям, национальным культурным центрам, национальным обществам (абзац 6 статьи 4, абзац 1 части 1 статьи 13 Федерального закона «О национально-культурной автономии», абзац 4 статьи 21 Основ законодательства РФ о культуре).

Согласно пункту 32.2 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ культурные учреждения и организации национальных меньшинств могут искать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с национальным законодательством.

Во внутреннем законодательстве РФ эти международно-правовые принципы нашли наиболее полное отражение по отношению к культурным учреждениям и организациям, создаваемым национально-культурными автономиями и другими национальными общественными объединениями.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» содержит нормы, специально регулирующие такие вопросы. Он устанавливает: а) **право** национально-культурной автономии **получать поддержку** со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления (абзац 1 части 1 статьи 4); б) **принципы финансирования** этих объединений за счет собственных средств, средств частных лиц, федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов (статья 16); в) **обязанности** федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ по оказанию финансовой и другой поддержки таких объединений и создаваемых ими негосударственных учреждений, организаций культуры (абзац 5 статьи 14, статья 19).

Вместе с тем в федеральных законах отсутствуют специальные нормы, определяющие правовое положение, регулирующие вопросы обеспечения деятельности негосударственных учреждений и организаций национальной культуры, создаваемых лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам в индивидуальном порядке.

Правовыми основами их деятельности являются общие положения, установленные законодательством РФ о культуре, касающиеся всех видов негосударственных учреждений и организаций культуры.

Основы законодательства РФ о культуре предусматривают, что негосударственные учреждения и организации культуры имеют право: а) **покрывать** свои расходы за счет доходов от собственной деятельности; б) **получать** без ограничений безвозмездные пожертвования от отечественных и зарубежных юридических и физических лиц, международных организаций; в) **получать** финансовую и иную помощь от государства и его органов; г) **пользоваться** налоговыми

и другими льготами (статья 46, абзацы 4, 5 части 1 статьи 30, статьи 34, 45).

Изложенное свидетельствует о том, что законодательство РФ предусматривает целый ряд юридических гарантий, обеспечивающих реализацию и защиту прав национальных меньшинств создавать и поддерживать свои культурные учреждения, организации или ассоциации, и в основном соответствует пункту 32.2 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

Защита прав национальных меньшинств в сфере общественной и политической деятельности

Международные инструменты

Международно-правовые документы устанавливают обязательства государств обеспечивать реализацию и защиту следующих основных прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в сфере общественной и политической деятельности: 1) **право на участие в управлении делами государства, в принятии государственных решений** (статья 3 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, статья 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункт 35 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункт 24 Хельсинского Документа 1992 г. «Вызов времени перемен», пункт 6 Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни);

2) **право создавать свои общественные объединения, ассоциации** (статья 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, статья 4 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пункт 32.6 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, пункт 24 Хельсинского Документа 1992 г. «Вызов времени перемен»);

3) **право на свободу мысли, выражения мнения, мирных собраний** (статья 7, пункт 1 статьи 9 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств);

4) **право участвовать в работе директивных** (право на представительство в выборных органах) и консультативных органов (пункт 24 Хельсинского документа 1992 г. «Вызов времени перемен», пункты

7, 9, 12, 13 Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни);

5) **право участвовать в деятельности неправительственных организаций** (пункт 2 статьи 17 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункт 32.6 Документа Копенгагенского Сопровождающего Конференции по человеческому измерению СБСЕ);

6) **право устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты с членами своей группы, проживающими в других государствах** (пункт 1 статьи 17 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, статья 5 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пункт 32.4 Документа Копенгагенского Сопровождающего Конференции по человеческому измерению СБСЕ).

Внутреннее законодательство

Право на участие в управлении делами государства, принятии государственных решений, включая вопросы, касающиеся защиты прав меньшинств

Конституционной основой защиты этого права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является универсальное положение Конституции РФ о том, что «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей» (часть 1 статьи 32). Конституция РФ не содержит специальных норм регулирующих вопросы обеспечения реализации рассматриваемого права национальными меньшинствами.

Федеральные законы также как и Конституция РФ не предусматривают специальных норм, непосредственно определяющих право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в государственных делах в индивидуальном порядке. Они предоставляют этим лицам возможности реализовывать данное право через национально-культурные автономии и другие национально-культурные объединения.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии» устанавливает две группы норм.

Во-первых, нормы, определяющие права национально-культурных автономий на участие в государственных делах, прежде всего касающихся их прав и законных интересов.

Данный закон устанавливает следующие права этих объединений: 1) **обращаться** в органы законодательной и исполнительной власти, органы местного самоуправления, **представляя свои национально-культурные интересы** (абзац 1 статьи 4); 2) **вносить предложения** в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления **по вопросам создания условий для получения образования на родном языке, сохранения и развития национальной культуры** (абзац 5 статьи 11, абзац 9 статьи 13); 3) **участвовать в деятельности** государственных органов **при решении вопросов, касающихся сохранения и развития их родного языка, получения образования на родном языке, развития национальной культуры** (абзацы 8, 9 статьи 11, абзац 3, 4 статьи 13).

Во-вторых, нормы, закрепляющие обязанности государственных органов учитывать интересы и мнения национальных меньшинств при принятии решений, касающихся их прав и интересов.

В соответствии с вышеназванным законом государственные органы обязаны: 1) **учитывать предложения** национально-культурных автономий при создании государственных образовательных учреждений с обучением на родном языке и других образовательных учреждений (абзац 2 статьи 12); 2) **организовывать** подготовку педагогических кадров для указанных образовательных учреждений **преимущественно по рекомендациям национально-культурных автономий** (абзац 5 статьи 12); 3) **рассматривать предложения этих общественных объединений при разработке** государственных образовательных стандартов для образовательных школ, реализующих образовательные программы на родном языке (абзац 2 части 1 статьи 14); 4) **учитывать при разработке и осуществлении федеральных и региональных программ национально-культурного развития предложения национально-культурных автономий** (абзац 1 части 1 статьи 14); 5) **осуществлять выбор программ и проектов национально-культурного развития для государственного финансирования с участием представителей национально-культурных автономий** (часть 2 статьи 20).

Основы законодательства РФ о культуре предусматривают право национально-культурных центров, национальных обществ и землячеств разрабатывать и представлять в соответствующие государственные органы предложения о сохранении и развитии национальной культуры (абзац 1 части 3 статьи 21).

Законодательство РФ таким образом создает правовые предпосылки для участия национальных меньшинств в принятии государственных решений по вопросам, касающимся их прав и интере-

сов в сферах сохранения и развития родного языка, образования и национальной культуры и в этой части оно в основном отражает принципы соответствующих международно-правовых актов.

Но на уровне федеральных законов не достаточно разработаны процессуальные механизмы осуществления национально-культурными автономиями права на участие в принятии государственных решений, затрагивающих интересы национальных меньшинств, в частности, процедуры учета их мнения в деятельности государственных органов.

Российское законодательство не регулирует вопросы, связанные с участием национально-культурных объединений в общественно-политической жизни, что препятствует их деятельности по защите прав и законных интересов национальных меньшинств в этой сфере, а также эффективной реализации принципов, закрепленных статьями 7 и 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Право создавать свои общественные объединения, ассоциации

Конституционной основой реализации этого права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, служит общее положение о праве каждого гражданина на объединение, включая возможность создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (статья 30 Конституции РФ). В соответствии с данной статьей государство гарантирует свободу деятельности общественных объединений и запрещает применять меры принуждения к лицам с целью заставить их вступить в какое-либо объединение или пребывать в нем вопреки их воле.

Российское текущее законодательство определяет общие правовые предпосылки, обеспечивающие право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, создавать свои общественные объединения и устанавливает специальные нормы, регулирующие вопросы, связанные с осуществлением этого права.

К общим правовым предпосылкам относятся, в частности: а) положения Федерального закона «Об общественных объединениях» (1995), конкретизирующие конституционное право граждан на объединение (статья 3); б) положение Основ законодательства РФ о культуре, устанавливающее право граждан создавать ассоциации, творческие союзы, гильдии и иные культурные объединения (статья 16).

Специальными нормами являются нормы федеральных законов, посвященные праву лиц, принадлежащих к народам РФ и иным этническим общностям создавать национально-культурные объединения и ассоциации. Основы законодательства РФ о культуре предоставляют право всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности создавать национальные культурные центры, национальные общества и землячества (статья 21). Федеральный закон «О национально-культурной автономии» определяет право граждан РФ образовывать национально-культурные автономии (статья 1).

Анализ российского законодательства в данной области свидетельствует о том, что оно обеспечивает главным образом защиту права национальных меньшинств на создание национально-культурных объединений и в этой части соответствует международно-правовым стандартам.

Вместе с тем во внутреннем законодательстве РФ пока не уделяется достаточного внимания развитию международных принципов о праве этих меньшинств на объединение в политические партии. По смыслу статьи 2 Федерального закона «О политических партиях» (2001) (в редакции ф.з. от 25.07.2002 №112-ФЗ) лица, принадлежащие к национальным меньшинствам могут создавать партии на общих основаниях с другими гражданами для целей, незапрещенных данным законом. Однако требование пункта 2 статьи 3 указанного закона о том, что «политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации» не учитывает особенности расселения национальных меньшинств и количественный состав их групп. Данное положение, таким образом, в значительной степени ограничивает возможности образования на общих основаниях партий лицами, принадлежащими к компактно проживающим меньшинствам, небольшая численность которых не позволяет выполнить названное требование.

Федеральный закон «О политических партиях» запрещает создание политических партий «по признакам профессиональной, расовой, национальной, религиозной принадлежности» и устанавливает, что в данном случае понимается «указание в уставе, программе политической партии цели защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение этих целей в названии партий» (пункт 3 статьи 9). Формулировка указанного положения допускает достаточно широкое его толкование, что на практике может привести к ограничению любой

законной деятельности партий, направленной на защиту прав национальных меньшинств.

В этой связи следует отметить, что положения, закрепленные пунктом 2 статьи 3 и пунктом 3 статьи 9 Федерального закона «О политических партиях» препятствуют эффективному осуществлению международно-правовых принципов, содержащихся в статьях 7, 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункте 24 Хельсенского Документа (1992) «Вызов времени перемен», пункте 8 Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни.

Право на свободу мысли, выражения мнения, мирных собраний

В законодательстве РФ защита прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на свободу мысли, выражения мнения, мирных собраний обеспечивается на конституционном уровне.

Конституция РФ устанавливает следующие нормы, обеспечивающие эти политические права граждан РФ, включая лиц, относящихся к национальным меньшинствам.

1. Она гарантирует каждому гражданину РФ свободу мысли и слова. При этом вводятся только те ограничения, которые необходимы в целях защиты прав других граждан, общественных и государственных интересов. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Не допускается также пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду (пункты 1 и 2 статьи 29).

2. В соответствии с Конституцией РФ никто не может быть принужден к выражению мнений и убеждений или отказу от них (пункт 3 статьи 29).

3. Основной Закон РФ предоставляет гражданам право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

Порядок реализации указанных прав граждан определяется текущим законодательством.

Конституционные положения о праве на свободу мысли, выражения мнения, мирных собраний в основном обеспечивают выполнение принципов, содержащихся в статье 7 и пункте 1 статьи 9 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств.

Право участвовать в работе директивных органов (право на представительство в выборных органах)

В соответствии с российским законодательством лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право баллотироваться в выборные органы государственной власти на основе принципа равенства с другими гражданами РФ.

Конституция РФ предусматривает право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (пункт 2 статьи 32).

Она устанавливает только два исключения из этого правила. Не имеют права избирать и быть избранными граждане: 1) признанные судом недееспособными; 2) содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (пункт 3 статьи 32).

Текущее федеральное законодательство, регулирующее вопросы защиты избирательных прав граждан, не содержит специальных норм о праве лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на представительство в выборных органах государственной власти¹³³.

Это законодательство, конкретизируя соответствующие конституционные нормы, устанавливает общие юридические гарантии, обеспечивающие реализацию национальными меньшинствами избирательных прав.

Вместе с тем некоторые положения федеральных законов не достаточно учитывают особенности правового положения национальных меньшинств (особенности их расселения на территории РФ, количественный состав групп, проживающих в отдельных регионах и местностях и другие).

Федеральный закон «О политических партиях» установил, например, процентные барьеры для прохождения кандидатов от партий в законодательные (представительные) органы государственной власти, местные органы самоуправления и на высшие государственные должности Федерации и ее субъектов.

Согласно данному закону политическая партия считается участвующей в выборах в одном из следующих случаев проведения голосования, если «за» ее кандидатов: 1) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ не менее чем в 20 процентах субъектов РФ; 2) ее кандидатов на выборах в органы местно-

¹³³ Такие нормы предусмотрены только в отношении коренных малочисленных народов.

го самоуправления более чем в половине субъектов РФ (подпункты «д» и «е» пункта 1 статьи 37).

Указанные процентные барьеры для прохождения кандидатов от партий в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов РФ, а также в органы местного самоуправления являются слишком высокими для представителей национальных меньшинств. Такие нормативы могут на практике препятствовать прохождению кандидатов от национальных меньшинств, проживающих компактно, но не составляющих значительного числа в соответствующих регионах и местностях.

Названные положения статьи 37 Федерального закона «О политических партиях» не обеспечивают в должной степени выполнение принципов статьи 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и пунктов 7 и 9 Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни.

Право на участие в деятельности консультативных органов

В Российской Федерации созданы консультативные структуры, являющиеся каналом диалога между государственными органами и национальными меньшинствами.

На федеральном уровне при Правительстве РФ действует Консультативный совет по делам национально-культурных автономий. В ряде субъектов РФ при органах исполнительной власти и органах местного самоуправления образованы аналогичные консультативные советы или другие совещательные органы.

Основы правового положения и деятельности этих органов определяются Федеральным законом «О национально-культурной автономии».

Консультативный совет при Правительстве РФ состоит из делегированных на определенный срок представителей каждой федеральной национально-культурной автономии. В соответствии со статьей 7 данного закона этот орган наделен полномочиями, позволяющими ему представлять и защищать в органах государственной власти РФ культурные и социальные интересы этнических общностей, включая национальные меньшинства и участвовать в подготовке государственных решений, затрагивающих права и законные интересы этих общностей.

Положения статьи 7 Федерального закона «О национально-культурной автономии» являются важными правовыми гарантиями,

обеспечивающими выполнение международных принципов в области создания условий для участия национальных меньшинств в государственных делах, принятии государственных решений и они в целом соответствуют международно-правовым стандартам. Но в указанной статье не определены правовые механизмы учета в деятельности Консультативного совета при Правительстве РФ интересов национальных меньшинств, которые имеют только местные и региональные национально-культурные автономии, и не представлены на федеральном уровне.

Право участвовать в деятельности неправительственных организаций

Конституция РФ не содержит норм, регулирующих вопросы реализации и защиты права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в деятельности неправительственных организаций.

Юридические гарантии этого права установлены Федеральным законом «О национально-культурной автономии». Этот закон предоставляет лицам из числа национальных меньшинств возможности осуществлять рассматриваемое право через деятельность национально-культурных автономий. Он предусматривает право таких объединений: а) **участвовать** через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций (абзац 6 статьи 4); б) **заключать договоры с неправительственными организациями** за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение образования на родном языке, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры (абзац 10 статьи 11, абзац 9 статьи 13).

Что касается участия национальных меньшинств в законной деятельности неправительственных организаций, находящихся на территории Российской Федерации, то внутреннее законодательство не содержит каких-либо ограничений, препятствующих реализации этого права.

Законодательство РФ обеспечивает реализацию права национальных меньшинств участвовать в деятельности неправительственных организаций и соответствует международно-правовым стандартам, установленным пунктом 2 статьи 17 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и пункту 32.6 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ).

Право устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты с членами своей группы, проживающими в других государствах

Конституция РФ не регулирует вопросы, связанные с реализацией этого права.

Международно-правовые принципы в данной области нашли отражение в Федеральном законе «О национально-культурной автономии».

В соответствии с указанным законом лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут реализовать рассматриваемое право через национально-культурные автономии. Он определяет: 1) **право** национально-культурных автономий устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств (абзац 8 статьи 4); 2) **обязанность** федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ содействовать национально-культурным автономиям в обмене теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на родных языках между субъектами РФ, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами (абзац 2 статьи 9).

Эти положения Федерального закона «О национально-культурной автономии» соответствуют принципам, закрепленным пунктом 1 статьи 17 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункту 5 статьи 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пункту 32.4 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

Вместе с тем на уровне федеральных законов целесообразно было бы непосредственно определить право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты с членами своей группы, проживающими в других государствах, и предусмотреть гарантии осуществления этого права в индивидуальном порядке.

Защита права на участие в экономической жизни

Международные инструменты

Международно-правовые документы содержат обязательство государств создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам,

в экономической жизни (статья 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, статьи 2 и 5 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, пункт 24 Хельсинского Документа 1992 г. «Вызов времени перемен»).

Внутреннее законодательство

В Российской Федерации лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, обладают наравне с другими гражданами всеми правами в экономической сфере, установленными внутренним законодательством.

Одним из важнейших прав, обеспечивающих участие национальных меньшинств в экономической жизни, является право на труд.

Конституционными основами реализации этого права лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, служат универсальные положения Конституции РФ, определяющие: 1) **право** каждого гражданина свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию; 2) **запрет** принудительного труда; 3) **право** на безопасные условия труда и на вознаграждение за труд не ниже минимального размера оплаты труда; 4) **право** на защиту от безработицы (пункты 1, 2, 3 статьи 37).

Указанные конституционные нормы о трудовых правах граждан конкретизируются в Трудовом кодексе РФ, других федеральных законах, законодательстве субъектов РФ, регулирующих трудовые правоотношения.

В современных условиях переходного периода российской экономики к рыночным отношениям особую актуальность приобрела проблема безработицы, затрагивающая все общество в целом. Наиболее остро эта проблема стоит перед отдельными социально незащищенными категориями населения, в том числе некоторыми группами национальных меньшинств. В этой связи заслуживает внимания закон РФ «О занятости населения в Российской Федерации» (1991 г.) (в редакции Федерального закона от 29.12.2001 №188-ФЗ).

Данный закон определяет правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, а также гарантии права на труд и защиты от безработицы. Он, в частности, устанавливает: 1) **права** граждан в области занятости (статьи 8, 9, 10, 11); 2) **обязанности** государства обеспечивать правовую защиту от необоснованного увольнения и необоснованного отказа в приеме на работу, оказывать бесплатное содействие

в трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости (пункт 1 статьи 12); 3) **гарантии** государственной поддержки безработным гражданам (пункт 2 статьи 12, статьи 13, 23, 24, 27–37).

Все эти и другие положения закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» распространяются на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Он применяется как к лицам из числа национальных меньшинств, гражданам РФ, так и к лицам, не имеющим российского гражданства: 1) иностранцам, лицам без гражданства (если иное не предусмотрено федеральными законами и международными договорами РФ – часть 2 статьи 2); 2) беженцам и вынужденным переселенцам (абзац 5 части 2 статьи 5).

В соответствии с названным законом «обеспечение занятости в местах проживания коренных малочисленных народов и **других национальных меньшинств** Российской Федерации с учетом их национальных и культурных традиций, а также исторически сложившихся видов занятости» признано в качестве одного из основных направлений государственной политики в рассматриваемой сфере (абзац 10 пункта 2 статьи 5).

Но это положение носит общий характер и оно не нашло отражения в других статьях закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации».

Решение вопросов, связанных с разработкой и осуществлением данного направления государственной политики относится к компетенции органов государственной власти субъектов РФ (часть 1 пункта 2 статьи 7 указанного закона).

Отсутствие на уровне федеральных законов основополагающих норм, предусматривающих специальные меры защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в сфере занятости затрудняет реализацию принципов, установленных статьей 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, другими международно-правовыми документами, по отношению к определенным группам этих меньшинств.

**ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.
О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ
В СФЕРАХ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ
РАСОВОЙ, ЭТНИЧЕСКОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ
И ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ**

**Законодательство РФ в сфере предотвращения
и ликвидации расовой и этнической дискриминации**

В настоящее время в Российской Федерации пока не создана система специального антидискриминационного законодательства. Нормы, определяющие правовые предпосылки и механизмы предотвращения и ликвидации расовой и этнической дискриминации, содержатся в федеральных законах, и иных нормативных правовых актах различных отраслей законодательства. Термин «дискриминация» не получил широкого распространения в российском законодательстве. Это понятие используется в Конституции РФ (часть 3 статьи 37), а также в отдельных федеральных законах (Трудовом кодексе (2002); Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан (1993), Законе РФ «Об образовании» (1992); Уголовном кодексе РФ (в редакции ФЗ от 08.12.2003 №163-ФЗ ст. 136). Отсутствует научно обоснованное определение понятия «дискриминация» (за исключением статьи 136 УК РФ, в которой предпринята попытка сформулировать такое определение).

Международно-правовые документы, ратифицированные Российской Федерацией, предусматривают следующие основные правовые механизмы и инструменты противодействия расовой и этнической дискриминации:

- 1) принцип правового равенства (недискриминации) в осуществлении прав и свобод человека и гражданина;
- 2) запреты на любые формы расовой и этнической дискриминации и сопутствующие ей негативные явления (возбуждение расовой и национальной вражды и ненависти; распространение идей, основанных на расовом, национальном превосходстве; подстрекательство к дискриминации; все акты насилия или подстрекательства к таким актам, связанным с расовой или национальной принадлежностью; апартеид, сегрегацию и др.);

3) уголовную и другие виды ответственности за совершение действий, связанных с расовой и этнической дискриминацией и сопутствующими ей явлениями;

4) юридические гарантии защиты лиц, подвергшихся дискриминации и возмещения им вреда.

Международные нормы и принципы, определяющие названные правовые механизмы и инструменты в той или иной степени нашли отражение в российском законодательстве.

I. Принципы правового равенства (недискриминации)

Во внутреннем законодательстве РФ получили наиболее полное развитие международные нормы о различных аспектах принципа правового равенства (недискриминации).

Конституция РФ и федеральные законы содержат следующие положения, посвященные этому принципу.

Во-первых: они провозглашают принцип правового равенства (недискриминации) в качестве универсального принципа осуществления прав и свобод человека и гражданина и включают его в число основных принципов соответствующей отрасли законодательства. (часть 2 статьи 6, часть 2 статьи 19 Конституции РФ, пункты 1, 2 статьи 4 ФЗ «О гражданстве РФ» (2002) (в редакции федерального закона от 11.11.2003 №151-ФЗ); абзацы 5, 7 статьи 2, часть 1 статьи 3 Трудового кодекса РФ (2001); пункт 1 статьи 5 Закона РФ «Об образовании» (1992) (в редакции федеральных законов от 27.12.2000 №150-ФЗ, от 30.12.2001 №194-ФЗ и от 08.12.2003 №169-ФЗ и др.));

Во-вторых, многие федеральные законы, конкретизируют принципы правового равенства (недискриминации) осуществления прав и свобод человека и гражданина применительно к конкретному виду правоотношений (статьи 426, 789 Гражданского кодекса РФ; статьи 64, 132, 197 Трудового кодекса РФ; пункт 2 статьи 6, статьи 16, 50 Закона РФ «Об образовании»; статьи 9-18 Основ законодательства РФ о культуре (1992) (в редакции федерального закона от 23.06.1999 №115-ФЗ и др.)).

В-третьих, Конституция РФ и федеральные законы провозглашают принцип равенства перед законом и судом и право на равную защиту закона (часть 1 статьи 19, часть 3 статьи 123 Конституции РФ, статья 6 Гражданско-процессуального кодекса РФ (2002); часть 3 и 4 статьи 5 Закона РФ «О милиции» (1991) (в редакции федеральных законов от 04.08.2001 №108-ФЗ и от 08.12.2003 №161-ФЗ); часть 1 статьи 14 Кодекса РФ об административных правонарушениях

ниях (2002); статья 4 Уголовного кодекса РФ, пункт 4 статьи 15 Уголовно-процессуального кодекса РФ (2001) и др.).

В-четвертых, российское законодательство отражает международно-правовые нормы, гарантирующие права детей на равную защиту закона (статьи 6, 9–13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (1998) (в редакции федерального закона от 20.07.2000 №103-ФЗ); пункт 22 статьи 50 Закона РФ «Об образовании»).

В-пятых, Конституция РФ и текущее законодательство РФ определяют перечень признаков, независимо от наличия или отсутствия которых должно обеспечиваться правовое равенство людей (дискриминационных признаков) (часть 2 статьи 19 Конституции РФ; абзац 1 пункта 4 статьи 1 Семейного кодекса РФ (1995); часть 2 статьи 3 Трудового кодекса РФ и др.).

В-шестых, многие федеральные законы провозглашают не только принцип правового равенства, но и предусматривают гарантии реализации этого принципа (статьи 64, 132, 197 Трудового кодекса РФ; статьи 27, 28, 34, 35 Семейного кодекса РФ; пункт 3 статьи 19, статьи 7, 10 16, 40–42 Закона РФ «Об образовании»; статья 20 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан (1993) (в редакции федерального закона от 02.12.2000 №139-ФЗ) и др.).

В-седьмых, Конституция РФ и большинство федеральных законов распространяют действие принципа равенства как на граждан РФ, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства (часть 3 статьи 62 Конституции РФ; статья 19 Основ законодательства РФ о культуре; статья 18 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан; абзац 4 пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса РФ; часть 4 статьи 11 Трудового кодекса РФ; статья 398 Гражданско-процессуального кодекса РФ и др.). Исключения из этого правила устанавливаются федеральным законом или международным договором Российской Федерации (часть 3 статьи 62 Конституции РФ).

Законодательство РФ о принципе правового равенства (недискриминации) и гарантиях его реализации в целом соответствует международно-правовым стандартам. Необходимо отметить, что международно-правовые нормы наиболее полное отражение нашли в новом Трудовом кодексе РФ.

Вместе с тем российское законодательство в данной области имеет некоторые недостатки и нуждается в совершенствовании.

1. В законодательстве РФ отсутствует единый подход к определению перечня дискриминационных признаков. Многие федеральные законы содержат открытые перечни таких признаков, соответ-

ст-вующие части 2 статьи 19 Конституции РФ. Однако ряд законов устанавливает закрытый и (или) неполный перечень дискриминационных признаков (абзац 1 пункта 4 статьи 1 Семейного кодекса РФ, пункт 2 статьи 21 Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации»; статья 3 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и др.). Отдельные федеральные законы не содержат нормы, посвященные дискриминационным признакам (например, Гражданский кодекс РФ).

В перечни дискриминационных признаков, предусмотренных Конституцией РФ и федеральными законами не включены такие важные признаки расовой и этнической дискриминации, как цвет кожи и принадлежность к национальному меньшинству, закрепленные международно-правовыми документами (частью 1 статьи 1, частью 1 статьи 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод). Исключение составляет Трудовой кодекс РФ, который впервые в российском законодательстве называет цвет кожи в числе дискриминационных признаков (часть 2 статьи 3).

В этой связи целесообразно было бы выработать единый подход к определению перечней дискриминационных признаков и пересмотреть статьи федеральных законов, устанавливающие такие перечни, с точки зрения приведения их в соответствие с международно-правовыми нормами.

2. В Законодательстве РФ необходимо больше внимания уделить такому важному аспекту принципа равенства (недискриминации), как «равенство обращения». В Трудовом кодексе РФ отсутствуют нормы, посвященные «равенству обращения в отношении труда и занятий» и не получили, таким образом, развития нормы, установленные статьей 2 Конвенции МОТ №111 относительно дискриминации в области труда и занятий, закрепляющие данный принцип. В законе РФ «Об образовании» не нашло достаточного отражения положение, установленное частью 1 статьи 4 Конвенции ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования, провозглашающее принцип «равенства обращения в сфере образования» (нет статьи, непосредственно предусматривающей требование о соблюдении этого принципа).

3. Некоторые законодательные акты РФ в целом соответствуют международно-правовым документам в области борьбы с расовой и этнической дискриминацией, но отдельные положения этих ак-

тов нарушают нормы Конституции РФ и международно-правовых договоров РФ в части обеспечения принципа равенства независимо от других дискриминационных признаков. Например, пункт 2 статьи 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (2002) ограничивает осуществление иностранными гражданами, временно проживающими в РФ, свободу передвижения и выбора места жительства без указания причин такого ограничения. Данное положение не соответствует части 1 статьи 27 (о праве каждого человека на свободу передвижения и выбора места жительства), части 3 статьи 55 (об основаниях, в целях обеспечения которых могут быть ограничены права и свободы) Конституции РФ, а также части 1 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 2 Протокола №4 к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод (о праве каждого человека, кто на законных основаниях находится на территории соответствующего государства на свободу передвижения и выбора места жительства). В этой связи целесообразно привести указанное положение вышеназванного закона в соответствие с конституционными нормами и международно-правовыми актами. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» следовало бы предусмотреть право иностранных граждан на обжалование решений и действий полномочных государственных органов, ведающих вопросами пребывания, проживания этих граждан на территории России, а также действий должностных лиц таких органов.

В целях создания более благоприятных условий для эффективной реализации антидискриминационных положений, установленных частью 2 статьи 4 и частью 2 статьи 6 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, желательно было бы, в частности в Федеральном законе «О беженцах»:

а) уточнить определения понятий «беженец» и «вынужденный переселенец»;

б) разработать процедуры рассмотрения по существу ходатайств о признании беженцем и вынужденным переселенцем: четко зафиксировать процессуальные права беженцев и вынужденных переселенцев (сейчас закреплены только их процессуальные права на обращение с ходатайством и на обжалование), а также процессуальные обязанности органов миграционной службы;

в) больше внимания уделить регулированию вопросов, связанных с получением статусов «беженец» и «вынужденный переселенец»

бывшими гражданами СССР, проживающими на территории государств, ранее входивших в состав СССР.

4. В отдельных федеральных законах, регулирующих вопросы, связанные с реализацией таких важных прав граждан, как право на жилище, права потребителей, право на охрану труда, отсутствуют нормы о принципе равенства (недискриминации). К этим законам относятся: Жилищный кодекс РСФСР (1983), Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» (1992) (в редакции ФЗ от 08.07.1999 №152-ФЗ), Закон РФ «О защите прав потребителей» (1992) (в редакции ФЗ от 30.12.2001 №196-ФЗ), Федеральный закон «Об основах охраны труда в Российской Федерации» (1999) (в редакции ФЗ от 10.01.2003 №15-ФЗ). В этой связи целесообразно было бы дополнить указанные законы статьями, предусматривающими принцип равенства (недискриминации) в осуществлении прав граждан в данных сферах).

II. Нормы, запрещающие расовую и этническую дискриминацию и сопутствующие ей негативные явления

1. В российском законодательстве нашли отражение, главным образом нормы международно-правовых актов, запрещающие такую форму дискриминации, как ограничение прав и свобод человека и гражданина, а также частично о запрете оказания предпочтения одному лицу перед другими в связи с перечнем дискриминационных признаков, включающих социальную, расовую, национальную, языковую или религиозную принадлежность (часть 2 статьи 19 Конституции РФ, пункт 1 статьи 4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», статья 426 Гражданского кодекса РФ, пункт 4 статьи 1 Семейного кодекса РФ и др.). Вместе с тем следует отметить, что международно-правовые принципы о запрете расовой и этнической дискриминации получили наиболее полное развитие в новом Трудовом кодексе РФ. Он запрещает любые формы дискриминации на всех стадиях трудовых отношений (статья 3). Однако многие федеральные законы не содержат нормы о запрете дискриминации.

В соответствии с международно-правовыми актами целесообразно было бы в базовых федеральных законах, регулирующих вопросы реализации прав и свобод человека и гражданина в той или иной сфере, предусмотреть нормы, запрещающие любые формы расовой, этнической и других видов дискриминации.

2. Конституция РФ устанавливает запреты на ряд негативных явлений, сопутствующих расовой и этнической дискриминации. Она запрещает:

а) возбуждение расовой, национальной, социальной, религиозной ненависти и вражды (часть 2 статьи 29);

б) распространение идей социального, национального, религиозного или языкового превосходства (часть 2 статьи 29);

в) создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание социальной, национальной и религиозной розни (пункт 5 статьи 13).

Текущее законодательство РФ также предусматривает нормы, запрещающие многие явления, сопутствующие расовой и этнической дискриминации. Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» (2002) впервые в российском законодательстве сформулировал определение понятия «экстремистская деятельность», объявил такую деятельность противозаконной и наложил запрет на целый ряд негативных явлений (часть 1 статьи 1; часть 1 статьи 9; часть 1 статьи 11; часть 1 статьи 12; абзацы «а», «б», «в» части 1 статьи 13; статья 16; часть 1 статьи 17).

Отдельные нормы о запрете явлений, сопутствующих расовой и этнической дискриминации содержатся и в других федеральных законах (например, в Законе РФ «О средствах массовой информации» (1991); Федеральном законе «Об общественных объединениях» (1995); Федеральном законе «Об увековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» (1995)).

Конституция РФ и федеральные законы не содержат нормы, запрещающие апартеид и расовую сегрегацию. В Уголовном кодексе РФ не установлена ответственность за эти преступления. Это обуславливается тем, что в Российской Федерации практически не наблюдаются случаи совершения такого рода преступлений. Однако в целях разработки профилактических мер, направленных на предупреждение названных негативных явлений и выполнения международных обязательств в данной области желательно было бы обсудить вопрос о том, чтобы в федеральном законодательстве предусмотреть положения, отражающие принципы, закрепленные статьей 3 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и статьями I и IV Международной конвенции о пресечении преступлений апартеида и наказания за него.

III. Юридическая ответственность за совершение действий, связанных с расовой и этнической дискриминацией и сопутствующими ей явлениями

1. В соответствии со своими международными обязательствами Российская Федерация в последние годы предприняла ряд позитивных шагов в области разработки мер предупреждения и пресечения действий, связанных с расовой и этнической дискриминацией, другими негативными явлениями экстремистского характера, а также совершенствования института юридической ответственности за эти действия.

Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»:

а) определил основные направления государственной политики в данной области;

б) предусмотрел комплекс профилактических мер, направленных на предупреждение и пресечение экстремистской деятельности (статьи 3, 5, 6, 7, 8, 10, часть 3 статьи 11). Данный закон установил ряд новых норм об ответственности за осуществление экстремистской деятельности (часть 4 статьи 7; часть 3 статьи 8; часть 1 статьи 14; статья 15)

2. В связи с принятием указанного закона были внесены изменения и дополнения во многие федеральные законы:

1) установлена административная ответственность за организацию деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности (статья 20.21 Кодекса РФ об административных правонарушениях);

2) более четко сформулирован состав административного правонарушения, связанного с пропагандой и демонстрацией нацистской атрибутики или символики (статья 20.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях);

3) существенно расширен перечень уголовных преступлений экстремистского характера путем объявления таковыми целого ряда деяний, за которые ранее не была установлена уголовная ответственность (статьи 280, 282, 282 Уголовного кодекса РФ);

4) усилена уголовная ответственность за некоторые виды преступлений в рассматриваемой области (статьи 136, 239, 280, 282 УК РФ).

3. Федеральное законодательство о юридической ответственности за правонарушения, связанные с дискриминацией и сопутствующими ей явлениями, таким образом, в целом соответствует международно-правовым стандартам. Однако оно имеет отдельные недо-

статки, включая правовые пробелы, и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

В настоящее время недостаточно разработаны административно-правовые механизмы противодействия дискриминации и экстремистской деятельности. В этой связи в развитие соответствующих положений, установленных Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» об административной ответственности (часть 6 статьи 13, часть 1 статьи 14, часть 1 статьи 15), в Кодекс РФ об административных правонарушениях целесообразно было бы включить статьи об ответственности за:

1) незаконное изготовление, распространение и хранение экстремистских материалов;

2) осуществление экстремистской деятельности должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, а также гражданами РФ, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

В уголовном законодательстве пока не нашли отражения отдельные нормы международно-правовых актов, в частности, положение, закрепленное Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации о необходимости принятия караемыми по закону преступлениями действий, связанных с предоставлением любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование (пункт «а» статьи 4), а также аналогичные нормы Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (пункт 4 части 1 статьи 1). В этой связи желательно было бы дополнить Уголовный кодекс РФ статьей об уголовной ответственности за указанные противоправные деяния.

IV. Гарантии защиты лиц, подвергшихся расовой и этнической дискриминации

1. Конституция РФ и текущее законодательство содержат общие положения, предусматривающие универсальные способы защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе возмещения материального и морального вреда. В законодательстве РФ отсутствуют нормы, специально посвященные гарантиям защиты прав лиц, подвергшихся дискриминации. Исключение составляет Трудовой кодекс РФ, который закрепил специальные положения, устанавливающие право лиц, подвергшихся дискриминации в сфере трудовых отношений, обращаться в органы федеральной инспекции труда или в суд с заявлениями о восстановлении нарушенных прав, возме-

щении материального ущерба и компенсации морального вреда (часть 3 статьи 3; пункт «в» части 3 статьи 391).

2. Российское законодательство располагает достаточно широким и разнообразным арсеналом общих способов защиты прав и свобод личности. К числу важнейших из них относится, предусмотренные Конституцией РФ:

1) право на судебную защиту прав и свобод человека и гражданина (часть 1 статьи 46). В соответствии со статьей 118 Конституции РФ защита может осуществляться в порядке конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

2) право гражданина обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (часть 2 статьи 46);

3) право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека в соответствии с международными договорами РФ (часть 3 статьи 46);

4) право каждого человека на возмещение государственного вреда, причиненного действиями (или бездействие) органов государственной власти или их должностных лиц (статья 53).

Конституционные положения о гарантиях защиты прав и свобод человека и гражданина и возмещения вреда развиваются и конкретизируются административным, трудовым, гражданским, гражданско-процессуальным, уголовным, уголовно-процессуальным законодательством РФ, которое в целом соответствует международно-правовым стандартам.

3. Теоретически универсальные способы защиты прав и свобод человека и гражданина могут применяться и в случаях нарушения этих прав и свобод в результате расовой и этнической дискриминации

Вместе с тем в настоящее время на практике потенциал существующих гарантий в качестве средств защиты лиц, подвергшихся дискриминации, используется редко и недостаточно эффективно.

В целях создания более благоприятных условий для реализации международно-правовых принципов в данной области представляется необходимым осуществить следующие меры.

1) Совершенствовать законодательство об универсальных гарантиях защиты прав и свобод личности и возмещения материального и морального вреда.

2) Обсудить вопрос о разработке и включении в российское законодательство специальных норм о правовых гарантиях защиты лиц, подвергшихся дискриминации.

В этой связи целесообразно было бы, в частности:

а) для повышения эффективности административно-правового порядка рассмотрения жалоб граждан ускорить принятие нового Федерального закона «Об обращениях граждан» и предусмотреть в нем специальные административно-правовые механизмы защиты прав и свобод личности, нарушаемых в результате дискриминации;

б) в Трудовом кодексе РФ и в других нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти, определяющих правовой статус органов федеральной инспекции труда, сформулировать задачи и закрепить полномочия этих органов в сфере защиты трудовых прав граждан, подвергшихся дискриминации.

в) в гражданском, гражданско-процессуальном и уголовно-процессуальном законодательстве предусмотреть специальные нормы о гарантиях защиты граждан от дискриминации в соответствующих сферах гражданских правоотношений, гражданского и уголовного судопроизводства.

3) Расширять и совершенствовать практику применения установленных действующим законодательством РФ гарантий в целях защиты прав лиц, подвергшихся дискриминации и возмещения им вреда.

Законодательство РФ в сфере защиты национальных меньшинств

1. В Российской Федерации международно-правовые принципы о защите национальных меньшинств получили признание на конституционном уровне. Конституция РФ 1993 определила правовые основы для становления и развития внутреннего законодательства в сфере защиты прав народов России, включая национальные меньшинства. С момента принятия Конституции Российская Федерация предприняла ряд позитивных шагов, направленных на выполнение международных обязательств и создания законодательной базы, обеспечивающей защиту прав национальных меньшинств в некоторых сферах (сохранения и развития национальной самобытности, родного языка, получения образования на родном языке, развития национальной культуры). Впервые в истории российского законодательства (начиная с 1917 г.) был принят федеральный закон «О национально-культурной автономии».

2. Вместе с тем российское законодательство в рассматриваемой сфере пока находится на начальной стадии своего развития. В настоящее время еще не создана единая система законодательства о защите национальных меньшинств, отсутствует кодифицированный федеральный закон о правовом статусе этих меньшинств.

Нормы, касающиеся индивидуальных и коллективных прав меньшинств и гарантий этих прав содержатся в федеральных законах различных отраслей законодательства.

Права национальных меньшинств обеспечиваются, главным образом, общими универсального характера положениями Конституции РФ и текущего законодательства, регламентирующими вопросы, связанные с реализацией и защитой прав и свобод человека и гражданина, и распространяющими свое действие на всех граждан РФ, включая меньшинства.

Конституция РФ и федеральные законы содержат специальные нормы, посвященные коллективным правам народов РФ, иных этнических общностей и индивидуальным правам лиц, принадлежащим к этим общностям. Но в российском законодательстве практически отсутствуют нормы, непосредственно закрепляющие права национальных меньшинств (за исключением отдельных норм).

3. Действующее законодательство РФ в целом отражает многие принципы международно-правовых документов и соответствует международным обязательствам России. Однако во внутреннем законодательстве имеют место расхождения с международным правом в подходах к решению некоторых вопросов в сфере защиты национальных меньшинств (например, в сфере обеспечения их прав на участие в общественно-политической деятельности и др.), а также отдельные недостатки и правовые пробелы.

4. Понятие «национальное меньшинство» не получило широкого распространения в законодательстве РФ и в нем не сформулировано определение этой дефиниции. Во внутреннем законодательстве отсутствует единый подход к решению вопросов об использовании терминологии для обозначения национального меньшинства (употребляются различные концепты), а также о том, по отношению к каким группам лиц должны применяться нормы о защите национальных меньшинств. Не определен перечень таких групп, аналогичный перечню коренных малочисленных народов.

Ряд федеральных законов, затрагивающих права национальных меньшинств, распространяют свое действие как на граждан РФ, принадлежащих к национальным меньшинствам, так и на других лиц, не имеющих российского гражданства (иностранцев, лиц без гражданства) (например, Закон РСФСР «О языках народов Российской Федерации», пункт 4 статьи 2; Основы законодательства РФ о культуре, статья 19). Но некоторые федеральные законы, например, Федеральный закон «О национально-культурной автономии» ограничивает сферу своего действия гражданами РФ. Такой подход

создает определенные трудности в реализации принципов, установленных Рамочной конвенцией о защите прав национальных меньшинств, другими международно-правовыми актами по отношению к негражданам, принадлежащим к национальным меньшинствам.

5. Российское законодательство обеспечивает право лиц свободно указывать или не указывать принадлежность к национальному меньшинству путем закрепления общих гарантий свободы выбора национальности и в целом соответствует международным стандартам. Однако в нем не содержатся специальные положения, конкретизирующие конституционные нормы об этих гарантиях, применительно к этим меньшинствам.

В нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти, определяющих порядок оформления и выдачи паспорта гражданина РФ, не предусмотрены нормы о факультативной графе о национальной принадлежности. Это ограничивает возможности человека реализовать конституционное право свободно указывать свою национальность, в том числе принадлежность к национальному меньшинству, в основном документе, удостоверяющем личность. Кроме того, на практике могут возникнуть препятствия для доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к специальным программам, обеспечивающим защиту этих меньшинств. В этой связи желательно было бы обсудить вопрос о необходимости введения в паспорт гражданина РФ факультативной графы о национальности.

6. Законодательство РФ предусматривает ряд правовых гарантий, обеспечивающих право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на сохранение их этнической самобытности, и в основном отражает международные принципы в данной области. Вместе с тем в целях развития положений, установленных частью 2 пункта 32 Документа Копенгагенского Совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (которые пока остаются нереализованными в российском законодательстве), на уровне федеральных законов необходимо непосредственно определить права национальных меньшинств на существование как этнических общностей и защиту от насильственной ассимиляции.

7. Международно-правовые принципы получили наиболее полное отражение в сферах защиты прав национальных меньшинств на сохранение и развитие родного языка, получения образования на родном языке и сохранения национальной культуры. Однако некоторые нормы российского законодательства в этих сферах не пол-

ностью соответствуют положениям международно-правовых документов и нуждаются в совершенствовании.

К ним относится, например, отдельные нормы Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» (1991 г.) (в редакции ф.з. от 24.07.1998 №126-ФЗ, от 11.12.2002 №165-ФЗ):

а) требование о том, что алфавиты государственных языков республик должны строиться на графической основе кириллицы, а иные графические основы этих языков могут устанавливаться только федеральными законами (пункт 6 статьи 3);

б) требование о том, что передачи всероссийского телевидения и радиовещания осуществляются только на русском языке как государственном языке Российской Федерации, которое ограничивает возможности национальных меньшинств пользоваться родным языком в электронных средствах массовой информации на федеральном уровне (пункт 1 статьи 20).

В настоящее время в федеральном законодательстве пока не получили развития международно-правовые принципы о праве лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, пользоваться своей фамилией, именем, отчеством на родном языке.

Исходя из изложенного целесообразно было бы привести выше-названные положения Закона РСФСР «О языках народов Российской Федерации» в соответствие с международно-правовыми актами и предусмотреть в нем нормы, обеспечивающие реализацию права меньшинств пользоваться своей фамилией, именем и отчеством на родном языке.

В целях создания более благоприятных условий для реализации международно-правовых норм о защите права национальных меньшинств на получение образования на родном языке в Законе РФ «Об образовании» (1992) (в редакции ФЗ от 27.12.2000 №150-ФЗ, от 30.12.2001 №194-ФЗ и от 08.12.2003 №169-ФЗ) необходимо:

а) определить основы правового положения образовательных учреждений (государственных и муниципальных), осуществляющих образование на родном языке;

б) установить основные требования к образовательному процессу в этих учреждениях;

в) закрепить основные принципы определения количественных критериев, связанных с созданием школ, классов, групп для введения обучения на языках национальных меньшинств. Целесообразно было бы также принять Типовое положение о государственных и муниципальных образовательных учреждениях с обучением на родном языке.

В законодательстве РФ об образовании желательно было бы предусмотреть нормы, отражающие международно-правовые принципы о распространении знаний о языках, культуре, истории национальных меньшинств и включении этих дисциплин в общие образовательные программы (статья 12 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, пункт 19 Гаагских рекомендаций по правам национальных меньшинств на образование).

8. В настоящее время в законодательстве РФ пока не получили достаточного отражения и развития международные принципы о защите прав национальных меньшинств в сферах общественно-политической и социально экономической деятельности. На уровне федеральных законов не разработаны процессуальные механизмы осуществления национально-культурными автономиями права на участие в принятии государственных решений, затрагивающих интересы национальных меньшинств, в частности, процедуры учета их мнения в деятельности государственных органов. Российское законодательство не регулирует вопросы, связанные с участием национально-культурных объединений в общественно политической жизни, что в определенной степени препятствует эффективной реализации принципов закрепленных статьями 7 и 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Федеральный закон «О политических партиях» (2001) содержит ряд ограничений, препятствующих лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам реализовывать право на объединение в политические партии на общих основаниях и на основе принципа равенства с другими гражданами РФ, а также право на представительство в выборных органах государственной власти (пункт 2 статьи 3, пункт 3 статьи 9, подпункты «д» и «е» статьи 37).

В этой связи целесообразно было бы пересмотреть указанные и другие нормы российского законодательства, ограничивающие права национальных меньшинств в данной сфере с целью приведения их в соответствие со статьями 7 и 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств и пунктами 7, 8, 9 Лундских рекомендаций об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни.

В федеральном законодательстве отсутствуют основополагающие нормы, предусматривающие специальные меры защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в сфере занятости и защиты от безработицы. Закон РФ «О занятости населения Российской Федерации» (1991) (в редакции ФЗ от 29.12.2001 №188-ФЗ) содержит общие положения, определяющие правовые, эконо-

мические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения, а также гарантии права на труд и защиты от безработицы. Он закрепляет отдельные нормы о том, что обеспечение занятости в местах проживания национальных меньшинств РФ с учетом их национальных, культурных традиций и исторически сложившихся видов занятости является одним из основных направлений государственной политики в рассматриваемой сфере (абзац 10 пункта 2 статьи 5, часть 1 пункта 2 статьи 7) Но эти положения носят слишком общий характер, так как они не нашли отражения в других статьях указанного закона.

В целях создания более благоприятных условий для реализации международно-правовых принципов об активном участии национальных меньшинств в социально-экономической жизни (статья 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств) желательно было бы на уровне федеральных законов предусмотреть специальные гарантии защиты прав этих меньшинств в данной сфере.

Маркус Галдиа, Дорис Видра

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение

Регулирование межэтнических отношений у российских законодателей протекает на фоне процессов трансформации государства и общества, целью которых является строительство современных демократических структур и эффективного гражданского общества. Существенными проблемами на пути эффективного развертывания этих процессов является преодоление исторически сложившихся исходных позиций этнонациональной политики и деформаций советской эпохи. Сюда же можно отнести то обстоятельство, что Российская Федерация оказалась также вовлеченной в динамику глобальных миграционных процессов, которые создают известные трудности для ее восприятия обществом, десятилетиями изолированного от этой динамики.

Без сомнения, межэтнические отношения не могут быть оформлены исключительно за счет законодательных мер. Для эффективного влияния на социальные процессы эти средства должны быть дополнены мерами политическими, которые бы прояснили принципы и цели этнонациональной политики для служащих госаппарата и затрагиваемых этой политикой представителей этнических меньшинств, а также повлияли на представителей этнического большинства, что облегчило бы действенное применение этих мер.

В средоточии дебатов о пригодной для Российской Федерации правовой структуре межэтнических отношений находятся те международные правовые стандарты, в которых Россия оказалась вовлеченной за счет ратификации международных договоров. Помимо этого, разумеется, для обсуждения тех вопросов, которые обнаруживают сходство с обсуждаемой проблематикой, значительный интерес представляет опыт таких международных сообществ как Европейский Союз.

1. Российская Ситуация

Состав населения Российской Федерации (российского народа) представляет собой, согласно данным переписи 2002 г., палитру из

160 этнических сообществ, которые почти без исключений являются исторически традиционными составляющими населения России. Население, общая численность которого сократилась до 145 164 300 чел., было разделено на 160 категорий на основе этнического самоопределения респондентов (в переписи 1989 г. — 128 категорий). При этом 23 этнические группы составляют 96% от общей численности населения, а доля русских близка к 80%. За самым многочисленным русским этническим сообществом следуют татары, украинцы, башкиры, чуваша, чеченцы и армяне, численность каждого из которых превышает миллион человек. Следующие 14 групп представляют собой сообщества, не превышающие 100-тысячный рубеж. Оставшиеся 4% состоят из малочисленных этнических сообществ, число которых, в соответствии с официальной классификацией, сделанной на основе самоидентификации и самоопределения в ходе переписи 2002 г., значительно выросло (ср. Тишков В., 2003:416).

Этнонациональная политика Российской Федерации с необходимостью должна учитывать сокращающуюся численность населения, стабилизацию населения государства (российского народа) после распада Советского Союза, значительное число небольших этнических групп и растущую миграцию.

Кроме того, происходят изменения этнического состава целых регионов, как, например, Северного Кавказа, где численность русских постоянно и устойчиво снижается, что влечет за собой, в данном случае, также изменение структуры социо-культурных отношений в регионе (ср. Денисова Г., Уланов В. 2003:13).

Иммиграция и репатриация зарубежных русских воспринимается государством как нагрузка. Собственное население часто выражает неудовольствие в связи с притоком мигрантов. Возникающие в этой связи напряжения сигнализируют о конфликтном потенциале в межэтнических отношениях в России, что необходимо исследовать для принятия соответствующих мер по предотвращению конфликтов.

2. Международные и Европейские Стандарты

Россия не только является членом многочисленных международных и европейских договоров о защите меньшинств, но и всегда принимала активное участие в их разработке (как, например, в случае разработки положений международного Пакта о гражданских и политических правах). Именно эти инструменты, их интерпретация и дальнейшее развитие, прежде всего, — в Совете Европы — задают

стандарты, в том числе и для Российской Федерации. Еще более важными с точки зрения растущего взаимодействия становятся для России принимаемые в этой области нормы Европейского Союза.

Оформление системы защиты меньшинств в международном праве выделяется прежде всего тем, что после Второй Мировой войны на первом плане оказалась именно защита прав человека. Внедренная Лигой Наций договорная система защиты меньшинств оказалась несостоятельной, и приходилось исходить из того, что эффективная защита индивидуальных прав сможет заменить ориентированную на групповые права прежнюю систему защиты меньшинств (Thornberry P. 1997:17; Hofmann R. 1999:14).

Кроме того, важно проводить различия между мерами по защите меньшинств и антидискриминационными нормами. В то время как нормы защиты меньшинств нацелены на то, чтобы за лицами, принадлежащими к таким группам, признавалась возможность совместно с другими членами этих групп сохранять идентичность в форме языка, религии, культуры и т.д., антидискриминационные положения основываются на том, чтобы со всеми членами сообщества обращались одинаково постольку, поскольку запрещаются любые формы ограничения прав граждан на основе определенных признаков, таких, например, как цвет кожи, раса, религия, принадлежность к меньшинству, социальное происхождение, пол, или возраст. Обе этих составляющих существенны для эффективной защиты меньшинств.

Важнейшей международной нормой в области защиты прав меньшинств до сегодняшнего дня остается статья 27 Международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП, 1966). Эта статья провозглашает, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные или 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 пользоваться родным языком. В связи со статьей 27 интересно отметить, что в соответствии с Общим комментарием Комитета ООН по правам человека ее защита не ограничивается гражданами страны (Nowak M. 1989), в то время как, например, определение меньшинства, данное Капоторти¹³⁴, на ко-

¹³⁴ Согласно Капоторти меньшинством является «меньшая по численности по сравнению с остальной частью населения государства, не занимающая господствующего положения группа, члены которой – граждане этого государства – обладают с этнической, религиозной или языковой точек зрения характеристиками, отличаю-

торое часто ссылаются, а также понятие меньшинства, используемое в Совете Европы, содержит гражданство в числе ключевых признаков. Отсюда можно определенно заключить, что защитные нормы статьи 27 могут рассматриваться не только как права граждан, но и в качестве прав человека¹³⁵.

На основе статьи 27 Генеральная Ассамблея ООН в 1992 г. приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, в которой в отличие от других документов по правам народов, были сформулированы конкретные права таких лиц. Значение этой Декларации заключается, прежде всего, в том, что она устанавливает стандарты, которые должны осуществляться в практике государств (Thornberry P. 1997:62).

Нормы статьи 27 дополняются на международной арене Международной Конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1966). В ее рамках принятие мер, которые служат цели надлежащего прогресса определенных этнических групп или отдельных лиц, не рассматриваются как дискриминация, при условии, что такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп (ст. 1.4). Эту формулировку, допускающую позитивную дискриминацию для облегчения достижения равных условий следует, однако, отличать от формулировки статьи 4(3) Европейской Рамочной Конвенции о правах меньшинств, в которой меры, направленные на поддержку проявления групповых отличий, не рассматриваются как дискриминация до тех пор пока группа сохраняет свою идентичность (Eide A. 1997:101).

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950) содержит столь же мало конкретных норм по правам меньшинств, как и Всеобщая Декларация прав человека 1948 г., хотя антидискриминационная норма ее статьи 14 вместе с другими материальными нормами Конвенции используется Европейским Судом

щимися от характеристик остальной части населения, и проявляют, пусть даже косвенно, чувство солидарности в целях сохранения своей культуры, своих традиций, религии или языка» (Francesco Capotorti, Sub-Commission on the Prevention of Discrimination, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York: United Nations, para. 568, 1991).

¹³⁵ См.: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Über bestimmte Maßnahmen der Gemeinschaft zu Bekämpfung von Diskriminierungen. KOM (1999) 564, 25.11.1999. (Сообщение Комиссии Совета, Европарламента, Социально-экономического Комитета и Регионального Комитета. О мерах Сообщества для борьбы с дискриминацией).

по правам человека в тех случаях, которые касаются прав лиц, принадлежащих к этническим меньшинствам. Защита меньшинств и принадлежащим к ним лиц развивается здесь на основе использования статей о защите их образа жизни (статьи 8 и 10), образования (статья 2 первого Дополнительного Протокола), религиозной жизни (статья 9) и эффективного участия в общественной жизни (статьи 10 и 11). При этом, однако, происходит разделение контроля за соблюдением статьи 14 и материальной нормы. Например, часто нарушение статьи 14 остается недоказанным даже тогда, когда установлено нарушение материальной нормы и наоборот (Pentassuglio G. 2002:125). Вследствие этого, проект Дополнительного протокола и Европейской Конвенции по защите прав меньшинств так и не состоялся. (Streinz R. 1996:23)¹³⁶. Вместо этого была разработана Рамочная Конвенция по защите национальных меньшинств, которая была предложена к подписанию 1 февраля 1995 г. и вошла в силу 1 февраля 1998 г. Эта Конвенция не содержит обязывающих норм для государств, которые бы предоставляли фактически осуществимые права затрагиваемым лицам. Помимо этого, в данной Конвенции не признаются коллективные права (Hofmann R. 1999:23; Brunner G. 1999:50)¹³⁷. Кроме того, вступившая в силу в том же 1998 г. Европейская Хартия по региональным языкам и языкам меньшинств (пока, однако, не ратифицированная Россией) предоставляет подписавшим ее государствам дополнительные возможности реализации, однако не приводит к согласованию норм языкового законодательства между членами Европейского Совета. В соответствии с определением ее Статьи 1 региональными языками и языками меньшинств считаются лишь те языки, на которых традиционно говорят граждане государства, но не диалекты соответствующего государственного языка. Языки переселенцев и трудовых мигрантов не входят в сферу защитных норм Хартии (Hofmann R. 1999:31).

Между тем, Российская Федерация подписала целый ряд документов Европейского Совета, которые имеют значение для защиты прав меньшинств. Не ратифицированными Россией остаются только Протокол №12 к Конвенции по защите прав человека и основных свобод (подписан 4.11.2000)¹³⁸, Европейскую Конвенцию по

¹³⁶ КОМ (1999) 564.

¹³⁷ Директива 2000/43/EG Совета от 29 июня 2000 по применению принципа равного обращения без различия расы или этнического происхождения (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 180, 19.7.2000, S. 22–26).

¹³⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 21.2.2000, L 303, S. 16–22.

гражданству (подписана 6.11.1997), а также уже упомянутая Европейская Хартия по региональным языкам и языкам меньшинств (подписана 10.5.2001). Россия также не подписала Европейскую Конвенцию о правовом положении рабочих-мигрантов и Конвенцию об участии иностранцев в публичной общественной жизни.

В отношении установления стандартов в области охраны прав меньшинств в Европе существенное влияние оказала в последние годы СБСЕ/ОБСЕ, даже тогда, когда ее документы не носили характер правовых обязательств (van Dijk P. 1980:97–124)¹³⁹. Уже Хельсинкский Заключительный акт (1975) содержал в своем разделе VII первого отдела так называемый декалог основных принципов, к которым также относилось уважение прав человека и основных свобод. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению (1990) содержит до сих пор наиболее далеко идущий стандарт по правам меньшинств в международном праве. Его текст связывает права меньшинств с принципами демократии и вкладом цивилизованного общества в культурное многообразие. Одновременно с этим, в качестве решающего пункта утверждается, что принадлежность лица к национальному меньшинству является предметом его личного выбора, и из осуществления такого выбора не должны возникать никакие неблагоприятные последствия (Thornberry P. 1997:29).

Особое значение имело создание в 1992 г. службы Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств. Прежде всего, она является инструментом предупреждения конфликтов на самом раннем этапе. В ее обязанности входит как «раннее предупреждение», так и «раннее принятие мер» в случаях возникновения напряженности, связанной с положением национальных меньшинств, которая по оценке Комиссара несет потенциал привести к возникновению конфликта, угрожающего миру, стабильности и отношениям между государствами-участниками в зоне действия ОБСЕ. Рекомендации Комиссара для повышения стандартов в государствах – членах ОБСЕ приобрели в последние годы особое значение, в особенности рекомендации в отношении отдельных государств (как, например, рекомендации России относительно образовательной политики 2001 г.). Существенное значение оказывают также общие рекомендации по правам национальных меньшинств в области образования (Гаагские рекомендации),

¹³⁸ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 21.2.2000, L 303, S. 16–22.

¹³⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 6.2.2003, L 31, S. 18–25.

по языковым правам национальных меньшинств (Ословские рекомендации), по эффективному участию национальных меньшинств в общественной жизни (Лундские рекомендации) и руководство по принципам использования языков меньшинств в радиовещании.

Европейский Союз в последние годы также уделяет значительное внимание установлению антидискриминационных стандартов, которые не в последнюю очередь нацелены и на защиту прав меньшинств. В соответствии с частью 2 ст. 6 Договора о Европейском Союзе, Союз соблюдает права человека аналогично тому, как Европейская Конвенция гарантирует защиту прав человека. Статья 13 создает правовые рамки и предусматривает правовые средства, с помощью которых национальные суды могут осуществлять правоприменительную практику¹⁴⁰. Введение статьи 13 в Союзный договор заставило руководителей государств и правительств признать необходимость коллективных усилий Союза для эффективной борьбы с дискриминацией. Однако данная область не относится целиком к компетенции Союза. На основании статьи 5 он действует в рамках полномочий, налагаемых Договором, а в областях за пределами его исключительной компетенции — только на основе принципа субсидиарности и только при условии, что цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты самими государствами-членами и, как следствие, из-за масштаба действия или его эффектов, лучше достигаются Союзом. Помимо этого, статья дополнена требованием соразмерности действий в рамках договора в случаях коллективных мер, необходимых для достижения его целей¹⁴¹. Начиная с 2000 г. на основе принципа субсидиарности был выработан ряд директив, направленных на ликвидацию дискриминации, как, например, директива 2000/43/EG, которая требует от государств-членов создания рамок для борьбы с дискриминацией на основе расовой или этнической принадлежности¹⁴², или директива 2000/78/EG¹⁴³ по установлению общих рамок для осуществления равного обраще-

¹⁴⁰ Случай *Nold vs. Kommission* (Случай 4/73, (1974, ECR 491: para. 13; Friedrich Kremzov vs. Austria, (1997), ECR I-2405, para. 14–15).

¹⁴¹ Opinion 2/94(1996), ECR I-1759.

¹⁴² EC, Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2002, S. 14. (Ежегодный отчет по правам человека, стр.14). Усиление демократии и соблюдение прав человека является также целью Европейского сообщества в области развития сотрудничества (Ст. 177(2) EGV).

¹⁴³ EC, Jahresbericht zur Menschenrechtslage 2002, S. 37. (Ежегодный отчет по правам человека, С. 37).

ния в сфере найма на работу, а также директива 2003/9/EG¹⁴⁴ по установлению минимальных норм приема беженцев в государствах-членах.

Нормы части 2 статьи 6 применяются также в судопроизводстве Европейского Суда (где еще до введения статьи 6 Судом по правам человека они признавались в качестве неотъемлемой составляющей общественного правопорядка – Pentassuglio G. 2002:140)¹⁴⁵; помимо этого Суд принимал во внимание как общие конституционные традиции государств-участников, так и международные договоры о защите меньшинств, которые разрабатывались совместно, подписывались и ратифицировались государствами-членами. Обсуждаемое вхождение ЕС в Европейскую Конвенцию по защите прав человека и основных свобод на основании буквы Договора по причине вышеупомянутого отсутствия компетенции Союза в этой области согласно решению Европейского Суда до сих пор невозможно¹⁴⁶.

Эти определения дополняются статьей 2 Договора ЕС, которая имеет целью «усиление защиты прав и интересов участвующих» членом-государств и «сохранение и развитие Союза как пространства свободы, безопасности и права». Внешняя политика ЕС определяется статьей 11 Договора ЕС о «развитии и усилении демократии и правовой государственности, а также внимания к правам человека и основным свободам»¹⁴⁷. В области совместной внешней политики и безопасности ЕС выработал в 1999 г. единую стратегию относительно России, которая опирается на общие принципы правовой государственности, упрочения демократии и соблюдения прав человека¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Преамбула Хартии содержит, однако, ссылку на Европейскую Конвенцию по защите прав человека и основных свобод, как и на судопроизводство Европейского Суда по правам человека.

¹⁴⁵ ЕС, Jahresbericht zur Menschenrechtslage, 2000, S. 22. (Ежегодный отчет по правам человека, стр.22).

¹⁴⁶ Это положение ЕКПЧ было принято, прежде всего, для устранения конкуренции (о которой существовали неоднократные предупреждения) между ЕКПЧ и основными нормами Хартии.

¹⁴⁷ Council Resolution of 14 February 2002 on the promotion of linguistic diversity and language learning in the framework of the implementation of the objectives of the European Year of Languages 2001, Official Journal of the European Communities, C 50, S. 1–2, 23.2.2002. (Решение Совета о поддержке языкового разнообразия в рамках осуществления целей Европейского Года языков 2001).

¹⁴⁸ Guidelines on the use of Minority Languages in the Broadcast Media developed by a panel of experts at the request of the OSCE High Commissioner on National Minorities – 25 October

Равным образом в 2000 г. ЕС разработал Хартию основных прав Европейского Союза, которая до сих пор имеет чисто декларативный статус и уже в своей Преамбуле содержала ссылку на принцип субсидиарности. В результате принятия данной Хартии в обсуждавшейся тогда Конституции Европейского Союза она все же приобрела бы обязывающий характер¹⁴⁹. Однако уже сегодня правовые акты Комиссии проверяются на соответствие Хартии¹⁵⁰. Статья 52 Хартии устанавливает связь с Европейской Конвенцией по защите прав человека. Права Хартии, которые соответствуют правам Европейской Конвенции по защите прав человека Совета Европы, имеют то же значение и область применения, что и в Конвенции (Kleger H., Karolewski I.P., Munke M 2001:227)¹⁵¹. Большое значение для становления защиты меньшинств имеют статьи 21 и 22. Статья 21 запрещает любую дискриминацию на основании пола, расы, цвета кожи, этнического и социального происхождения, языка, религии или мировоззрения, политических или иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, состоянию, физических ограничений, возраста, или сексуальной ориентации (часть 1). Часть 2 этой статьи устанавливает, что в области действия Договора об образовании Европейского Сообщества и Европейского Союза без ущерба для отдельных норм этого Договора любая дискриминация на основе принадлежности к государству (гражданства) запрещается. Это антидискриминационное условие подкрепляется статьей 22, в которой Европейский Союз провозглашается сообществом с многообразием культур, религий и языков.

Статья 49 Договора ЕС оговаривает вступление новых кандидатов только соблюдением основных положений статьи 6(1). Еще в 1993 г.

2003 (Руководство по использованию языков меньшинств в телерадиовещании, разработанное группой экспертов по поручению Верховного Комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам — 25 октября 2003 г.).

¹⁴⁹ Prohibition of political parties and analogous measures. Report adopted by the Commission at its 35th plenary meeting, Venice, 12-13 June 1998, CDL-INF (1998)014e. (Запрет политических партий и аналогичные меры. Отчет, принятый Комиссией на ее 35-ом пленарном заседании, Венеция, 12-13 июня 1998 г.).

¹⁵⁰ Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden vs. Bulgaria; No 29225/95, 29221/95, 2. October 2001 (Станокоев и Объединенная Македонская организация Илинден против Болгарии, октябрь 2001 г.).

¹⁵¹ “with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in Article 5 of the Convention“ (английский оригинал звучит следующим образом: «с должным вниманием к принципам, воплощенным во Всеобщей декларации прав человека, и правам, открыто выраженным в статье 5 конвенции»).

Европейский Совет на Копенгагенском совещании определил экономические и политические критерии, которым должны соответствовать ассоциированные члены для вступления в Европейское Сообщество. К политическим критериям были отнесены, среди прочих, достижение стабильности институтов, которые гарантируют демократию, государственность, основанную на праве, соблюдение прав человека и защиту прав меньшинств (Sajdik M. 1999:27).

Эти инструменты и стандарты показывают, что благодаря тесному сотрудничеству ЕС и Совета Европы, но также ОБСЕ была обеспечена растущая гармонизация стандартов внутри Европы, и теперь ЕС, до сих пор бывший символом чисто экономической Европы, все более и более рассматривается как сообщество, разделяющее единые ценности. Россия как член Совета Европы и, следовательно, часть этой Европы, не может не принимать этих стандартов и не внедрять их в законодательство и политику.

3. Законодательство о меньшинствах в России

Законодательство о меньшинствах в Российской Федерации имеет сложную структуру, и определяющая норма в форме закона об этнических меньшинствах пока не сложилась. Благодаря законотворческой деятельности субъектов федерации в рамках российского федерализма было урегулировано множество проблем языковой политики и политики в области образования. При сравнении с международным опытом обращает на себя внимание использование самостоятельной и, зачастую, весьма своеобразной терминологии.

Для понимания правовых концептов, используемых в этой сфере, необходимо принимать во внимание, что российские законодатели используют термин «национальный» в значении нерусский, как, например, в выражении «национальная политика», обозначающем политику по отношению к нерусской части населения, что нельзя приравнять к западной терминологии, где этот термин означает «государственный» (ср. Соколовский С. 2002:94).

В преамбуле Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. и в ее статье 3 население государства именуется «многонациональным народом Российской Федерации». Этот «российский народ» определяется на правовой основе, независимо от его принадлежности к этническому большинству русских, или этническому меньшинству. Он конституируется исключительно в рамках

отношений между гражданами и государством и не требует никакого этнического признания граждан, за счет чего граждане могут определить себя исключительно как россияне. Здесь, однако, отсутствует возможность этнического самоопределения в случае, если она чувствуется и требует выражения. Именно для этого случая законодательством предусматриваются механизмы по правам меньшинств, которые основываются на международном праве и Конституции и осуществляются отдельными законами. Конституция Российской Федерации гарантирует в ст. 19 соблюдение гражданских прав независимо от этнической принадлежности или языка; а в ст. 26 — свободу выбора этнической принадлежности. В ст. 68 устанавливаются законодательные права субъектов федерации относительно языкового законодательства. Ст. 69 Конституции содержит эксплицитную гарантию прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

3.1 Концепция национальной политики

Федеральное законодательство развивается на основе Концепции национальной политики Российской Федерации, которая вошла в состав российского законодательства о меньшинствах благодаря Указу Президента Российской Федерации №909 от 15 июня 1996 г. Этот документ создает концептуальные рамки для политической и законодательной деятельности. Он охватывает характеристику сложившейся в этой области ситуации, принципы и цели федеральной политики, которые направлены на обеспечение социальных и культурных прав всех этнических сообществ Российской Федерации, и выделяет концепцию национально-культурной автономии в качестве существенного инструмента для осуществления политического регулирования прав меньшинств. Он содержит также разделы о региональных программах и других механизмах осуществления национальной политики.

В конституционном отношении Концепция затрагивает проблемы федеральной структуры России, которые и сегодня представляют собой существенную сторону осуществления национальной политики (ср. Зорин В. 2000:5) При этом, развитие федеральных структур может являться собственным механизмом обеспечения прав этнических меньшинств (ср. Аствацатурова М. 2002:311).

Правительство в Концепции открыто отмежевывается от советского прошлого. Однако оно использует этническую трактовку

в понимании нации, что не позволяет достичь понятийного равновесия с терминологией международного права и Конституции (Преамбула и ст.3). Этот подход при определении целей Концепции иногда рассматривается как уступка иным взглядам на этнонациональную политику России (ср. Тишков В. 2002:57). Отсюда было бы желательным, чтобы не только законодатели, но и органы, ответственные за реализацию этнонациональной политики проводили различие между правовым положением населения государства (российского народа) и этнических меньшинств. Эти понятия, однако, ни в коем случае не следует рассматривать как противоположные. Неясность положений Концепции может быть связана также с тем обстоятельством, что в ней не используется понятие «меньшинство». С точки зрения разработчиков Концепции, понятие «меньшинство» в смысле этнического меньшинства представляется для этнонациональной политики Российской Федерации излишним, поскольку на территории России эти этнические сообщества находятся на разных уровнях доминирования, что, с этой точки зрения, не может быть связано с понятием меньшинства (ср. Тишков В. 2002:59-60). С другой стороны, понятийные проблемы Концепции этнонациональной политики при дифференциации понятий «российский народ» и отдельных этнических сообществ, наделяемых правами меньшинств, указывают на то, что проверенное в международной практике понятийное разграничение может оказать систематизирующее влияние и в рамках этнонациональной политики и в законодательстве Российской Федерации. Помимо этого, оно находится в соответствии с Конституцией и посредством этого оказывает влияние на оформление будущей этнонациональной политики России.

Сам документ возник во времена складывания новой ориентации в политике государства и сегодня уже не рассматривается как полностью соответствующий времени. По поручению министра по делам национальностей сейчас выполняется работа по его улучшению и пересмотру.

Центральное значение в российском законодательстве по правам меньшинств играет закон о национально-культурной автономии от 17 июня 1996 г. Закон провозглашает национально-культурную автономию в качестве механизма обеспечения прав меньшинств на основе их добровольной самоорганизации и свободного выбора гражданами формы национально-культурного развития. Этим определением законодателя подчеркивают неполитический, направленный исключительно на осуществление культурных прав ха-

рактер этого правового акта. Он имеет существенное значение для политики в области образования и языка, поскольку его ст. 9 и 11 закрепляют за создаваемой автономией языковые права и права в области образования.

Кроме этого, важными являются Закон о языках народов Российской Федерации в редакции от 24 июля 1998, Закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации от 30 апреля 1999 г., а также Закон об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 20 июля 2000 г.

В то время как закон о языках посвящен, главным образом, связям между государственным языком, официальными языками субъектов Федерации и языками других меньшинств, законодательство о коренных народах направлено на защиту их исконных территорий проживания и традиционного образа жизни, включая формы хозяйствования. Оно направлено на упрочение социально-экономического и культурного развития этих народов, при котором гарантируется участие затрагиваемых им народов в имеющих к ним отношении административных решениях.

Для законодательной деятельности субъектов Российской Федерации решающим является Закон об общих принципах организации законодательной деятельности и органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 6 октября 1999 г. Субъекты Федерации выпустили многочисленные законодательные акты, касающиеся, главным образом, вопросов языка и образования. Многие из этих актов, по мнению российских экспертов, противоречат Конституции Российской Федерации (ср. Губогло М. 2000:9 о Башкирии, Ингушетии и Амурской области).

Законодательство в области прав меньшинств остается насыщенным программными заявлениями, что затрудняет точное определение прав субъектов. Кроме того, законодательная деятельность сопровождается системой подзаконных актов и распоряжений о реализации, что, в свою очередь, существенно затрудняет систематизацию законодательства.

В этом контексте было бы действительно полезным подумать об основополагающем законе о защите этнических меньшинств в Российской Федерации. Опыт многих стран (как, например, Венгрии, или Польши), которым пришлось преодолевать коммунистическое наследие, показывает, что новый подход, который поначалу действительно связан со значительным напряжением, в итоге при-

водит к весьма удовлетворительному вкладу в структурирование межэтнических отношений.

Не является неожиданным и то обстоятельство, что в эпоху фундаментальных перемен в государстве и в обществе политические дебаты вокруг правовых рамок межэтнических отношений в России обнаруживают и такие позиции, для которых согласованное и основанное на консенсусе общее решение этих проблем выглядит помехой. К ним относятся, без сомнения, как русские националистические и шовинистические взгляды, которые встречаются и в субъектах Федерации, так и сепаратистские тенденции, проявившие себя в чеченском конфликте. Много раз заявленные и не увенчавшиеся успехом попытки провести закон о русском народе указывают на недостаточное понимание основных проблем межэтнических отношений среди некоторых слоев управленцев.

3.2 Язык и образование

Россия имеет, по сравнению с Европой, особое положение в связи с числом различных этнических сообществ, проживающих на ее территории. Это становится особенно ясно при рассмотрении вопросов языковой политики и тесно связанной с нее политикой в области образования.

В соответствии с российской Конституцией каждый имеет право на пользование родным языком, как и на свободный выбор языка обучения (статья 26, часть 2). Этому соответствует также статья 27 международного Пакта по гражданским и политическим правам. Европейская рамочная Конвенция по защите национальных меньшинств остается в этом отношении очень неопределенной. В соответствии с ней договаривающиеся государства в рамках своих правовых систем стремятся обеспечить, насколько это возможно, условия, позволяющие использовать языки меньшинств в отношениях с административными властями, но только в тех областях, где такие просьбы отвечают реальным потребностям и при условии, что этого требуют представители национальных меньшинств (Статья 10, часть 2) (Hofmann R. 1999:29).

Европейская Хартия о региональных языках и языках меньшинств Совета Европы (которая до сих пор не ратифицирована Россией) представляет собой первую в европейском регионе попытку сформулировать обязанности государств в отношении языковых меньшинств, хотя в ней идет речь только о минимальном стандарте,

когда государства принимают на себя не все обязательства Хартии, но могут выбирать их определенный набор.

Оформление языковых прав становится центральной задачей именно в полиэтнических сообществах. Либеральными теоретиками все более признается тот факт, что превращение языкового вопроса в сугубо частное дело, как это произошло в случае с религией, невозможно. Перед государством здесь встают ясные проблемы для решения, как, например, определение языка (языков) администрации, судов, законодательства. К тому же язык представляет собой нечто большее чем средство коммуникации — он является центральным элементом в основании идентификации, как в ее форме средства интеграции, так и в форме отличия от других (Kymlicka W., Grin F. 2003:5–25).

На этом основании формирование языковых прав приобретает особое значение в области предупреждения конфликтов. На этом же основании Верховный Комиссар по национальным меньшинствам ОБСЕ сделал две рекомендации: Рекомендации Осло о языковых правах меньшинств и Гаагские рекомендации о правах меньшинств в области образования. Оба документа представляют собой, прежде всего, экспертную интерпретацию имеющихся правовых обязательств, а также политических соглашений (Holt S., Packer J. 2001).

Вопрос о языковых правах особенно тесно связан со сферой образования, и в ней — с вопросом об обучении на родном языке. Это зафиксировано также в международных документах, таких как Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в образовании, но также и в Европейской рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств (хотя и здесь повторяются очень осторожные формулировки типа «значительное число лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам», или «в рамках возможного...»). Одновременно, именно здесь становится особенно важной формулировка ст. 26(2) Всеобщей Декларации прав человека, в соответствии с которой необходимо поддерживать взаимопонимание, терпимость и дружбу между всеми нациями, а также расовыми или религиозными группами. На это указывает и пункт 19 Гаагских рекомендаций Верховного Комиссара по национальным меньшинствам.

При поиске новых путей реализации обучения на родном языке, который предпринимается в предлагаемом издании, необходимо учитывать уже отмеченную особенность России — большое количество используемых языков. Здесь вряд ли подойдет европейский опыт, поскольку число языковых меньшинств в отдельных евро-

пейских странах существенно меньше, а сами меньшинства расселены более компактно. Тесное взаимодействие между федеральным уровнем и отдельными субъектами, на территориях которых проживают языковые меньшинства, в этом случае будет вряд ли достижимо. Кроме того, здесь опять-таки необходимо иметь в виду интеграцию, в ходе которой языки и их изучение не должны приводить к взаимному отчуждению, но, наоборот, вести — на основе поддержки языкового многообразия и многоязычия — к улучшению совместной жизни. Здесь могут оказаться полезными положения ЕС относительно укрепления языкового многообразия в рамках Европы, в которых центральным элементом является требование изучения языков¹⁵². Целью является достижение разумной языковой компетенции гражданами Евросоюза на, по меньшей мере, еще двух языках, на которых говорят в рамках ЕС, причем ими могут быть не только официальные языки, но и языки меньшинств.

Помимо обучения на родном языке особое значение приобретает проблема шрифта. Хотя, на первый взгляд, представляется несущественным на какую конкретную систему знаков опирается тот или иной язык, следует признать, что от выбора конкретного шрифта зависит вхождение в тот или иной круг культур и, следовательно, идентичность. В период после распада Советского Союза одной из важнейших задач таких государств как Азербайджан, Казахстан, Киргизстан, Туркменистан, Узбекистан, как и российского Татарстана, стал поиск общего письменного языка, и на этот раз, по примеру Турции, выбор в пользу латинского алфавита. В 1999 г. в Татарстане вышел закон о переводе татарского языка на латинский шрифт (Garipov Y.M., Faller H.M. 2003:165–183). Этот закон вошел позднее в противоречие со статьей 3(6) российского языкового законодательства, которая была введена в 2002 г. и в соответствии с которой языки субъектов федерации должны использовать кириллицу. Если рассматривать алфавит в качестве характерного признака языка, то нужно признать, что свободный выбор шрифта является аспектом свободного выбора языка, и тогда, вероятно, принцип недискриминации на основе языка должен включать и признание различных алфавитов.

¹⁵² Например, дело Jersild против Дании (1993), в котором Суд также опирался на оговорку *due-regard* ст. 4 Конвенции по ликвидации дискриминации.

3.3 Средства массовой информации

Соблюдение положений о защите прав меньшинств в средствах массовой информации находит правовую поддержку в праве на свободу выражения мнений. Оно тесно связано с гарантиями языковых прав в международном и национальном законодательстве.

Нет никакого сомнения в том, что проблемы межэтнических отношений занимают значительное место в российских СМИ. Равным образом бросается в глаза, что, по существу, именно русский язык обеспечивает передачу содержания. Этого может быть вполне достаточно для тех меньшинств, которые имеют доступ к СМИ тех стран, на которые они культурно ориентированы. По-иному выглядит ситуация с меньшинствами, которые расселены компактно, но малочисленны, или рассеяны по всей территории страны. После распада Советского Союза в результате развития рыночных механизмов сформировался сложный медиа-ландшафт, который, однако, вряд ли учитывал интересы этнических меньшинств (ср. Чернов П. 1994:111). Этот круг проблем особо подчеркивался в пункте 15 С рекомендаций по использованию языков меньшинств в средствах массовой информации Верховного Комиссара ОБСЕ по национальным меньшинствам, призывающим государство к поддержке СМИ меньшинств¹⁵³.

Закон о национально-культурной автономии позволяет в своей ст. 4 создавать средства массовой информации в рамках культурной автономии и устанавливает взаимодействие в этом отношении с федеральными организациями телерадиовещания в ст. 9. Это законодательное поручение выполняется, однако, только по отношению к наиболее крупным меньшинствам, что без сомнения вызвано экономическими ограничениями.

Отсюда вытекает, что, в принципе, и для коренных малочисленных народов должны быть созданы автономные регионы, в которых бы гарантировались их специфические права. Однако до сих пор такие регионы есть лишь у отдельных народов российского Севера (ср. Соколовский С. 1997:149).

Особое значение должно придаваться законодательству, направленному на обеспечение доступа к средствам массовой информации для малочисленных народов и языков и финансовую поддержку их потребностей в этой сфере. Ст.10, пункт 4 Закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ увязывает эту правовую по-

¹⁵³ КОМ (2001)664, Amtsblatt C 75E, 26.3.2002).

зицию с субъективными правами меньшинств. Закон об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов не содержит положений о регулировании прав в этой области, хотя именно они могли бы стать желательным дополнением к ст. 19 (образование и культура).

Законодатель не должен ограничиваться защитой традиционного образа жизни этих народов; ему необходимо принимать во внимание тот факт, что эти народы не живут в безвоздушном пространстве, где они якобы ведут в изоляции архаический образ жизни. Доступ к современным средствам массовой информации предоставляет именно тем народам, которые в отношении своей численности далеко отстают от прочих, гарантии развития их собственных культур в диалоге с культурами большинства. Учет этого положения в тех нормах прав меньшинств законодательства Российской Федерации, которые касаются СМИ, имеет первостепенную важность.

3.4 Политические партии

Следует оценить критически также запрет политических организаций на основе этнических характеристик, который зафиксирован в ст. 9(3) российского закона о политических партиях, запрещающего также партии, ставящие целью национальные или расовые интересы.

Статья 30(1) российской Конституции гарантирует основы свободы объединений. Сюда же относится положение ст. 32(1), гарантирующее гражданам Российской Федерации право участия в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Она соответствует международным нормам, как, например, статье 22 Пакта о гражданских правах и статье 5 (с) Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а также статье 11 Европейской Конвенции по правам человека.

Статья 22(2) Пакта о гражданских правах перечисляет ограничения, которым может подвергнуться право на ассоциацию, которые, однако, имеют узкие рамки. Такое ограничение может вводиться только на основании закона и только в той степени, в которой это необходимо «в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка охраны общественной нравственности, или защиты прав и свобод других лиц». Этой формулировке следует и статья 11(2) Евро-

пейской Конвенции по правам человека. Ограничение прав ассоциации на основании этнических показателей не может осуществляться в демократическом обществе даже при ссылке на общественный порядок. Свобода ассоциации эксплицитно гарантируется в случае меньшинств статьей 7 Европейской рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств, но особенно четко она вытекает из положений 24-го абзаца VI главы Хельсинкского документа ОБСЕ 1992 г., в котором государства-участники берут на себя обязательства обеспечить положение, при котором лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут свободно осуществлять свои права и основные свободы, отдельно, или в сообществе с другими, включая право на неограниченное участие в политической жизни своих стран, и, среди прочего, посредством своих политических партий и союзов. Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни (1999) также указывают на то, чтобы правила об основании и деятельности политических партий учитывали принцип свободы ассоциации на этнической основе, который включает право создавать политические партии, основанные на идентичности конкретного сообщества. Равным образом эти рекомендации указывают на необходимость учета региональных особенностей для эффективного вовлечения меньшинств.

В целом следует отметить, что российский закон о политических партиях содержит множество ограничивающих условий, которые даже помимо норм статьи 9 делают основание политических партий на этнической основе практически невозможным. В особенности это касается статьи 3, которая содержит перечень требований к основанию партий. Требование подобное тому, что необходимо не менее 10 тысяч членов и наличие региональных отделений в не менее чем половине субъектов Российской Федерации, являются условиями, которые могут быть выполнены лишь отдельными политическими партиями на этнической основе. А если учесть, что для таких партий важно прежде всего политическое участие в регионах проживания таких групп, то вряд ли можно признать целесообразным их представительство в половине субъектов федерации. Следует учитывать и малочисленность лиц, принадлежащих к конкретному меньшинству, что делает невозможным поддержание настолько громоздкой партийной структуры. Поэтому относительно норм статьи 3 уместно поставить вопрос, не затрудняет ли она несоответствующим образом участие этнических меньшинств в об-

щественной и политической жизни, и не является ли она за счет этого формой их косвенной дискриминации.

В своем отчете, рассматривающем различные правовые нормы относительно политических партий в рамках Европы Венецианская Комиссия Совета Европы (Европейская Комиссия за демократию через право) приходит к выводу, что определенные ограничительные нормы в законах о партиях не являются необходимыми для гарантированного осуществления демократии. Сюда относятся положения о регистрации партий (в которых также содержатся определенные требования к личностям, нанимающимся на общественную службу) и санкции против партий (например, запрет и роспуск), которые не придерживаются определенных правил (это, в свою очередь, не исключает правовое преследование лиц в связи с их политической деятельностью). Особое значение, если речь идет об ограничении партийной деятельности, имеет, однако, соблюдение принципа пропорциональности¹⁵⁴.

Европейский Суд по правам человека также выразил свое мнение относительно применимости статьи 11 по отношению к этническим партиям в его решении 2001 г. относительно Болгарии, которая отказала в регистрации македонской партии на том основании, что цели этой партии угрожали территориальной целостности Болгарии. Суд постановил, что решение проблем в открытой дискуссии является сильной стороной демократии. Ограничение свободы мнений и собраний больше вредит демократии, нежели усиливает ее. Политические идеи, которые ставят под вопрос существующий порядок мирными средствами, должны иметь возможность выражения в демократическом обществе, исходящем из принципа правовой государственности¹⁵⁵.

Преступления на почве ненависти

Согласно ст.13(5) Конституции Российской Федерации запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ

¹⁵⁴ Prohibition of political parties and analogous measures. Report adopted by the Commission at its 35th plenary meeting, Venice, 12–13 June 1998, CDL-INF (1998)014e. (Запрет политических партий и аналогичные меры. Отчет, принятый Комиссией на ее 35-ом пленарном заседании, Венеция, 12-13 июня 1998 г.).

¹⁵⁵ Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden vs. Bulgaria; №29225/95, 29221/95, 2. October 2001 (Станокоев и Объединенная Македонская организация Илинден против Болгарии, октябрь 2001 г.).

конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни. Многочисленные действия, приводящие к разжиганию ненависти и вражды на основе этнических или расовых различий, наказываются штрафами в рамках российского уголовного права. Особое значение в этом отношении имеют статьи 136 (нарушение равенства граждан), 280 и 282 (разжигание ненависти и унижение человеческого достоинства) нового уголовного законодательства РФ 1996 г. Помимо этого, статьей 63 (е) действия на основе национальной, расовой или религиозной вражды признаются отягчающим обстоятельством.

В международном праве статьями 2 и 4 Конвенции по ликвидации расовой дискриминации предусматривается наказание за разжигание расовой ненависти. В соответствии со статьей 2(1) каждая участвующая сторона должна всеми средствами, включая законодательство, препятствовать расовой дискриминации, осуществляемой отдельными лицами, группами, или организациями. Статья 4(1) требует наказания за любое распространение идей, которые пропагандируют превосходство одной расы, или основываются на расовой ненависти, за любое насилие или разжигание вражды по отношению к какой-либо расе, или группе лиц с иным цветом кожи или этнической принадлежностью, как и за поддержание таких идей. Равным образом, запрещаются организации, представляющие такие идеи (ст.4(2) – Zimmer A. 2003:219). В международном праве неоднократно обсуждалась проблема соотношения норм статьи 4 Конвенции по ликвидации расовой дискриминации со свободой выражения мнений, гарантируемой статьей 5 (d) Конвенции, или статьей 19 Пакта о гражданских правах. Это возражение принимает в расчет так называемую „due-regard“¹⁵⁶ оговорку: договаривающиеся государства не должны прибегать к мерам, которые бы ограничивали свободу выражения мнений (Lerner N. 1991). Принципиально учитывать, что статья 19 Пакта о гражданских правах предполагает ограничение свободы мнений, поскольку ее осуществление также связано и с ответственностью. Однако в ней перечислены

¹⁵⁶ "with due regard to the principles embodied in the Universal Declaration of Human Rights and the rights expressly set forth in Article 5 of the Convention" (английский оригинал звучит следующим образом: «с должным вниманием к принципам, воплощенным во Всеобщей декларации прав человека, и правам, открыто выраженным в статье 5 конвенции»).

лишь такие ограничения, которые основываются на законе и необходимы для уважения прав других и обеспечения общественного мира и безопасности (Ст. 19.3 Пакта). Похожим путем идет и статья 10 Европейской Конвенции по правам человека, которая гарантирует свободное выражение мнений. В ней так же указывается на особые обязанности, которые влечет осуществление этого права. Ограничения права возможны на основе закона и только при необходимости поддержания общественного порядка в демократическом обществе. Об этом же идет речь в одном из решений Европейского Суда по правам человека¹⁵⁷.

В формулировке статьи 282 обращает на себя внимание, что факт разжигания вражды и ненависти и унижения человеческого достоинства лица или группы лиц на основе отличий по полу, расе, национальности, языку, происхождению, религиозной принадлежности или принадлежности к социальной группе признается осуществленным лишь тогда, когда это происходит публично или через средства массовой информации. Однако установления факта связи с нарушением общественного порядка, как этого требует немецкое или австрийское право, здесь не производится (Wehinger M. 1994). Формулировка факта, однако, существенна, когда речь идет о допустимости ограничения свободы мнений. В соответствии со вторым абзацем статьи 29 российской Конституции не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Кроме того, запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (Статья 29.2). На основании принятия этого запрета в статье 29, которая принципиально гарантирует свободу мнений, становится ясным, что здесь идет речь о конституционном ограничении этой свободы.

Новыми тенденциями в Европе, которые важны и для России, стали, с одной стороны, запрещение распространения расистских материалов через Интернет, а с другой — стремление к созданию последовательной системы пенитенциарных норм в этой области. Дополнительный протокол к Конвенции о преступлениях, связанных с сетями передачи данных Совета Европы, требует от государств-участников в отношении криминальных проступков расистского и ксенофобного характера, совершенных с использованием компьютерных систем, принятия мер наказания за

¹⁵⁷ Например, дело Jersild против Дании (1993), в котором Суд также опирался на оговорку *due-regard* ст.4 Конвенции по ликвидации дискриминации.

распространение расистского и ксенофобного материалов, угроз расистского содержания, расистских и ксенофобных оскорблений, за отрицание, приукрашивание, или оправдание геноцида и преступлений против человечества, как и за содействие такого рода деяниям с использованием компьютерных систем. Протокол предложен к подписанию в январе 2003 г., однако пока не вступил в силу.

ЕС нацелен на унификацию системы наказаний. В соответствии со статьей 29(1) Договора Евросоюза его целью в области полицейского и судебного взаимодействия по наказаниям является создание для граждан пространства свободы, безопасности и права с еще более высоким уровнем безопасности, при котором они будут защищены от расизма и ксенофобии. Европейская Комиссия представила в январе 2001 г. Европейскому Совету рамочное заключение на основе статьи 34 Договора ЕС¹⁵⁸ (рамочные заключения отличаются от директив тем, что хотя они и являются, как и директивы, обязательными для выполнения в государствах-участниках, государства сами могут выбирать формы и методы их осуществления; кроме того, они не предполагают разрывывания непосредственной деятельности). Целями являются, с одной стороны, эффективность и пропорциональность наказаний за расизм и ксенофобию во всех государствах-участниках, а, с другой стороны, — улучшенное взаимодействие юстиции в этих вопросах. Статья 8 предложений к рамочному заключению требует также признания расовых мотивов как отягчающего обстоятельства во всех государствах-участниках. Это рамочное заключение, однако, до сих пор остается не принятым.

Заключение

Проблематика межэтнических отношений в Российской Федерации демонстрирует растущую возможность не только их обсуждения, но и их реструктурирования на основе общеевропейских ценностей и правовых представлений. Кроме того, международные обязательства России и других европейских государств задают направление развития этнонациональной политике и ее осуществлению в нормах национального права. Приведенный выше сравнительный анализ комплекса вопросов, касающихся прав меньшинств, демонстрирует, что наиболее спорные проблемы российского законодательства о меньшинствах могут быть без труда решены с помощью универсальных норм международного права.

¹⁵⁸ КОМ (2001)664, Amtsblatt C 75E, 26.3.2002).

Библиография

Аствацатурова М. (2002), «Диаспоры в Российской Федерации», Ростов-на-Дону.

Губогло М. (2000), «Может ли двуглавый орел летать с одним крылом?», Москва, 2000.

Денисова Г., Уланов В. (2003), «Русские на Северном Кавказе», Ростов-на-Дону.

Зорин В. (2002), «Российская Федерация: Проблемы формулирования этнокультурной политики», Москва.

Соколовский С. (1997), «Права меньшинств: антропологические, социологические и международно-правовые аспекты», Москва.

Соколовский С. (2002), «Концептуализация этнического в российском конституционном праве» // Воронков и др. (ред.), Расизм в языке социальных наук. Санкт-Петербург

Тишков В. (2002), «Этнология и политика», Москва.

Тишков В. (2003), «Реквием по этносу», Москва.

Чернов П. (1994), «Освещение национального вопроса в средствах массовой информации в Удмуртии» // А. Heinarihi и др. (ред.), Финно-угорские народы и Россия, Tallinn.

Brunner G. (1999), “Minderheitenrechtliche Regelungskonzepte in Osteuropa”, in: Brunner

G., Meissner B. (Hrsg.), Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa, Berlin: Berlin Verlag A. Spitz.

Eide A. (1997), “Minority Protection and World Order”, in: Phillips A., Rosas A. (eds.), Universal Minority Rights, Turku/Ebo, Ebo Akademi University. Institute for Human Rights and London: Minority Rights Group (International).

Garipov Y.Z., Faller H.M. (2003), “The Politics of Language Reform and Bilingualism in Tatarstan”, in: Daftary F., Grin F. (eds.), Nationbuilding, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Hungary, S. 165–183.

Hofmann R. (1999), “Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes”, in: Brunner G., Meissner B. (Hrsg.), Das Recht der nationalen Minderheiten in Osteuropa, Berlin: Berlin Verlag A. Spitz

Holt S., Packer J. (2001), “OSCE Developments and Linguistic Minorities”, in: MOST, Journal on Multicultural Societies, Vol. 3, No. 2.

Kleger H., Karolewski, I.P, Munke M. (2001), "Europäische Verfassung: Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung", Hamburg: LIT Verlag.

Kymlicka W., Grin F. (2003), "Assessing the Politics of Diversity in Transition Countries", in: Daftary F., Grin F. (eds.), *Nationbuilding, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Open Society Institute, Hungary, S. 5–25.

Lerner N. (1991), "Group Rights and Discrimination in International Law", Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London

Nowak M.(1989), «UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll», CCPR-Kommentar, Artikel 27, Kehl, Straßburg, Arlington: N.P. Engel Verlag

Pentassuglio G. (2002), "Minorities in International Law. Minority Issues Handbook", Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Sajdik M. (1999), "EU-Erweiterung: Hintergrund, Entwicklung, Fakten", Wien: Verlag Österreich.

Streinz R. (1996), "Minderheiten und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union", in: Blumenwitz D., Gornig D. (Hrsg), *Der Schutz von Minderheiten und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union, Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen der Studiengruppe für Politik und Völkerrecht*, Band 15, Köln, Verlag Wissenschaft und Politik.

Thornberry P. (1997), "The UN Declaration on the Rights of Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities: background, analysis, observations, and an update", in: Phillips A., Rosas A. (eds.), *Universal Minority Rights*, Turku/Ebo, Ebo Akademi University. Institute for Human Rights and London: Minority Rights Group (International)

Van Dijk, P. (1980), "The Final Act of Helsinki: Basis for a Pan European system?", in: *Netherlands Yearbook of International Law*, XI, 1980, S. 97–124

Wehinger M. (1994), "Kollektivbeleidigung – Volksverhetzung. Der strafrechtliche Schutz von Bevölkerungsgruppen durch die §§ 185ff und §130 StGB", Baden-Baden, Nomos-Verl. – Ges.

Zimmer A. (2003), "Hate Speech im Völkerrecht. Rassendiskriminierende Äußerungen im Spannungsfeld zwischen Rassendiskriminierungsverbot und Meinungsfreiheit", Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Verlag Peter Lang.

О ТОЛКОВАНИИ ЯЗЫКОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Введение

Языковое законодательство определяет нормы использования языка в общественной и частной сферах. Предпосылкой данного вида законодательства является государственная политика в отношении использования языка. Как и любое другое законодательство, оно возникает в процессе нормотворчества, примененного затем компетентными организациями. Две стороны феномена — нормативообразующая и правоприменительная — тесно взаимосвязаны. Недостатки законодательного процесса систематически дают о себе знать в практике применения законодательных норм. Таким образом, если языковое законодательство стремится быть эффективным, целостная языковая политика должна предвидеть возможную проблему несогласованности нормы и ее применения на практике.

Проблема правоприменения теоретически совпадает с проблемой интерпретации норм, ориентированных на регулирование отношений в рамках внутригосударственного законодательства и последующего согласования норм с международными стандартами. Такие стандарты — следующий шаг после государственной языковой политики — являются краеугольным камнем развития внутригосударственного законодательства и интерпретации правовых положений.

Толкование законоположений остается важнейшей целью для практикующих юристов, поскольку их влияние на нормотворчество, как правило, крайне ограничено. Толкование норм, имеющих отношение к языковому законодательству, осуществляется, прежде всего, посредством стандартной процедуры интерпретации. Следует учитывать, что языковое право имеет специфические черты, которые позволяют квалифицировать его в качестве такового. В реальности только умелое балансирование между общими правилами толкования законоположений и их специфическими особенностями гарантирует адекватную интерпретацию норм. Таким образом, важным средством решения языковых проблем, способных породить напряжение и конфликты, является творческий подход в толковании соответствующих нормативных документов.

Языковое законодательство

В отличие от многих других отраслей законодательства, таких как уголовное право или регулирование семейных отношений, не существует общепризнанных международных стандартов, обеспечивающих интеграцию языкового законодательства в государственную правовую систему. Поэтому государство может выбирать, необходимо ли ему в принципе языковое законодательство. Выбор должен быть предметом тщательного анализа общественных потребностей и учитывать конкретные лингвистические и общественные условия. Как правило, прежде, чем законодательно установить приоритет использования одного языка (и тем самым ограничить возможности функционирования прочих), важно выяснить, применимы ли иные инструменты языковой политики. Трудно сказать, в какой мере существующее в мире языковое законодательство действительно эффективно или, напротив, недопустимо. Тем не менее, влияние этого специфического законодательства на поведение людей, очевидно.

Часто законодатели стремятся регламентировать использование языка во всех сферах общественной жизни. В публичной сфере такой подход во многом оправдан. Проблемы, как правило, возникают, когда законодатели со своими нормами вторгаются в сферу частных отношений, бизнес, частные масс-медиа, частные школы и т.п. В этих случаях вмешательство, хотя и допустимо, но — с известными правовыми ограничениями. Если возможны иные способы регулирования, законодателю вообще не следует внедряться в подобные сферы.

Терминология, применяемая в языковом законодательстве — тоже проблема. Особенно, что касается общих норм, предполагающих некие права «в рамках возможностей государства». Такие нормы не являются эффективными, и зачастую ими можно пренебречь. Склонность к неточным формулировкам диктуется скорее политическими соображениями, а не стремлением действительно способствовать языковому регулированию. Некорректная формулировка всегда порождает трудности толкования.

Типичной для данной специфической сферы законодательства является также проблема инкорпорирования в правовые тексты этнологической и лингвистической терминологии. Наглядный пример — использование базовых терминов «этнические «национальные меньшинства». Такая терминология становится частью правового инструментария без ее юридической апробации или тол-

кования. Законодатель обязан пояснять значение вводимых в нормативные документы понятий, типа билингвизм или мультикультурализм. Но из-за продолжающихся дискуссий в различных научных дисциплинах, эти понятия имеют неоднозначную смысловую нагрузку, и это еще более усугубляет их юридическую интерпретацию и применение.

Чтобы имелась возможность толкования языкового законодательства, необходима дополнительная информация, которая может содержаться либо в соответствующих рекомендациях и комментариях, или же в документах так называемого мягкого права (soft law), определяющего общие правила понимания и применения норм в затруднительных случаях.

Мягкое право, рекомендации и меры по содействию

Законы являются наиболее жестким средством управления обществом, помимо, конечно, произвола диктатуры. В условиях демократии допустимым считается только законная форма управления. Данный принцип считается необходимым для предупреждения произвола и вообще всякой недемократической процедуры принятия решений. Противоположность диктата — рациональность. Законность и рациональность должны совпадать, иначе развивающееся на этой основе законодательство не может заслужить доверия. Наряду с этим, по мере повышения эффективности социальных техник управления, уже сформировались и с успехом применяются инструменты, отличные от законодательного регулирования, хотя и близкие ему.

В качестве примера современных и эффективных средств государственного управления нередко указывают на прецеденты применения мягкого права. Другие средства, например, стимулирующие программы и различные проекты, пока не столь эффективны и их значимость несопоставима с законодательным регулированием. В то же время законы, при их непреходящем значении — это принудительный, как по форме, так и в сфере применения, вариант управления. Поэтому социальные последствия законоприменительной практики могут снижать популярность закона среди населения и специалистов. Это характерно, в частности, для регулирования этнических сюжетов, особенно — вопросов использования языков. За последнее столетие представления об этничности, а также понимание культурного разнообразия и мультикультурализма/мультилингвизма как общесоциальных феноменов сильнее сказались на

политическом и законодательном процессе, чем на социальной практике. В последнем случае неформальные, образовательные и стимулирующие меры нередко достигают большего, чем надлежащий механизм закона, от имени которого действуют государственные структуры, прибегая к санкциям в отношении тех, кто противостоит принудительным мерам. Альтернативные способы регулирования снимают необходимость законодательного давления и как бы восполняют управленческую брешь, возникающую между жесткими предписаниями и волюнтаристским принятием решений в сфере государственного управления. Впрочем, альтернативные меры, при всей своей мягкости, отнюдь не нейтральны, поскольку задают направление, требуемое государством, и могут, например, стимулировать формирование предпочтений мультилингвизма и культурного многообразия взамен идей этнонационализма и монокультуральности.

Поддержка мультилингвизма особенно применима в ситуации, когда локальные языки оказались в уязвимом положении, например в условиях давления английского языка в Ирландской Республике или в Уэльсе. Впрочем, результаты такой поддержки, выраженные в цифрах, можно оценить как довольно скромные. Однако иной, принудительный способ проведения языковой политики едва ли более предпочтителен, в особенности, если существует угроза противодействия со стороны каких-либо общественно-политических сил. Следует также учесть, что установление норм без соответствующих общественных санкций вообще бессмысленно и носит декларативный характер.

Мероприятия, повышающие общественную осведомленность, например награды за поддержку культурной гармонии (Cultural Harmony Awards), практикуемые в городе Ванкувер (Канада), или же осуществляемые программы поддержки толерантности, способны при определенных условиях в большей степени воздействовать на общество, нежели законодательные или чисто политические меры.

Существует менее радикальный способ перехода к иному типу управления. Причем, он не требует пересмотра концепции закона или его переформулирования, что само по себе может повлечь снижение эффективности законодательства, ослабить его международное значение. Известно, что многие международные инструменты политического и научного характера уже приобрели высокую значимость, зачастую сопоставимую с правовыми регуляторами.

Наилучший пример – политически ориентированные документы ОБСЕ.¹⁵⁹

Часто такие документы квалифицируются как «мягкие законы»¹⁶⁰ – термин, который может помочь определить юридический характер документа, не нарушая, однако, устоявшихся представлений о том, что есть закон. Если нет формального решения, облеченного в законодательную норму, такие «мягкие» документы способны играть роль временных ориентиров. Так, рекомендации Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ, которые носят чисто консультативный характер, тем не менее, приобрели существенное практическое значение в качестве регуляторов.

Особым подспорьем в толковании служат комментарии и рекомендации, разработанные для юристов, обращающихся к языковому законодательству. Комментарии, как правило, посвящены проблемам, имеющим особую общественную остроту. Особенно важны рекомендации ОБСЕ – организации, которая благодаря участию в деле предупреждения этнических конфликтов, аккумулировала значительный опыт в таких вопросах.¹⁶¹

Рекомендации по вопросам использования языков были сформулированы группой экспертов по требованию Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ (Рекомендации Осло о языковых правах национальных меньшинств, февраль, 1998). Документ в дальнейшем уточнялся соответствующими пояснениями. Правовые стандарты по использованию языка в миноритарном контексте касаются, прежде всего, личных имен, религии, общественной жизни и НПО, СМИ, экономических процессов, административного управления и общественных служб, независимых государственных учреждений (как, например, омбудсмен), судебных органов и проблем лишения свободы. Темы, обозначенные в Рекомендациях, охватывают сферы, которые, как правило, регулируются внутригосударственным законодательством.

Опыт практического применения интерпретивных инструментов показывает, что если выбору методов уделяется достаточно серьезное внимание, то качество толкования заметно возрастает. Очевидно и то, что таковые инструменты могут быть непосредственно

¹⁵⁹ И. Лукашук. *Международное право. Общая часть*. М., 1996. С. 102.

¹⁶⁰ И. Лукашук. *Международное право. Общая часть*. М., 1996. С. 104.

¹⁶¹ Kemp Walter, *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*. Kluwer. The Hague, 2001. P. 28.

использованы для регулирования юридических условий языковых отношений, и даже могут рассматриваться в качестве самостоятельных инструментов языковой политики.

Неизбежность интерпретивной установки

Закон невозможно читать и применять иначе как посредством толкования. Исследования по поводу толкования связаны не только со специфическими методами, но и характерным набором правовых текстов, специфичных по содержанию и требующих особой интерпретивной техники. Каждому типу правового документа требуется свой подход. Законы интерпретируются иначе, нежели прецеденты, а те — иначе, чем юридические соглашения.¹⁶² Тем не менее, классический набор взаимозависимых методов юридической интерпретации традиционно исходит из общих критериев толкования.

Традиционные техники толкования, будь то грамматические, логические или систематические, имеют ограниченное применение в языковом законодательстве. Определенную роль может сыграть телеологическая (целеполагающая) техника, но и здесь ограничения толкования очевидны.

Для интерпретации упомянутые методики использовать затруднительно. С точки зрения грамматики или логических определений, языковое законодательство часто выглядит беспроблемно. Систематический же подход малоприменим из-за, как правило, ограниченного количества соответствующих нормативных документов. Впрочем, если изучаются цели закона, некоторую помощь оказывает анализ «законодательных намерений».

При анализе закона невозможно избежать интерпретивных установок.¹⁶³ Эти установки обусловлены разнообразием социальной практики. Мы толкуем неясные законы с каких-то определенных позиций, полагаясь на собственные интерпретивные отношения со всеми подразумеваемыми оценками и обстоятельствами.

Обобщенно, проблемы толкования в интересующей нас области предстают как:

— неясные понятия из-за неразвитой законодательной традиции и формулирования терминологии за пределами юридических

¹⁶² Siltala Raimo. Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimies-yhdistys. Helsinki, 2003. P. 914.

¹⁶³ Dworkin Ronald. Law's Empire. Fontana Press. 1984. P. 46.

дисциплин, например средствами этнологии или лингвистики (см. термины *мультилингвизм/мультикультурализм, этнические/национальные меньшинства*). Неясные понятия могут быть прояснены в рекомендациях и комментариях специалистов;

– вполне ясные понятия, имеющие, однако, большой охват (например, понятие «*государственный язык*»).

Широкие понятия, характерные для конституционного закона, могут быть прояснены через механизмы внутригосударственного законодательства. Тем самым, основные принципы демократических законодательных систем, особенно верховенство закона и надлежащее управление, а также цели государственной политики (упрочение мультикультурализма и др.) обеспечивают установку адекватного толкования;

– особый случай языкового законодательства – использование так называемых открытых формулировок, типа «государство развивает, насколько это возможно...».

Подобные формулировки зачастую становятся настоящим вызовом для интерпретатора. Они – классический объект творческого толкования. Тут следует исходить из требований соблюдения прав человека. Цель конкретного закона и его отношение к защите и утверждению прав человека указывают юристу соответствующее направление толкования.

Толкование проблемных формулировок, используемых в законе, со временем неизбежно меняется. Сформулированные ранее цели и принципы, такие, как аффирмативные (конструктивные) действия, уже могут быть не полезными и перестают оказывать влияние на результат толкования. Это одна из причин, почему буквальное следование законодательным намерениям, которые к настоящему времени в какой-то мере утратили свою актуальность, могут приводить к неприемлемой трактовке норм.

Если законодательными намерениями в каких-то случаях можно пренебрегать, то принципы интерпретации должны всегда четко просматриваться. Толкование получает легитимность и признание лишь тогда, когда ясны правила и принципы, на которых оно базируется.¹⁶⁴ Толкования – это не просто описание «некоторого определения или значения»¹⁶⁵, но наиболее убедительный результат

¹⁶⁴ Krawietz W. & Alexy R., *Metatheorie juristischer Argumentation*. Duncker & Humblot. Berlin, 1983. P. 70.

¹⁶⁵ Juhl P.D. *Interpretation. An Essay in the Philosophy of Literary Criticism*. Princeton University Press. Princeton, 1986. P. 3.

интерпретации, способный пройти конституционную проверку и отвечающий международным стандартам.

Сравнительное языковое правоведение

Благодаря значительному количеству законов, регулирующих языковую сферу, наукой предложена новая дисциплина, именуемая сравнительным языковым правоведением¹⁶⁶. Новая дисциплина должна способствовать систематизации нормативных документов в международных установлениях и работать над основными принципами языкового законодательства. Изучение конкретных норм в качестве сравнения делает возможным построение модели языкового законодательства и выявление международных законодательных стандартов.

Особую значимость в рамках сравнительных исследований приобрело финское и швейцарское законодательство. Канадское и российское законодательство также изучено в плане сравнения правовых систем, отражающих ситуацию культурного многообразия населения. Внимательное рассмотрение различных нормативов языкового использования дает пищу для некоторых общих замечаний. Оно также служит источником обсуждения характерных проблем толкования, порождаемых законами данного типа.

Российское языковое законодательство

Языковое законодательство Российской Федерации оценивается специалистами, как в целом соответствующее международным стандартам.¹⁶⁷ Лишь положение статьи 3 (б), запрещающей использование иного алфавита, нежели кириллица для языков, функционирующих в РФ, может быть квалифицировано как явное нарушение международных норм. Тем не менее, приемлемость с точки

¹⁶⁶ Turi Joseph-G. Typology of Language Legislation, in: Tove Skutnabb-Kangas, Robert Phillipson (eds.) Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination. Mouton/de Gruyter. Berlin/New York, 1995. P. 111.

¹⁶⁷ Пучкова М. В. Соответствие конституции и текущего законодательства РФ международным обязательствам РФ в области защиты национальных меньшинств // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации. М., 2004. С. 119.

Галдя М., Видра Д. Правовые аспекты межэтнических отношений в Российской Федерации // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в Российской Федерации(2004). М., 2004. С. 334.

зрения международных требований еще не означает, что законы полностью отвечают местным нуждам и не порождают трудности.

Специфические проблемы, связанные с законом о языке, унаследованы от советской законодательной техники, выработавшей длинные правовые документы с расплывчатой и малозначимой терминологией. В нынешнем российском нормотворчестве просматривается намерение описать языковое использование в стране и перечислить все возможности свободного выбора языка. Закон перегружен ситуационными описаниями, и его сложно толковать и применять.

Определения и положения, касающиеся прав использования языка иного, кроме русского, сформулированы максимально обобщенно, например в статье 21: «с учетом местного населения», в статье 16, пункт 3: «в необходимых случаях» или в статье 15, пункт 3: «в случае необходимости». В ситуациях, когда трудно понять, каковы рамки применения положений, целесообразно использовать более широкую интерпретацию.

Если проблема касается сферы прав человека, а законодатель применяет термины, которые трудно толковать, возникает вероятность, что граждане могут получить меньше прав, нежели предполагалось. Толкование в таких случаях следует подчинять генеральной линии конституции и основным правилам законодательства данной страны. Во всех государствах, включая Россию, общим правилом должно быть доминирование прав человека, которые нельзя толковать ограниченно.

Языковое законодательство Чувашии

Языковое законодательство Чувашской Республики, субъекта Российской Федерации, в основных чертах повторяет общероссийские образцы. Также характерна всеобъемлющая регламентация использования языка, о чем уже говорилось выше. В чувашском законодательстве сделана попытка регламентации общественной и частной сфер жизни, что привело к наличию пустых формулировок и декларативным заявлениям.

Когда, к примеру, статья 14, пункт 2 дает определение по поводу переводов и дублирования кино- и видеопродукции на государственные языки Чувашской Республики и в то же время допускает использование иных языков «с учетом интересов населения», это означает, что, по сути, разрешено использование любых языков. Следует задаться вопросом, нужна ли вообще подобная норма?

В законах Чувашии общие формулировки, к сожалению, типичны. Статья 7, пункт 2 гарантирует использование иных, кроме государственных языков на заседаниях парламента «в случаях необходимости»; статья 10, пункт 2 определяет, что дополнительная информация в выборных бюллетенях возможна на иных языках, кроме государственных «в необходимых случаях»; статья 11, пункт 5 допускает ответы по-русски на вопросы граждан со стороны представителей власти «в случае невозможности дать ответ на языке обращения».

Более адекватный подход просматривается в статье 18, где подчеркивается полная свобода выбора языка в научной работе. В дополнение указано, что должны быть созданы условия повышения использования чувашского языка в данной сфере. Такой подход в языковой политике более соответствует местным нуждам, убедителен с точки зрения международной практики и опыта применения языковой политики.

Этот новый подход подтвержден постановлением кабинета министров республики №314 от 6 декабря 2002 г. о республиканской Программе применения закона ЧР о языках в Чувашской Республике. Программа ориентирована на развитие в 2003—2007 г. и на период до 2012 г. Поддержка чувашского языка и других языков, используемых в Чувашии, — центральная тема данного документа. Принудительные меры не упоминаются. Документ основывается на действиях, которые могут усилить и упрочить культурное многообразие в республике.

Языковые права в Гагауз Ери

Обсуждаемый подход типичен и для другого тюркского языка — гагаузского, преимущественно используемого в Гагауз Ери — административной территории Молдовы.

В Гагаузии в официальных документах доминирует русский язык. Де-факто, он также является рабочим языком Народного Собрания (парламента) и прочих государственных учреждений. Тем не менее, заметна тенденция усиления позиций гагаузского языка. Предприняты усилия в развитии официальной терминологии на гагаузском языке. Это в перспективе делает возможным использование его в публичной сфере. Румынский язык на этой территории применяется мало и только в населенных пунктах, сложившихся как многоязычные, в которых роль этого языка была заметна с самого начала.

Тема автономии является доминирующей в общественном дискурсе населения Гагаузии. Выдвигаются требования узаконенного статуса и заключения соглашения о таком статусе с центральной властью в Кишиневе. Конституция Молдовы в своей главе VIII, статье 3(1) предусматривает возможность создания автономных территорий. Парламентом 23 декабря 1993 г. принят закон об особом правовом статусе Гагаузии. Однако конституционным судом страны данный закон был признан неправомерным. Тем не менее, переговоры между Башканом¹⁶⁸ Гагауз Ери и центральной властью продолжаются. На этой почве получило развитие языковое законодательство общегосударственного и регионального уровней.

3 июня 1992 г. правительство Молдовы выпустило постановление №372 о замене гагаузской орфографии латинским письмом¹⁶⁹. Для дальнейшего развития гагаузской орфографии создана специальная комиссия с участием представителей Академии Наук и Министерства образования. Вслед за постановлением последовало решение парламента Молдовы №1421-ХП, от 13 мая 1993 г., узаконившее переход на латиницу и отменившее постановление 1957 года о введении кириллицы. Кроме того, в декабре 1993 г. правительством Молдовы был издан указ¹⁷⁰, в котором перечислены меры, необходимые для исполнения закона о новой орфографии, и названы государственные структуры, ответственные за проведение этих мер в жизнь.

В 1996 г. гагаузским парламентом принят окончательный вариант гагаузского алфавита (закон №22-VIII-1), впоследствии закрепленный парламентом Молдовы.

Еще раньше гагаузские власти приняли закон о функционировании языков на территории Гагауз Ери, №3-IV/I от 31 октября 1995 г. Закон ссылается на конституцию Молдовы и общегосударственный закон о функционировании языков, а также оговаривает в соответствующей статье использование молдавского, гагаузского и русского языков в качестве официальных языков на территории Гагауз Ери. Согласно статье 2 данного закона, языки болгарский, украинский и иные языки этнических меньшинств могут использо-

¹⁶⁸ Высшим должностным лицом Гагаузии является Башкан (глава), которому подчинены исполнительные органы управления. Он избирается сроком на четыре года путем всеобщих, равных, прямых выборов при тайном голосовании на альтернативной основе.

¹⁶⁹ Cu privire la trecerea limbii gagauze la grafia latina, nr. 372, 03/07/1992.

¹⁷⁰ Cu privire la masurile de trecere a scrisului limbii gagauze la grafia latina, nr. 760, 03/12/1993.

ваться в дополнение к официальным языкам. Во всех общественных сферах (административной, экономической, культурной) граждане имеют право выбирать между тремя официальными языками (ср. статьи 5–10). Далее, иные, то есть миноритарные, языки могут быть использованы в образовательных и культурных целях (статьи 11 и 12). В соответствии со статьей 17, Национальное собрание Гагауз Ери наделяется контрольными функциями по применению языкового законодательства. Более того, 31 октября 1995 г. Народным Собранием издано постановление №9-IV/I о применении закона о функционировании языков на территории Гагаузии, в котором среди прочего предусматривается создание специальной комиссии по контролю применения языкового законодательства.

Определенный прогресс также достигнут в Гагаузии по части преподавания и изучения гагаузского языка и культуры. Гагаузский язык имеет краткую историю литературного развития. Алфавит на кириллической основе был введен только в 1957 г.. До этого, в довоенный период, публикации на гагаузском языке осуществлялись посредством правил румынского языка. Первая книга по-гагаузски на кириллице увидела свет в 1959 г.¹⁷¹ Но с 1962 по 1986 г. гагаузский язык был изъят из школьной программы. До 1993 г. по-гагаузски опубликовано около 40 книг — романы и поэмы. Ныне публикации на новом латинизированном алфавите появляются все чаще. Тем не менее, исследования по вопросам гагаузского языка и литературы публикуются в основном на русском языке. Пресса печатается нерегулярно, в зависимости от местных возможностей. Политические публикации по-гагаузски выходят из-под пера немногочисленных писателей, среди которых, например, Николай Бабоглу¹⁷². Гагаузский язык с успехом применяется в этих публикациях, затрагивающих различные стороны общественной жизни. Недавно университетом города Комрата выпущен словарь правовой терминологии на гагаузском языке.

Языковая ситуация в Гагаузии в определенной степени отражает своеобразную щедрость законодательства. Применение законодательства, по-видимому, более всего развивается в направлении поддержки гагаузского языка, нежели в сфере контроля над его использованием.

В Гагаузии даже среди молодежи повышается интерес к гагаузскому языку. Нет, однако, особого интереса к языку и литературе среди

¹⁷¹ Чеботарь П.А. Гагаузская художественная литература. Кишинев, 1993. С. 3.

¹⁷² *Publicistica yazilarindan*. Chisinau, 2000.

негагаузского населения. Русский язык остается общеупотребительным. Присутствие государственного языка Молдовы сведено к использованию символических названий.

Финское языковое законодательство

Финское языковое законодательство оценивается многими как удовлетворительно развитая система норм регулирования использования языка. Подходы к использованию языка в этой стране разрабатывались еще в XIX веке.¹⁷³ Длительная законодательная традиция Финляндии и опыт языкового нормотворчества дают возможность говорить о почти модельном законодательстве, представляющем интерес с различных точек зрения.

Недавно принятый новый закон о языке (Kielilaki 6.6.2003/423), вступил в силу 1 января 2004 г. В нем содержатся основные положения конституционной статьи 17, в которой указано, что финский и шведский языки являются государственными языками республики. На первый взгляд вызывает удивление, что закон не уделяет внимания многим деталям, как это сделано за последнее время в других странах. Однако, такая краткость не случайна и является итогом столетнего опыта регулирования двуязычия.

Конечно, эффективное языковое законодательство требует введения разных норм. Но если потребности языкового регулирования достаточно хорошо изучены и определены, тогда можно прийти к уменьшению количества норм без ущерба для удовлетворения нужд государства и общества. Законодатель должен спросить себя, какая часть языковых отношений между государством и его гражданами и отношений между гражданами должна быть регламентирована. В конце концов, ни теоретически, ни с точки зрения общих подходов, нет особого смысла зарегулировать всё и вся. Этот урок хорошо усвоен финскими законодателями, которые ввели набор гибких правил, учитывающих ситуации, подлежащие регулированию в рамках общественных отношений данного государства. Применяемые нормы фактически фундаментальны и немногочисленны. Так, законом введена статья 1, определяющая государственные языки, и статья 2, в которой указаны сферы их применения — суды и административное делопроизводство. Дополнительные акты,

¹⁷³ Mattila Heikki E.S. Les materiaux non finnois dans l'interpretation juridique en Finlande, in: Rodolfo Sacco (ed.) L'interpretation de texts juridiques rediges dans plus d'une langue. Isaidat. L'Harmattan Italia, 2002. P. 156.

например, законы о владении языками работниками общественной сферы (424/2003), о церкви (1054/1993), о суде (205/2000), об общих языковых экзаменах (668/1994) ориентированы на конкретные проблемы функционирования общественной сферы. С точки зрения нынешнего языкового законодательства многих европейских стран, данный набор инструментов правового регулирования выглядит как существенно урезанный. Тем не менее, языковое законодательство Финляндии служит примером эффективного развития правовых систем в других странах.

По крайней мере, один результат сравнительного языкового правоповедения следует из представленного анализа, а именно: сокращение списка ситуаций, подлежащих регулированию, сказывается позитивно в сфере применения законов и с точки зрения их восприятия обществом. Лозунг «лучшие законы те, которые устанавливают меньше норм, особенно в отношении неофициального использования языков» (Turj 1995, 114 и 116), остается наиболее верным утверждением для законодателей в данной области права.

Заключение

Языковое законодательство, достигшее наивысшей точки своего развития, что проявилось в многообразии правовых норм всех мыслимых вариантов использования языка, в будущем может сократить сферу своего действия. Растущее применение принципов мультикультурализма среди законодателей (как ориентир для государства и общества) способно однажды сократить проблемы в сфере этнических отношений и тем самым уменьшить охват необходимых или кажущихся таковыми решений, принимаемых законодательными органами в сфере использования языка. Это, в свою очередь, будет способствовать развитию более рационального языкового законодательства, которое способно сосредоточить внимание на узловых вопросах использования языка в общественной сфере и сформулировать проблемы в точных юридических терминах. Тем самым многие трудности толкования в данном типе законодательства могут быть преодолены. Эксперты по толкованию языкового законодательства могли бы отразить эту тенденцию в своих работах и тем самым повлиять на последующее развитие стандартов толкования. Нормотворчество должно исходить из культурного многообразия населения, а не наоборот. Законодателю надлежит помнить об этом.

Перевод Валерия Степанова

**УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА РАЗЖИГАНИЕ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ВРАЖДЫ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ
(СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ.
КОММЕНТАРИЙ К СТАТЬЕ 282 УК РФ)**

Введение и постановка задачи

В отличие от многих других правовых проблем, связанных с законодательными гарантиями равенства прав человека и предотвращением этнической дискриминации, которые до настоящего времени остаются обойденными вниманием, как исследователей-юристов, так и широкой общественности, вопросы уголовной ответственности за разжигание национальной вражды до некоторой степени разработаны. За последние десять лет появилось несколько публикаций и исследований, полностью или в значительной части посвященных проблеме совершенствования законодательства в этой сфере.

К сведению интересующихся данной проблематикой перечислю некоторые основные работы в этой области, на которые я в значительной мере опирался при подготовке своего обзора:

1. Сборник «Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни», «Мемориал»: Москва, 1993 г, охватывающие обширную тематику: история межнациональных отношений в царской России и СССР, анализ законодательства об ответственности за разжигание национальной розни в других странах, статистике о применении подобных норм в СССР, и, конечно, подробный разбор этих норм и предложения по их совершенствованию.

2. Доклад Фонда «ИНДЕМ» «О целях и средствах противодействия политическому экстремизму в России», Москва, 1998 г. В этой работе в большей степени обсуждаются политические меры и стратегии, однако содержатся и предложения по совершенствованию законодательства.

3. Книги центра «Панорама»: Верховский А. «Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям. 1991—2001 гг.», февраль 2002 г. и Верховский А. «Государство против радикального национализма. Что делать и его не делать?», август 2002 г. Содержат выдержки из всех нормативных актов, имеющие отношение к рассматриваемому вопросу и их подробный анализ.

Последняя из этих двух работ в основном посвящена закону «О противодействии экстремистской деятельности».

4. Аналитический отчет группы по руководством Э. Паина, подготовленный в начале 2003 года и также содержащий анализ нового антиэкстремистского закона, предложения по его совершенствованию, обобщение международного опыта правового регулирования противодействию экстремизму.

5. В сборнике «Права человека и правозащитная деятельность государства», Санкт-Петербург, «Юридический центр Пресс», 2003 г., подготовленном НИИ Проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры РФ есть две небольшие заметки, посвященные правовым проблемам противодействия экстремистской деятельности. В статье А.Г. Залужного содержится статистика по ст. 136, 239 и 282 УК с 1997 по 2001 год, предложенное им определение «экстремизма», некоторые соображения о путях повышения эффективности применения закона «о противодействии экстремистской деятельности».

Кроме того, в докладе «Правовые механизмы противодействия дискриминации и разжиганию этнической вражды в России»¹⁷⁴, в работе над которым я принимал участие совместно с А.Г. Осиповым и В.Б. Айламазян, также содержится раздел, посвященный уголовной и административной ответственности.

Некоторые упомянутые работы цитируются в моей работе в достаточно значительном объеме, поскольку это необходимо в рамках обобщающего справочного материала и не все из них легко найти.

В целом характеризуя позиции российских авторов по данному вопросу, можно условно разделить их на три группы. К одной можно отнести сторонников жесткой, активной линии государства в рассматриваемых вопросах, являющихся в целом сторонниками нового закона «О противодействии экстремистской деятельности». На противоположном полюсе находятся сторонники «американской модели», полагающие, что любая активность государства в сфере, относящейся к выражению своих мыслей и убеждений потенциально опасна для свободы слов и потому соответствующие нормы должны быть переведены в категорию дел частного обвинения или возможно даже вообще исключены из уголовного закона. Позиция большинства экспертов является промежуточной между

¹⁷⁴ Опубликовано с некоторыми сокращениями в «Российском бюллетене по правам человека», М., 2003 г., вып. 17, ст. 42–68.

двумя изложенными. Не отказываясь от уголовного преследования за разжигание национальной вражды как такового, хотя бы уже потому, что к этому Россию обязывает участие в международной конвенции «О ликвидации всех форм расовой дискриминации» 1965 года, они стремятся найти баланс между уважением права на свободное выражение мнений и запретом агрессивных, разжигающих национальную рознь высказываний.

В данной работе перед автором стояла задача проследить историю уголовно-правовой нормы, устанавливающей ответственность за возбуждение национальной розни, вплоть до последних на данный момент изменений, внесенных Федеральным законом от 08.12.2003 №162-ФЗ; проанализировать основные предложения по улучшению этой нормы, высказанные за последние 10 лет, как те, что нашли отражение в законе, так и те, что реализованы не были; а также собрать воедино разрозненные статистические данные о применении этой статьи. Основное внимание автор старался уделить оценке текущей ситуации, сложившейся после внесения последних изменений, кроме того, были рассмотрены перспективы дальнейшего совершенствования закона, как они нам видятся.

Здесь практически не рассматривается закон «О противодействии экстремистской деятельности», поскольку подробный анализ этого закона и всего, что с ним связано, содержится в уже упоминавшейся книге А.Верховского «Государство против радикального национализма: что делать и чего не делать?». Позиция автора в основном совпадает с изложенной в этой книге, с момента ее издания не было внесено каких-либо существенных изменений в этот закон, также как не появилось значительной практики его применения, заслуживающей подробного анализа, так что добавить к сказанному по этой теме практически нечего.

Краткая история правовой нормы

В советском уголовном законодательстве ответственность за возбуждение национальной вражды была впервые установлена в УК РСФСР 1922 года (статья 83). В этой норме была использована следующая формулировка: «агитация и пропаганда всякого рода, заключающаяся в возбуждении национальной вражды и розни...», сохраненная также и в первой редакции Уголовного Кодекса 1926 года. После принятия 25 февраля 1927 года Положения о преступлениях государственных (контрреволюционных и особо для СССР опасных преступлениях против порядка управления), статья,

получившая номер 59-7, была изменена. Была введена ответственность за разжигание религиозной розни, распространение, а также изготовление и хранение литературы соответствующего характера было приравнено к «пропаганде и агитации», кроме того, добавлены такие отягчающие обстоятельства, как совершение преступления в военной обстановке и при массовых волнениях.

Очередные изменения законодательство в этой области претерпело с принятием Закона СССР об уголовной ответственности за государственные преступления от 25 декабря 1958 г. Статья 11 этого закона устанавливала ответственность в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до трех лет или ссылки на срок от двух до пяти лет за *«пропаганду или агитацию с целью возбуждения расовой или национальной вражды или розни, а равно прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой или национальной принадлежности»*. В таком виде эта норма заняла свое место и УК РСФСР 1960 года (ст. 74)¹⁷⁵.

Таким образом, уголовно наказуемыми стали отныне не только призывы, но и дискриминационные действия.

На этом этапе уже достаточно отчетливо можно проследить исторические причины некоторых правовых проблем, которые препятствуют эффективному применению законодательства об ответственности за возбуждение национальной розни и на современном этапе.

Во-первых, употребление в законе таких терминов, как «пропаганда» и «агитация», особенно в комплексе с выражением «с целью», не оставляя никакого сомнения в том, что данное преступление может совершаться исключительно с прямым умыслом. Об этом же говорили и все комментарии к Уголовному Кодексу¹⁷⁶.

Во-вторых, в законе не было установлено никаких ограничений по общественной опасности деяния: ни по кругу лиц (пропаганда и агитация), ни по последствиям (независимо от их наступления), а также четкого разделения формальных и материальных составов.

Последующие изменения, вносившиеся в конце 80-х - начале 90-х годов, происходили в период резкого «обострения межнациональных отношений». Возможно, именно это побуждало законодателя

¹⁷⁵ Б.В. Волженкин. Из истории становления ст. 74. / Сборник: проблема ответственности за разжигание межнациональной розни. М.: «Мемориал», 1993.

¹⁷⁶ Например: комментарий к Уголовному кодексу РСФСР. – М., «Товарищество Российские промышленники», 1992 г., С. 197.

все более дополнять текст статьи, вносить в него новые элементы, не все из которых были удачными. Так, в соответствии с Указом Президиума от 11.09.1989 «пропаганда и агитация» были заменены выражением «умышленные действия, направленные на возбуждение национальной или расовой вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства», что, безусловно, расширило состав, охватываемый данной статьей, но не способствовало ее понятности и эффективности.

Были добавлены квалифицирующие признаки: совершение указанных действий соединенных «с насилием, обманом или угрозами», а также должностным лицом (до пяти лет лишения свободы) и совершенные группой лиц, либо повлекшие гибель людей или иные тяжкие последствия (до десяти лет).

Законом Российской Федерации от 27 августа 1993 года №5668 в текст и название статьи были внесены очередные поправки: теперь ответственность наступала и за разжигание религиозной розни, а также «пропаганду исключительности либо неполноценности граждан по признаку отношения к религии, национальной или расовой принадлежности» — совершенно неподходящая формулировка, особенно применительно к религиозному признаку, поскольку большинство мировых религий утверждают свое превосходство над остальными и таким образом «пропагандируют исключительность либо неполноценность», на что много раз указывалось¹⁷⁷.

Таким образом, в окончательной своей редакции перед принятием нового Уголовного Кодекса Российской Федерации ст. 74 выглядела так:

Статья 74. Нарушение равноправия граждан по признаку расы, национальнойности или отношения к религии

Умышленные действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды или розни, на унижение национальной чести и достоинства, пропаганду исключительности либо неполноценности граждан по признаку отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, а равно прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой, национальной принадлежности или отношения к религии — наказываются лишением свободы на срок до трех лет или штрафом до шестнадцати минимальных месячных размеров оплаты труда.

¹⁷⁷ Прибыловский В. Правовой ответ экстремизму. Независимая газета. 22 декабря 2001 г. №238 (2548) www.ng.ru.

Те же действия, соединенные с насилием, обманом или угрозами, а равно совершенные должностным лицом, — наказываются лишением свободы на срок до пяти лет или штрафом до двадцати трех минимальных месячных размеров оплаты труда.

Действия, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные группой лиц либо повлекшие гибель людей или иные тяжкие последствия, — наказываются лишением свободы на срок до десяти лет.

Уже в этот период высказывались предложения разбить состав данной статьи на несколько более узких составов или, как минимум, выделить в качестве ее частей категории деяний, характеризующиеся разной общественной опасностью и предусмотреть для них разное наказание, а некоторые деяния, подпадавшие под определение, данное в статье, — отнести к административным правонарушениям.

В частности, Российский комитет адвокатов в защиту прав человека предлагал выделить семь основных категорий уголовно-репрессивных мер, при этом большое значение придавалось обязательным элементам (таким как публичность действий, совершение их представителем власти) которые должны были ограничить их друг от друга и от сходных менее общественно опасных деяний, за которые уголовная ответственность не предусматривалась:

«1. Публичная, т.е. осуществляемая через средства массовой информации или тиражируемая иным способом, а также проводимая на митингах и собраниях пропаганда идей, основанных на расовом, национальном, родовом, этническом или религиозном превосходстве или ненависти, или основанное на тех же идеях публичное унижение чести и достоинства соответствующих групп населения или отдельных лиц.

2. Подстрекательство к расовой дискриминации, т.е. к ограничению прав групп населения или отдельных лиц по признакам расы, цвета кожи, родовому, национальному или этническому происхождению либо по вероисповеданию, или к установлению преимуществ по тем же признакам, совершаемое публично либо представителем власти.

3. Подстрекательство к совершению насильственных действий на почве расовой, национальной, родовой, этнической либо религиозной вражды или нетерпимости, а также угроза их совершения.

4. Непринятие должностным лицом зависящих от него мер по предотвращению или пресечению расовой дискриминации либо насильственных действий, совершаемых на ее основе.

5. Создание организации для проведения деятельности, имеющей целью расовую дискриминацию, пропаганду идей, основанных на расовом, национальном, родовом, этническом или религиозном превосходстве либо ненависти, и совершение насильственных действий на тех же основаниях, а также участие в такой организации или оказание ей любой помощи, включая финансирование.

6. Расовая дискриминация, т.е. прямое или косвенное ограничение прав либо установление преимуществ по признакам расы, цвета кожи, национальной, этнической, родовой принадлежности либо вероисповедания.

7. Насильственные действия: физическая расправа, погромы, поджоги, уничтожение либо повреждение имущества, захват заложников, принудительная депортация, глумление над трупом»¹⁷⁸.

Многие из этих составов, по замыслу авторов, должны были быть отнесены к делам частного обвинения, возбуждаемым только по жалобе потерпевшего. При этом потерпевшими должны были признаваться «не только те лица, которые непосредственно явились жертвами соответствующих действий, имевших персональную направленность, но и те, кто идентифицирует себя с группой, чьи права или достоинство по вышеуказанным основаниям были ущемлены»¹⁷⁹.

Несмотря на то, что приведенные формулировки также не лишены изъянов (мне, в частности, представляется не совсем оправданным употребление в данном контексте термина «подстрекательство», поскольку подстрекательство в целом характеризуется значительно большей конкретизацией призыва, чем это подразумевается в данном случае: «при подстрекательстве к совершению преступления склоняется определенный человек или группа лиц. Подстрекатель возбуждает в них решимость совершить конкретную преступную акцию в отношении определенного лица или определенного объекта»¹⁸⁰) в целом идея разделения данной статьи на несколько составов представляется весьма плодотворной.

¹⁷⁸ Ю.М.Шмидт. Предложения по совершенствованию законодательства об ответственности за разжигание национальной розни. Сборник «Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни» — «Мемориал»: М., 1993 г.

¹⁷⁹ Там же.

¹⁸⁰ Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР. — М., «Товарищество Российские промышленники», 1992 г. С.192.

Приведенные выше предложения были восприняты законодателем лишь отчасти: в новом Уголовном кодексе 1996 года ограничение прав граждан по различным признакам, в том числе национальному и религиозному, стало образовывать самостоятельный состав, изложенный в 136 статье.

282-я статья, заменившая 74-ю старого кодекса, теперь карала только за пропагандистские действия, однако столь важного разграничения на призывы к совершению насильственных действий, призывы к дискриминации (ограничению прав), и более общие негативные высказывания, задевающие честь и достоинство представителей какой-либо национальности, но не содержащие подобных призывов в явной форме, в законе не оказалось.

Вот как выглядела эта норма до недавнего времени:

Статья 282. Возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды (не действующая редакция)

1. Действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации, — наказываются штрафом в размере от пятисот до восьмисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до восьми месяцев, либо ограничением свободы на срок от трех лет, либо лишением свободы на срок от двух до четырех лет.

2. Те же деяния, совершенные:

- а) с применением насилия или с угрозой его применения;*
- б) лицом с использованием своего служебного положения;*
- в) организованной группой, — наказываются лишением свободы на срок от трех до пяти лет.*

Слова «умышленная» в новом тексте статьи не оказалось, что многими было воспринято как достижение¹⁸¹, однако на практике в этом смысле ничего не изменилось: все комментаторы кодекса по-прежнему в один голос утверждали, что данное преступление может быть совершено лишь с прямым умыслом, правоприменитель придерживался той же точки зрения. Если анализировать буквальный

¹⁸¹ Верховский А. Политика государства по отношению к национал-радикальным объединениям. 1991–2001 гг. ИИЦ «Панорама». М., Февраль 2002 г. С. 24.

текст закона, слова «действия, направленные на» действительно сложно истолковать по-другому... Таким образом, необходимость доказывания, что обвиняемый действительно преследовал цель своим действиям возбудить национальную вражду, а не просто извлечь, например, финансовую прибыль от издательской деятельности, сохранилась.

Помимо этого, при анализе нового закона экспертами высказывались мнения, что она по-прежнему слишком широко и неконкретно сформулирована и объединяет фактически три различных составов преступлений, различных по своей общественной опасности и возможным последствиям.¹⁸² Некоторые указывали также на «неясность терминологии, примененной законодателем, отсутствие четких дефиниции понятий «вражда», «пропаганда», «исключительность, превосходство или неполноценность».¹⁸³

В качестве причин низкой эффективности этой статьи, помимо недостатков самого ее текста, приводились следующие:

- пассивность правоохранительных органов, не желающих возбуждать дела указанной категории;
- низкая квалификация следователей, не позволяющая им полноценно расследовать дела и грамотно формулировать обвинения;
- недостатки при проведении экспертизы, в том числе поручение проведения экспертизы лицам, сочувствующим националистическим взглядам.
- отсутствие наработанной судебной практики и руководящих разъяснений о порядке применения указанных статей¹⁸⁴.

В этой ситуации 25 июля 2002 года появился Федеральный Закон «О противодействии экстремистской деятельности» № 114-ФЗ и связанные с ним изменения в законодательстве, в частности в том, что касается непосредственно уголовного права — коренное изменение состава ст. 280, введение двух новых статей: 2821 (организация экстремистского сообщества) и 2822 (организация деятельности экстремистской организации).

¹⁸² Ратинов А.Р. Бюллетень Общественного фонда «Антифашист» № 12, 1999 год.

¹⁸³ Центрально-черноземное межрегиональное управление Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Руководитель Лариса Александровна Макеева. Правовой анализ нормативной базы по разжиганию национальной, социальной, религиозной нетерпимости и розни. 2001 г.

¹⁸⁴ В.Б.Айламазьян, А.Г.Осипов, Р.В.Сапожников «Правовые механизмы противодействия этнической дискриминации и разжиганию этнической вражды в России». Российский бюллетень по правам человека, вып. 17, М., 2003 г., С.50.

Не вдаваясь в подробный анализ, отметим, что, как и предсказывали те, кто критиковал этот закон еще на стадии его подготовки и принятия, излишняя широта и неконкретность формулировок вовсе не способствовали применению закона. Напротив, практика за прошедшее время показывает, что правоохранительные органы пока по-прежнему предпочитают использовать статью 282, а не новые антиэкстремистские нормы уголовного кодекса.

Практика применения (статистические данные, примеры, разъяснения Верховного Суда)

В этом разделе автор постарался собрать всю имеющуюся статистическую информацию о применении 74 статьи УК РСФСР – 282 статьи УК РФ. Необходимо отметить, что полученные из разных источников данные иногда не соответствуют друг другу, в частности, в некоторых случаях наблюдается расхождение между статистикой органов внутренних дел и судов.

В СССР количество осужденных по 74-й статье УК составляло несколько человек в год. Лишь в последние годы существования Советского Союза оно превышало десяток¹⁸⁵:

1962	1	1977	-
1963	-	1978	2
1964	-	1979	-
1965	2	1980	5
1966	7	1981	-
1967	4	1982	4
1968	-	1983	3
1969	3	1984	-
1970	6	1985	-
1971	6	1986	-
1972	4	1987	9
1973	4	1988	1
1974	8	1989	9
1975	-	1990	19
1976	-	1991	12

Без специальных исследований невозможно судить, какого рода были эти дела, можно предположить, что они были достаточно разнообразными, видимо, уже в то время практика применения этой нормы в разных регионах различалась. Если, например, обзор правоприменительной практики Санкт-Петербурга¹⁸⁶ по указан-

¹⁸⁵ А.Рогинский, Я.Рачинский. Данные о применении ст. 74 УК РСФСР и ее аналогов в УК союзных республик за 1962–1991 гг. Сборник «Проблема ответственности за разжигание межнациональной розни» – «Мемориал»: М., 1993 г.

¹⁸⁶ Елена Барихновская Обзор правоприменительной практики Санкт-Петербурга по делам о преступлениях, предусмотренных ст.74 УК России. То же издание.

ным делам показывал, что в начале 90-ых годов практически все дела этой категории сводились к проявлениям антисемитизма, причем преступление заключалось в распространении соответствующей литературы («Main Kampf», «Катехизис еврея в СССР» и т.п.), то пример из практики Верховного Суда¹⁸⁷ демонстрирует преступление иного характера:

«В ночь с 31 мая на 1 июня 1990 г. С., зная о совершенных в апреле-мае 1990 г. в различных населенных пунктах N-ского района преступных действиях лиц тувинской национальности в отношении русскоязычного населения этих сел, с целью возбуждения национальной вражды между жителями села русской и тувинской национальности совершил поджог стога сена на приусадебном участке Б., разбил стекла в окнах дома Г.

Вечером 1 июня 1990 г. С. с целью возбуждения национальной вражды распространял среди граждан тувинской национальности... идеи превосходства тувинской национальности над русской.

С. сообщил об уничтожении им имущества Б. и Г. и предлагал следовать его примеру. После этого по предложению С. четверо несовершеннолетних: О., М. В., О. Ч., М. Э. и взрослый Б. в нетрезвом состоянии отправились совершить подобные действия...

На сеновале, принадлежащем Т., Б. поджег сено. В результате пожара сгорели сено и надворные постройки, принадлежащие Т. и Д.»

Вывод судебной коллегии: «материалы дела свидетельствуют, что умысел осужденных был направлен на разжигание межнациональной вражды».

Как мне кажется, преступления подобного рода нельзя ставить в один ряд с распространением литературы любого характера. Речь идет даже не о сравнительной тяжести и общественной опасности нарушений, а о том, что они просто слишком отличаются, чтобы быть объединенными одним составом.

В сегодняшней ситуации у суда имелась бы возможность не применять современный аналог 74 статьи, а использовать ст. 167 ч. 2 УК РФ «умышленное уничтожение или повреждение имущества», вдобавок совершенное «путем поджога или иным общепаспным способом», с отягчающим обстоятельством, предусмотренным п. «е» ч. 1 ст. 63: «совершение преступления по мотиву национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды».

¹⁸⁷ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 09.01.1992.

Почему-то суды практически никогда не идут по этому пути, когда речь идет о подобных националистически мотивированных действиях, образующих, сами по себе, состав какого-либо иного преступления. Причины этого остаются не выясненными.

К сожалению, мы не имеем полной статистической информации по России за последние годы. Вот данные по ст. 282 УК РФ за 1997–2000 годы, предоставленным Главным информационным центром МВД РФ:

Год	дел находилось в производстве	зарегистрировано новых	разрешенных либо законченных расследованием	выявлено лиц, совершивших преступления
1997	12	12	6	1
1998	20	16	8	9
1999	29	25	14	11
2000	24	17	8	8

По этой же статье за период с 1997 по 2001 год было осуждено 21 человек, из них 10 — в 2000 году. Преступлений, предусмотренных ст. 2821 и 2822 в 2002 году не зарегистрировано¹⁸⁸.

Данные общественных мониторингов, например, мониторинга, проводившегося в 2003 году в 10 регионах Российской Федерации Фондом «За гражданское общество» по проекту «Преодоление этнической дискриминации, расизма, ксенофобии, нетерпимости и экстремизма в России», позволяют сделать некоторые выводы о текущей ситуации. По имеющейся информации¹⁸⁹, среди этих 10 регионов дела по 282 статье отмечены в трех. За период с 1 января 1996 года шесть уголовных дел возбуждалось в Псковской области, из них 3 переданы в суд (по данным ИЦ УВД), однако по данным областного и городских судов «за период с 1991 по 2003 годы уголовные дела по указанным статьям не рассматривались». В Санкт-Петербурге на 2003 год в рассмотрении находились три дела по ст. 282 УК: в первом случае речь шла об убийстве скинхедами азербайджанца со съемкой этого на видеокамеру, при обыске были обнаружены материалы с нацистскими публикациями; во втором случае по делу группировки «Шульц — 88», в связи с издаваемыми ими журналами;

¹⁸⁸ Залужный А.Г. Правовые проблемы защиты граждан от проявлений экстремизма. Сборник «Права человека и правозащитная деятельность государства» — Санкт-Петербург, «Юридический центр пресс», 2003 г. — С. 345.

¹⁸⁹ Результаты этого мониторинга на момент написания данной работы еще официально не опубликованы, автор оперирует данными из предварительных отчетов.

третье дело возбуждено по ряду публикаций РНЕ в Санкт-Петербурге и Новгороде. В 2003 году ни одно дело по 282 статье УК в суд передано не было. В Хабаровском крае впервые дело по 282 статье было возбуждено по факту публикаций фашистской направленности в газете «Нация». Дело было передано в суд, в 2003 году издатель газеты С. Лукьяненко был приговорен к двум годам лишения свободы условно, приговор оставлен кассационной инстанцией в силе.

Эти неполные данные позволяют все же делать выводы, что количество возбуждаемых по 282 статье уголовных дел в каком-либо конкретном регионе в меньшей степени зависит от реального уровня общественно опасных проявлений ксенофобии и в большей степени – от готовности местных властей бороться с подобными проявлениями. В частности, вряд ли ситуация в Пскове намного хуже положения в Рязани или Краснодарском крае, однако в Рязани подобных дел вообще с 1991 года не возбуждалось, в Краснодарском крае было зафиксировано одно, возбужденное в 1999 и завершённое в 2000 году.

Завершая этот раздел, призванный кратко охарактеризовать практику применения ответственности за разжигание межнациональной розни, остается добавить, что Верховный суд, давая руководящие разъяснения, всего лишь один раз, насколько нам известно, касался данной темы. В постановлении Пленума Верховного суда СССР от 23 декабря 1988 г. №17 «О рассмотрении судами дел, связанных с преступлениями, совершенными в условиях стихийного или иного общественного бедствия» один пункт посвящен разъяснению некоторых терминов 74 статьи действовавшего тогда УК РСФСР. В частности, в постановление говорится:

«5. Под пропагандой и агитацией с целью возбуждения расовой или национальной вражды или розни... следует понимать распространение злонамеренных слухов и измышлений, подрывающих доверие и уважение к другой национальности, вызывающих чувство неприязни к ней... Действия, совершенные с этой целью, могут выражаться в публичных выступлениях и призывах, в том числе в печати и иных средствах массовой информации, в изготовлении, распространении листовок, плакатов, лозунгов и т.п., а также в организации собраний, митингов, демонстраций и активном в них участии в вышеуказанных целях.

Под прямым или косвенным ограничением прав или установлением преимуществ граждан в зависимости от их национальной принадлежности следует понимать действия, выражающиеся

в отказах в приеме на работу или незаконных увольнениях граждан, в нарушении их избирательных прав, в ущемлении жилищных, земельных и иных гражданских прав и свобод, а также в предоставлении незаконных льгот по признаку принадлежности к той или другой нации».

Текущая ситуация и потенциальные возможности совершенствования.

Вот как выглядит статья 282 УК после внесения последних изменений, т.е. в редакции Федерального Закона от 08.12.2003 N 162-ФЗ:

Статья 282. Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства

1. Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации, — наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. Те же деяния, совершенные:

- а) с применением насилия или с угрозой его применения;*
- б) лицом с использованием своего служебного положения;*
- в) организованной группой, —*

наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Таким образом, были внесены следующие изменения:

1. Понятия «национальной, религиозной, расовой вражды» были заменены на «ненависть или вражду по признакам пола, расы, на-

циональности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе», при этом исчезло искусственное выделение этих трех признаков (национальность, раса, религия) из числа всех остальных, предусмотренных ч. 2 ст. 19 Конституции России. Перечень признаков, возбуждение вражды по которым является уголовно наказуемым, по-прежнему не полностью совпадает с тем, что приведен в Конституции в разделе о гарантиях прав и свобод человека, да это и невозможно, поскольку перечень в Конституции является открытым, а специфика уголовного закона обязывает законодателя установить в нем более узкий и определенный круг деяний, образующих состав преступления. Однако существующая формулировка все же представляется, на мой взгляд, более логичной и органично вытекающей из конституционной нормы, нежели ранее действовавшая.

Видимо, законодатель согласился с той точкой зрения, что «для общества не менее опасны политически мотивированные погромы, чем расово мотивированные... В данном случае нам не важно, что именно следует считать социальной группой: если преступники выделяют какую-то группу в качестве объекта ненависти и из этой ненависти совершают преступления, это достаточное основание считать их деятельность особенно опасной, также как и расистские преступления»¹⁹⁰.

2. Наконец-то исчезло столь неудачное выражение «пропаганда исключительности и превосходства либо неполноценности», думаю, это изменение также можно оценить однозначно положительно.

3. Был изменена санкция, особенно значительно по первой части статьи: существенно повышен штраф (если раньше он мог составить от 500 до 800 МРОТ, что при размере МРОТ в 100 рублей равняется 50–80 тысячам рублей, то сейчас он может составить от 100 до 300 тысяч рублей), и, напротив, уменьшен срок возможного лишения свободы, теперь по первой части рассматриваемой статьи он не может превышать два года.

Не раз говорилось, что значительный штраф может оказаться более действенной мерой для издателей газет и брошюр расистского содержания, нежели тюремное заключение, которое почти всегда превращается в условное. Кажется, законодатель в данном случае поступило абсолютно правильно, возможно даже, что такое нака-

¹⁹⁰ Верховский А. «Государство против радикального национализма. Что делать и его не делать?» — М.: «РОО «Центр «Панорама»», 2002 г. — С. 25.

зание, как лишение свободы, за деяния, предусмотренные частью 1 ст. 282 УК является вообще излишним.

Конечно, в этом вопросе очень многое будет зависеть от судебной практики. Пока еще, не смотря на положения ст. 60 УК о том, что более строгий вид наказания назначается лишь тогда, когда менее строгий не может обеспечить достижение целей наказания, суды пока еще относительно редко применяют такие виды наказания, как штраф.

В целом внесенные изменения соответствуют рекомендациям экспертов, высказывавшимся в последнее время, и устраняют многие существенные недостатки рассматриваемой нормы. Большинство претензий к тексту статьи, таким образом, сняты, разрешение остальных должно быть проведено на других уровнях, а именно в рамках руководящих разъяснений Верховного суда, возможно, методических рекомендаций и инструкций для следователей.

Практически единственная оставшаяся неразрешенной проблема — это вопрос о субъективной стороне преступления, а именно допустимости совершения преступления, предусмотренного ст. 282 УК, с косвенным умыслом. Поскольку была сохранена формулировка «действия, направленные на...», в настоящий момент, как и ранее, приходится констатировать, что законодатель относит данное преступление к числу тех, что могут быть совершены лишь с прямым умыслом.

Обусловлен ли такой подход только историческим причинами, или вина в форме прямого умысла — действительно необходимый элемент данного преступления? Рассматривая этот вопрос, необходимо определить, является ли данный состав преступления формальным или материальным. Комментарий к Уголовному кодексу, как старому, так и новому, дают ответ: «преступление окончено с момента совершения указанных деяний (формальный состав)¹⁹¹». Но если определять состав данного преступления как формальный, говорить о косвенном умысле не совсем корректно, поскольку предвидения общественно-опасных последствий субъектом преступления в данных составах не требуется, его волевое отношения к наступлению таких последствий (желание их наступления или допущение этого) не имеет значения для квалификации деяния.

¹⁹¹ Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации (издание второе, измененное и дополненное) / под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева, М.: «Инфра М-Норма, 1997.

Однако, при действующей редакции статьи неизбежно встает вопрос о целях совершения действий. На следствии и в суде приходится разбирать, имело ли место направленность на «возбуждение ненависти или вражды, унижение достоинства...», и если цель была иной, обоснованно (конструкцией статьи) вытекает отказ в уголовном преследовании лица, совершившего такие действия: «цели вытекают из направленности рассматриваемых действий - разжечь национальную, расовую или религиозную вражду; унижить национальное достоинство; показать превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности»¹⁹². Однако, уменьшается ли общественная опасность данного деяния от того, что оно было совершено с целью, допустим, извлечения прибыли, если объективно оно разжигают национальную рознь и вражду? Очевидно, что нет...

Таким образом, конструкция статьи с формальным составом, включающим в себя в качестве обязательного цель разжигания вражды, представляется неудачной. Возьмем для примера некоторые отчасти сходные составы, например ст. 129 и ст. 130 УК РФ — клевета и оскорбление. Они также сконструированы по формальному признаку, и также могут совершаться лишь с прямым умыслом, однако в понятие умысла в данном случае включается лишь волевое отношение субъекта преступления к совершаемому им поступку «Виновный осознает, что совершает действия, унижающие честь и достоинство другого человека, и желает совершить эти действия»¹⁹³, и не включают цель, как это имеет место в 282-й статье. Данные преступления могут быть совершены с любой целью, в том числе и корыстной, если результатом было унижение чести и достоинства потерпевшего и такой исход охватывался сознанием виновного, этого достаточно для квалификации преступления (мы рассматриваем, естественно, только субъективную сторону, не касаясь таких обязательных для данных преступлений признаков, как, например, неприличная форма при оскорблении и т.д.). Отношение виновного к последствиям своих действий может быть различным, в том числе в форме косвенного умысла «виновный сознает ложность распространяемых им сведений и их позорящий для потерпевшего характер и либо желает оклеветать потерпевшего, либо

¹⁹² Там же, С. 434.

¹⁹³ Там же, С. 242.

сознательно допускает, что в результате его действий потерпевший будет оклеветан¹⁹⁴».

Мне кажется, подобная схема применительно к статье 282 УК РФ также могла бы иметь место, и это не вступало бы в противоречии с общими принципами российского уголовного права — напротив, всего лишь завершало бы конструирование данного состава как формального.

Что необходимо для этого: изменить текст статьи, всего лишь исключив слово «направленные», упростив фразу, которая могла бы звучать так «Действия, возбуждающие ненависти либо вражды, а также унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе...». Кроме того, безусловно потребуются руководящие разъяснения Верховного Суда, в противном случае данная новелла останется попросту незамеченной правоприменителем и он «по привычке» будет пытаться доказать цель, что очень сложно.

Подчеркну, речь, безусловно, не идет «об объективном вменении», на следствии и суде в любом случае должны быть установлены следующие обстоятельства:

1. Действия обвиняемого возбуждают ненависть или вражду, унижают достоинство человека или группы лиц по перечисленным в законе признакам.

2. Эти действия совершены публично или с использованием средств массовой информации.

3. Сознанием обвиняемого охватывалось, что он совершает действия, возбуждающие вражду или ненависть по этим признакам, и желает их совершить.

4. Деяние считается оконченным независимо от наступления последствий, т.е. независимо от того, усилились ли враждебные настроения в обществе в отношении или той или иной категории лиц, однако если прослеживается причинно-следственную связь между действиями обвиняемого и последовавшими преступными действиями в отношении какого-либо лица или группы лиц — например, избиения, погромы — данное обстоятельство должно влиять на тяжесть приговора.

Все изложенное совпадает с тем, что имеет место и сейчас. Изменения должны заключаться лишь в одном:

¹⁹⁴ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 19.10.1979 года.

5. Отношения обвиняемого к подобным последствиям: желал он их наступления, сознательно допускал или относился к ним безразлично, также не влияет на квалификацию деяния, но может учитываться при назначении наказания.

Это то небольшое, но достаточно принципиальное изменение, которое могло бы в совокупности с другими мерами повысить эффективность применения статьи 282 УК РФ без ее радикальной переработки.

Возможно, имеет смысл обсуждать и более глубокие, принципиальные изменения, однако, на мой взгляд, реформирование уголовного закона требует чрезвычайной осторожности, поэтому не следует торопиться с их воплощением в жизнь.

Кроме того, говоря о возможных изменениях, которые могли бы улучшить текст статьи 282 УК, в первую очередь приходится учитывать то обстоятельство, что сложно «вести разумную дискуссию о реформировании уголовных норм, когда одна из ключевых статей, а именно ст. 280, столь безразмерна по существу. В этой безразмерности просто тонут все частные изменения»¹⁹⁵. Небольшие частные изменения, как внесенные в конце 2003 года, так и те, которые можно было бы внести, не являются совсем уж напрасными, поскольку, как уже отмечалось, в настоящее время статья 282 применяется шире, чем 280-я. Однако глубокое концептуальное реформирование в этой сфере представляется невозможным при нынешней редакции ст. 280 и действующем определении экстремистской деятельности, данном в соответствующем законе.

Рассматривая ситуацию в некоторой перспективе и надеясь, что рано или поздно в закон «О противодействии экстремистской деятельности» все же будут внесены коррективы, делающие его более определенным и адресным, особенно в плане формулировок уголовных правонарушений, попробуем дать оценку некоторым потенциально возможным путям совершенствования законодательства о возбуждении вражды по признаку национальности, религии и т.п.

В Резолюции Всероссийской Конференции неправительственных организаций по проблемам национальной и расовой дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости прозвучало

¹⁹⁵ Верховский А. «Государство против радикального национализма. Что делать и его не делать?» — М.: «РОО «Центр “Панорама”», 2002 г. — С. 135.

предложение исследовать возможности превращения ст. 282 УК в статью частного обвинения¹⁹⁶. Эта возможность достаточно подробно рассмотрена нами в докладе «Правовые механизмы противодействия дискриминации и разжиганию этнической вражды в России»¹⁹⁷, здесь отметим лишь, что при нынешних уголовно-процессуальных возможностях потерпевшего по поддержанию обвинения такая инициатива представляется как минимум преждевременной.

В книге Александра Верховского содержится, в числе прочих, интересное предложение декриминализовать некоторые формы возбуждения вражды и унижения достоинства, перенести их в Кодекс об административных правонарушениях, а к уголовной ответственности привлекать лишь при наличии специальных признаков, например таких, как совершение их лицом с использованием служебного положения и т.п. или же в случае, когда совершившее такие деяния лицо до того дважды привлекалось за них к административной ответственности¹⁹⁹. Полностью соглашаясь как с общей концепцией, согласно которой усилия государства должны быть сосредоточены именно на борьбе с наиболее опасных проявлениях расизма, так и с пожеланием «обязательно учитывать рецидив по статье, с тем, чтобы сконцентрировать внимание именно на убежденных и последовательных расистах»²⁰⁰, необходимо отметить, что в действующем Уголовном Кодексе такой элемент состава преступления, как совершение его лицом, ранее подвергавшимся административному наказанию за данное деяние, не используется. Одна из очевидных причин для этого – положение ст. 4.6. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которой лиц считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. По истечении этого срока лицо считается не подвергавшимся административному наказанию со всеми вытекающими из этого правовыми

¹⁹⁶ Резолюция Всероссийской Конференции неправительственных организаций по проблемам национальной и расовой дискриминации, расизма, ксенофобии и нетерпимости. Москва, 22-23 октября 2000 г. www.memo.ru

¹⁹⁷ «Российский бюллетень по правам человека», Москва, 2003 год, выпуск 17, ст. 51–52.

¹⁹⁸ Верховский А. «Государство против радикального национализма. Что делать и его не делать?» – М.: «РОО «Центр “Панорама”», 2002 г. – С. 123–126.

¹⁹⁹ Там же.

последствиями, в том числе и в аспекте возможного привлечения к уголовной ответственности, по тем статьям, где есть такой обязательный признак. Именно так трактовалось это положение в уголовном праве ранее, когда в УК содержались подобные составы²⁰⁰.

Значит, привлечь лицо к уголовной ответственности будет можно, только если оно дважды в течение одного года было наказано в административном порядке и снова совершило подобное деяние. Очевидно, что даже при безукоризненно четкой работе правоохранительных и судебных органов такая норма практически неработоспособна.

Однако предложение ввести в качестве квалифицирующего признака совершение преступления лицом, уже имеющим судимость по этой и сходным статьям, представляется весьма перспективным.

Не следует, как мне кажется, и отказываться полностью от идеи разделения статьи 282 на несколько самостоятельных составов, в частности отделить призывы к совершению насильственных действий, призывы к ограничению прав (дискриминация) от всех прочих унижающих и оскорбительных высказываний по признакам национальности или религии. При этом предполагается, что сами по себе насильственные действия, или же, например, уничтожения имущества, как в приведенном нами примере начала 90-ых годов, не будут квалифицироваться по той же статье, что и пропаганда, а будут караться по соответствующим статьям уголовного кодекса с обязательным применением отягчающего обстоятельства, предусмотренного п. «е» ст. 63 УК.

Такая концепция представляется наиболее естественной. Чисто насильственные проявления национальной неприязни не слишком хорошо «ложатся» в канву части 2 статьи 282, ориентированной по своему строению в первую очередь на пропаганду. Пожалуй, причина настойчивых попыток переквалификации обвинения по многим подобным делам с 282-й на иные статьи, например на 213 — хулиганство, кроется и в этом тоже, а не только в тех сложностях, которые испытывают следователи при доказывании националистических мотивов. Довольно ярко можно увидеть подобную тенденцию, например, на таком известном деле, как дело Токмакова²⁰¹.

²⁰⁰ Комментарий к Уголовному кодексу РСФСР. — М., «Товарищество Российские промышленники», 1992 г. — С.396.

²⁰¹ Национал-экстремизм и судебная власть в современной России. Общественный фонд «Антифашист». <http://www.aha.ru/~ofa/12-1.htm>

В том, что касается предложений, не направленных на изменение законодательства, а носящих организационный характер, интересным и перспективным кажется идея А.Г. Залужного о создании в структуре Федерального центра судебной экспертизы при Министерстве юстиции РФ, также в других экспертных учреждениях подразделений для проведения судебной этнологической и судебной религиоведческой экспертизы²⁰². Если бы удалось привлечь в качестве экспертов в подобную структуру действительно компетентных и объективных специалистов, которые, как подчеркивает автор предложения, «есть в достаточном количестве, но сегодня в интересах государства используются крайне нерационально», это действительно могло бы устранить многие недостатки, связанные с проведением экспертиз, такие, как их многократные повторные назначения, поручение проведения экспертизы специалистам, сочувствующим националистическим взглядам и т.п. отметим, что такое предложение полностью соответствует ст. 11 Закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31 мая 2001 года №73-ФЗ.

В заключение еще раз подчеркну, что имеется, на мой взгляд, насущная необходимость в руководящих разъяснениях Верховного суда по вопросам применения ст. 282 УК. Помимо вопроса об умысле, там могли бы быть закреплены и усилены некоторые положения, которые сейчас встречаются в комментариях, но не обладают для судов обязательной силой.

Например, следовало бы, как мне кажется, подчеркнуть, что «для квалификации преступления не имеет значения, соответствуют ли действительности приписываемые той или иной нации или расе особенности, черты»²⁰³ — важное положение, не слишком корректно, впрочем, изложенное в цитируемых комментариях — сомнительно, что какой-то национальности в целом, а не отдельным ее представителям, могут быть присущи какие-то определенные черты.

Отличие рассматриваемого состава от клеветы заключается в том, что если в какой-либо публикации, выступлении содержится

²⁰² Залужный А.Г. Правовые проблемы защиты граждан от проявлений экстремизма. Сборник «Права человека и правозащитная деятельность государства» — Санкт-Петербург, «Юридический центр пресс», 2003 г. — С.347.

²⁰³ Комментарии к Уголовному Кодексу Российской Федерации (издание второе, измененное и дополненное) / под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева, М.: «Инфра М-Норма, 1997 — С.434.

подлинные, но тенденциозно подобранные и соответствующим образом преподнесенные факты, подобное выступление может образовываться состав данной статьи. Мне, кажется, что вопреки тому, что сказано в инструкциях Генеральной прокуратуры по этому вопросу, суд не должен вступать с националистами в дебаты «соответствуют ли данным современной науки (истории, религиоведения, антропологии, генетики, источниковедения и др.) приведенные в публикации положения? Являются ли эти положения научно обоснованными, доказанными?»²⁰⁴ Если в публикации использованы, например «специальные языковые или иные средства для целенаправленной передачи оскорбительных характеристик, отрицательных эмоциональных оценок, негативных установок и побуждений к действиям против какой-либо нации, расы, религии»²⁰⁵ то это уже может быть основанием для суда для вынесения обвинительного приговора, независимо от достоверности содержащейся в публикации фактической информации.

²⁰⁴ Методические рекомендации «Об использовании специальных познаний по делам и материалам о возбуждении национальной, расовой или религиозной вражды», Отдел по надзору за исполнением законов о межнациональных отношениях Генеральной прокуратуры и Отдел юридической психологии НИИ проблем укрепления законности и правопорядка. <http://www.panorama.ru/works/patr/govpol/genproc-instr.html>.

²⁰⁵ Там же.

СУЩНОСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ КУЛЬТУРНЫМ МНОГООБРАЗИЕМ

Стимулом для написания данной работы послужил подготовленный Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и изданный в том числе и на русском языке «Доклад о развитии человека 2004. Культурная свобода в современном многообразном мире» (Издательство «Весь Мир», 2004). Поскольку избранная в 2004 г. для доклада главная тема совпадает с моими научными интересами и с темой выполняемого с участием Сети этнологического мониторинга проекта ТАСИС «Улучшение межэтнических отношений в Российской Федерации», было бы неразумно не попытаться соотнести содержащиеся в данном глобальном докладе анализ, выводы и рекомендации с представлениями и подходами, которые существуют в России. Кроме того, среди авторов и консультантов ооновского доклада я обнаружил ряд своих зарубежных коллег по цеху социально-культурной антропологии (Лурдес Ариспе, Николас Диркс, Уилл Кимлика, Барнетт Рубин, Родольфо Ставенхаген и др.), взгляды и работы которых мне достаточно хорошо известны. При этом в докладе среди авторов и консультантов нет ни одного имени российского специалиста. Это упущение сказалось и на докладе, в котором мне так и не удалось отыскать слово «Россия», кроме раздела, содержащего индексы человеческого развития по странам мира. В этой связи возникают два обстоятельства, точнее, два вопроса: а) можно ли привнести в российское понимание и в российскую практику то, о чем идет речь в докладе, и б) как отечественные общественно-политические практики и академическое понимание соотносятся с предположительно мировым опытом, который анализируется ведущими зарубежными специалистами?

Глобальность и специфика в восприятии культуры

При рассмотрении проблем толерантности и этнических отношений возможны два подхода, которые известный западный философ Майкл Уолцер называет «процедурным» и «ситуативным» подходами.²⁰⁶ Первый подход — это своего рода нормативный взгляд, как

²⁰⁶ М. Уолцер. О терпимости. М., 2000.

должно быть при идеальном (гипотетическом) варианте развития ситуации. Культурное многообразие здесь выступает как исторический и моральный императив и как универсальная данность, а мультикультурализм — как идеология и политика признания и поощрения этого многообразия в качестве единственно правильного политического выбора и механизма. Второй подход дает историческое и контекстуальное объяснение разным социо-культурным ситуациям и различным реакциям общественной среды и активистов социального про-странства на сам факт культурных различий и на их меняющуюся динамику. В целом же речь идет об общем и о специфическом как в самом феномене культурного многообразия, так и в традициях его объяснения и политического менеджмента.

Прежде всего, интересен вопрос, что есть «культурное многообразие» (cultural diversity), столь часто упоминаемое в мировой науке и в политике и столь блестяще отсутствующее в отечественном общественно-политическом дискурсе? Существуют ли языковые или просто смысловые аналоги этого понятия в русском языке? Наконец, как схожая или разная семантика порождает и разные политические практики, включая правовые нормы и систему государственного управления. Меньше всего мне бы хотелось затевать по этому поводу академическую дискуссию, но без некоторой критической полемики в адрес зарубежных и отечественных коллег невозможно обойтись.

Даже в рамках проекта ТАСИС среди ведущих экспертов взгляды на этничность как на одну из форм культурных различий могут расходиться. Так, например, специалист по кросс-культурной психологии Н.М. Лебедева и ее коллеги по участию в проекте ТАСИС в своих работах и в проводимых среди российских школьников тренингов по толерантности исходят из того, что если во всем мире (под этим обычно имеется в виду Запад) деактуализация этничности является одним из основных вариантов привнесения толерантности в общество, то в нашей стране после, якобы, длительного периода отрицания и принижения национального (имеется в виду — этнического) самосознания и ассимиляции, наоборот, чем больше утверждается статус и отличительность той или иной национальности и ее культурная самобытность, тем лучше установка на восприятие лиц других национальностей и на «межнациональное взаимодействие».²⁰⁷

²⁰⁷ Межкультурный диалог. Лекции по проблемам межэтнического и межконфессионального взаимодействия. Под ред. М.Ю. Мартыновой, В.А. Тишкова, Н.М. Ле-

Отчетливое и устойчивое этническое самосознание со всеми его стереотипами, по мнению российских этнопсихологов, уже оформляется к моменту школьного возраста и только через «открытие» индивидом собственной самобытности и нормальное внешнее восприятие возможно заинтересованное и позитивное отношение к другим культурам. Тем самым обучение толерантности и многокультурности должно начинаться с раскрытия четкой и единственной национальности детей или подростков (потомки смешанных браков исключаются как маргиналы или зачисляются в ту одну категорию, которой их обучили родители и которую они записали в документах). Затем следует обучение «других» культурной отличительности каждого члена и носителя культуры «этноса» для того, чтобы вызвать интерес и уважение к «другому». На сходных постулатах основываются фактически все отечественные работы по проблемам межкультурных взаимодействий, поликультурного образования и педагогики толерантности.²⁰⁸

Что в этом, казалось бы, вполне корректном подходе нам представляется недостаточным. Во-первых, если национальная (этническая) принадлежность столь фундаментальна, формируется почти в младенчестве и сама по себе не должна подвергаться воздействиям, кроме признания и уважения, тогда почему подавляющее большинство людей в мире и большая часть россиян не знают, что такое «национальность» в ее этническом смысле? После многих десятилетий индоктринации, пропаганды, бюрократических регистраций и репрессий по части «национальности» 1,5 миллиона россиян вообще не указали свою национальность в переписи населения 2002 г. Причем, это — очень скромная цифра для российского населения периода постсоветских трансформаций, ибо, по крайней мере, около трети россиян имеют сложную этническую принадлежность по обоим родителям, и они впервые получили возможность

бедевой. М., 2003; Н.М. Лебедева, О.В. Лунева, Т.Г. Стефаненко, М.Ю. Мартынова. Межкультурный диалог. Тренинг этнокультурной компетенции. М., 2003; Н.М. Лебедева, Т.Г. Стефаненко, О.В. Лунева. Межкультурный диалог в школе. Теория и методология. Книга 1. М., 2004.

²⁰⁸ См.: С.Г. Тер-Минасова. Язык и межкультурная коммуникация. М: Слово, 2000; Д.И. Фельдштейн. Психология взросления. Структурно-содержательные характеристики процесса развития личности. М., 1999; С.К. Бондырева и Д.В. Колесов. Толерантность. Введение в проблему. Учебно-методическое пособие. М., 2003; Г.А. Аксянова и С.С. Давыдова. Этнические стереотипы и ценностные ориентации московских школьников (На примере русских и армян). Исследования по прикладной и неотложной этнологии. № 164. М., 2003.

освободиться от принудительной записи по одному из родителей, многие совершили или совершают переход в другую «национальность» по предпочтительному (экономически или политически более выгодному) выбору или же изобретают для себя новую идентификацию (*эрзя* вместо *мордвы*, *кряшены* и *булгары* вместо *татар*, *поморы* и *казаки* вместо *русских* и т.п.), или же меняют свое название на более благозвучное и, как им кажется, на «подлинное», а не на навязанное (*лопари* на *саамов*, *эскимосы* на *инуитов*, *якуты* на *сахы* и т.п.).

Возможно, большинство поступающих в школу детей смогут назвать свою национальность, как они назовут свои имя и фамилию, но этот ответ столь же заучен, как и звучание фамилии. Мой внук на шестом году жизни в течение недели выучил свою новую фамилию (с отцовской на материнскую) и точно так же он мог выучить при желании матери любое слово, которым обозначается национальность (*русский*, *еврей* или что-то еще). Но за этим не стоит сложившееся или формирующееся представление о содержании данного понятия. Ребенок или подросток вполне может ответить на вопрос «Кто ты?» — «Я — ленинградец», как это сделал один мальчик перед телекамерой искателя «исчезнувших народов», журналиста Аркадия Мамонтова. «Ты — русский,» — поправил его рядом стоящий отец. Если ребенок до школы не подвергался каким-либо воздействиям с этническим, языковым или расовым смыслами, включая, кстати, и заполнение социологических анкет в качестве «русского» или «армянина», его «этническое самосознание» действительно есть *tabula rasa*, на которой можно написать почти любое письмо. Индоктринация по части национальности и что это означает, «быть татаринном» или «быть осетином», осуществляется уже в подростковом возрасте и после. Огромное влияние здесь оказывают далеко не семейная или местная среда (через них передаются язык, а политика этнических элит, позиция властей, преобладающая в том или ином административном или государственном образовании идеология. Так, в Республике Татарстан местное министерство образования ввело отдельные занятия по физической культуре для татар и русских, ибо получило данные о значимых физико-антропологических различиях представителей этих национальностей (татары ниже ростом, но тяжелее).

Тем не менее, достаточно убедительно доказано, что окружающая человека среда, а не некий «этнический код» или прирожденные различия, конструируют этническую идентичность, которая почти никогда не бывает доминирующей среди многих других форм иден-

тификации человека (по полу, возрасту, профессии, религии, месту проживания, гражданской принадлежности, увлечениям и т.п.). Исследования российских социологов подтверждают это и на отечественных материалах.²⁰⁹ В таком случае, **главное заключается не в самом факте наличия культурно сложного населения, совместного проживания и взаимодействия людей с культурно отличительными характеристиками (не людей разных культур!), а в том, какой смысл то или иное общество придает культурным (этническим, языковым, религиозным, расовым) различиям, как и в каких целях эти различия используются.**

И с этой точки зрения Россия действительно имеет разительное отличие от преобладающего на Западе и в остальном мире опыта. Сходный с Россией опыт имеют только страны бывшего СССР и, отчасти, восточно-европейские страны. По выражению американского историка Т. Мартина, СССР представлял собою «империю аффирмативных акций» — государство, в котором был осуществлен уникальный эксперимент масштабного спонсирования этничности, начиная от научных разработок и этнического картографирования, системы переписного и документального учета и вплоть до системы государственного устройства и официальной идеологии «дружбы народов».²¹⁰ Еще ранее на это же обстоятельство обратили внимание другие исследователи так называемого «национального вопроса» в СССР.²¹¹ Как пишет один из ведущих специалистов по проблемам европейского национализма Р. Брубейкер, «В итоге Советский Союз не воспринимался в теории и не был организован на практике как нация-государство. К тому же в нем не произошло определение государства или гражданства как *целостности* в национальных смыслах. Именно в этом — отличие советского режима в отношении проблемы национальности — в беспрецедентном устранении национальной общности и национальности как организующего принципа социального и политического порядка с общегосударственного уровня и передача его на подгосударственный уровень. Ни одно

²⁰⁹ См. многочисленные работы Л.М. Дробижевой, М.Н. Губогло, В.А. Ядова и других авторов на эту тему.

²¹⁰ См.: Т. Martin. The Affirmative Action Empire. Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923–1939. Ithaca and London: Cornell University Press, 2001.

²¹¹ См., например: R.G. Suny. The Revenge of the Past. Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union. Stanford, CA: Stanford University Press, 1993; Yuri Slezkine. 'The USSR as a Communal Apartment, or How a Socialist State Promoted Ethnic Particularism', Slavic Review, vol. 53, no. 2, Summer 1994, Pp. 414–452; В.А. Тишков. Очерки теории и политики этничности в России. М., 1997.

государство не зашло столь далеко в спонсировании, кодификации, институционализации и даже в ряде случаев изобретении национальных общностей и национальностей на подгосударственном уровне и в то же время ничего не сделало для их институционализации на уровне государства в целом».²¹²

Полагать, что российская «многонациональность» есть неистребимый результат длительной эволюции, что принадлежность к этносу дает человеку «его культуру» и что на фундаменте этого эксперимента можно утверждать многокультурность и толерантность, является, на наш взгляд, заблуждением. При внешне обновленческой увлеченности многокультурностью части российского научно-образовательного сообщества, многое опять сводится к тривиальной «многонациональности» и к «теории этноса»: «в нашей школе учатся и взаимодействуют десятки этносов», «у нас дети разных культур познают друг друга», «представители некоренной национальности должны интегрироваться» — эти и подобные сентенции постоянно присутствуют в языке ученых и педагогов. **Ограниченный научный багаж и уже сложившаяся ментальность не позволяют отечественным экспертам и практикам представить себе россиян как людей одной культуры и как общество по общей идентичности, а не как заключенное в общие границы собрание носителей одинаковых паспортов.**

Культурное многообразие состоит не только в том, чтобы тщательно разглядыванием и «народоведческим» натаскиванием создавать из доступного социального материала и этнографических наборок номенклатуру разных культур и составлять по школьным классам, вузам, поселкам, республикам и всей стране почти списочный реестр «четко себя осознающих» носителей трудно определяемой, но интригуемой неофитов «национальной самобытности». Культурное многообразие состоит не только в том, что носителям «больших» и «малых» культур воздается равное должное и предоставляется «культурная свобода», чтобы с помощью государства, его бюджета и законов, учителей, этнологов, психологов все разнокультурные граждане могли вести между собой «межкультурный диалог». **Сердцевиной понятия «культурное многообразие» является признание многообразных форм самих культурных общностей (не только русской или аварской, но и российской и дагестанской), признание и спонсирование не только различий, но и схожести, одинаковости,**

²¹² R. Brubaker. Nationalism Reframed. Nationhood and National Question in the New Europe. Cambridge, 1996, P. 29.

которые чаще всего преобладают над различиями, по крайней мере, в рамках одной национальной (не этнической!) культуры, каковой является российская культура. Сердцевиной культурного многообразия является признание культурной сложности на уровне отдельного человека, а не только группы.

К сожалению, отечественный научный, политический и управленческий арсенал понимания и воздействия не предполагает, что такое возможно и что такое есть норма, а не маргинальность или аномалия. Именно поэтому «культурная свобода» в России мыслится почти исключительно как «национальное самоопределение» (русское, осетинское, татарское и прочие), как право и обязанность быть в группе (вспомним переписной лозунг в Татарстане: «Запишись татарин!»), как право на «свои» территорию, государственность, язык, как право на мирное и свободное общение с «другими» или же на силовую защиту от «других». Понятие культурной свободы в России не включает право на культурную сложность и на принадлежность к сложной культуре (например, российской или дагестанской), право на одновременную принадлежность к нескольким культурам, в том числе и к сложным (российской и дагестанской одновременно, помимо аварской или даргинской), право на выход или на пребывание вне культуры. Культурная свобода российскими учеными и политиками рассматривается как право быть в определенной группе по кровному или моральному обязательству или же, в лучшем случае, по свободному выбору человека. На самом деле культурная свобода в не меньшей мере определяется правом выхода из группы или правом пребывать вне группы.

Может ли кто-нибудь объяснить, зачем ребенку-москвичу с чувашскими этническими корнями необходимо знать и постоянно воспроизводить свою «чувашность» чаще всего в ущерб личностной компетенции и конкурентоспособности в общероссийском социокультурном пространстве? В равной мере этот же вопрос касается представителей других этнических культур. Почему в нашей стране не является нормативно достаточной для того или иного человека сложная по своему содержанию, но цельная российская культура преимущественно на основе русского языка, который совсем не является исключительной собственностью только этнических русских? Как можно поворотом каких-то ментальных винтиков убедить отечественных экспертов и управленцев, что российская культура цельна и многообразна как по своим корням (от византийско-славянских традиций до тюркско-кавказского культурного арсенала), так и по содержательному набору (общие версия истории,

жизненные ценности и установки, общеразделяемые высокая культура и масс-культурный арсенал, общие культурные герои и символы)? Ответить внятно на эти вопросы построенный на этнонационализме и на схоластике этноса российский общественно-политический дискурс фактически неспособен. Но искать эти ответы необходимо, как и необходима политика признания сложнокультурной общности россиян. **Именно сложная (гибридная) культурная целостность, «негомогенное целое» (выражение М.М. Бахтина), а не абстракция «межнациональных отношений» и даже не «многокультурность» заслуживают настоящего внимания научных экспертов и общественных управленцев.**

Несмотря на некоторую дань традиционалистским подходам, «Доклад о развитии человека 2004» в ответах на фундаментальные вопросы оказывается нашим союзником. Приведем только некоторые из его ключевых положений обзорной части доклада:

Культурная свобода является важнейшей составляющей человеческого развития, потому что для полноценной жизни индивиду абсолютно необходимо определить свою идентичность (с. 1).

Чувство самобытности и принадлежности к группе, разделяющей общие ценности, имеет огромное значение для индивида. Однако каждый человек может отождествлять себя со многими различными группами (с. 3).

Теории культурного детерминизма заслуживают критической оценки, поскольку их применение ведет к опасным политическим последствиям и может стать источником как внутренней, так и межгосударственной напряженности (с. 5).

Чтобы стать полноценными членами обществ, построенных на многообразии и воспринять всемирные ценности терпимости и уважения к всеобщим правам человека, индивиды должны выйти из жестких рамок той или иной идентичности (с. 12).

И, наконец, нобелевский лауреат в области экономики Амартя Сен в качестве главного консультанта первой главы доклада пишет следующее: «Вместо того, чтобы восхвалять бездумную приверженность традициям или пугать мир мнимой неотвратимостью столкновения цивилизаций, концепция человеческого развития требует уделить внимание роли свободы в культурных (и иных) сферах и путям защиты и расширения культурных свобод. При этом важнейшим вопросом становится даже не роль традиционной культуры, а всевозрастающее значение культурных альтернатив и свобод».²¹³

²¹³ Доклад о человеческом развитии 2004, С. 17.

Откровенно говоря, я отношусь скептически к высказываниям нобелевских лауреатов не по профилю их занятий, но в данном случае Амартя Сен прав, ибо призывы к культурному многообразию на том основании, что оно исторически задано тому или иному обществу, что оно унаследовано различными группами людей, а ее представители еще в дошкольном возрасте «открывают» в себе самобытность, на самом деле далеки от признания культурной свободы. Опять же авторы доклада правы, когда пишут следующее: «Рождение в конкретной культурной среде не является реализацией свободы, — скорее, наоборот. Актом культурной свободы оно становится только тогда, когда индивид осознанно решает продолжать вести образ жизни, свойственный данной культуре, и принимает такое решение при наличии других альтернатив»²¹⁴.

Кстати, худший вид нетерпимости, который мне приходилось наблюдать, это было прямое или косвенное принуждение индивида жить таким же образом, что и другие члены общества. В сравнительно малых и актуализированных этнических сообществах такая ситуация чаще всего оборачивалась личными драмами и поколенческими конфликтами.

Как лучше понимать культурное многообразие

Как и авторы доклада, *под словами «культурное многообразие» я имею в виду не узкое значение слова «культура» как художественное творчество или народно-бытовая традиция, а как создаваемые индивидом и человеческими коллективами и осознаваемые ими различия в социальной жизни.* Эти различия отражаются в материальной и духовной культуре — от систем жизнеобеспечения (хозяйство, пища, одежда, жилище) и коммуникации (язык) до социальной организации, поведенческих норм и религиозных представлений. Суммарно эти культурные различия группируются по формам идентификации (соотнесения) людей с той или иной «большой категорией» человеческой (культурной) отличительности. Эти категории не родились сами по себе, как полагают так называемые *примордиалисты* или *эссенциалисты* — ученые и практики, верящие в существование таких архетипических человеческих коллективов, как этнос или раса, которые наука призвана познавать и проблемами которых политики должны заниматься.

²¹⁴ Там же, С. 21.

Современное знание все больше приходит к выводу, что сами по себе культурные различия и основанные на них групповые коалиции людей есть исторически подвижные понятия, их содержание и смысл постоянно меняются и имеют большое географическое/региональное многообразие. Но самое важное — их существование само по себе есть результат целенаправленных усилий со стороны активистов социального пространства: элит, управленцев и ученых, результат так называемого социального конструирования. **То, что называется, воспринимается и изучается как группа (народ, нация, меньшинство, раса, диаспора и т.п.), на самом деле представляет собой не реально существующее коллективное тело со своим «самосознанием», «характером», «волей», «судьбой», а человеческие отношения (социальные, политические, эмоциональные) по поводу этих воображаемых коалиций.**²¹⁵

Преодоление ментальности группизма на основе культурных категорий представляет собой, возможно, самую трудную задачу для современной науки и политики, а для российской практики это вообще трудно воображаемая перспектива: «Ну, как же так, нет этносов, наций и рас, а что же тогда есть в реальности?» — удивленно спросят многие ученые-обществоведы, подавляющее число политиков и обученная двумя последними категориями обывательская масса. И все же, с российской далеко не с самой высокой академической колокольни хотелось бы упрекнуть «Доклад о развитии человека 2004» в присутствии в нем теоретико-методологического подхода, основанного на видении культурного многообразия как почти исключительно многообразия групп с их пережитыми «историческими несправедливостями», фундаментальными потребностями, интересами, правами и т.п. Здесь сказалось влияние амбициозного политологического проекта ученых Центра международного развития и управления конфликтами при Мэрилендском университете, который получил название «Меньшинства в состоянии риска» (или «Меньшинства под угрозой») и на который в докладе имеются многочисленные сноски.²¹⁶ Но и при этой ограниченности данный

²¹⁵ См. подробнее: В.А. Тишков. Реквием по этносу. Исследования по социально-культурной антропологии. М., 2003.

²¹⁶ Доклад о развитии человека 2004, С. 38. О проекте см.: Т. R. Gurr. Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts. Washington, DC: United States Institute of Press, 1993; Idem. People Versus States. Washington, DC: United States Institute for Peace Press, 2000. А также обновляемая база данных «Меньшинств под угрозой» на сайте данного проекта в интернете: www.cidcm.umd.edu/inscr/mar.

документ содержит полезные новации и позволяет усвоить много важного для российской науки и политики.

Из обзора современных политических практик и по результатам научных исследований вытекает общее представление, что наиболее перспективным для современного мира, в том числе и для России, является подход, который видит культурное многообразие как многообразие форм человеческой идентификации, включая существование культурной сложности на уровне индивида и на уровне коллектива. Другими словами, существуют и должны быть признаны наукой и государственной процедурой социокультурная общность *российский народ* или *россияне*, чья этническая идентичность может определяться в том числе и сложными словами: *русский еврей, украинец-русский, татаро-башкир* и т.п. По мнению некоторых специалистов, люди такого рода относятся к категории этнических маргиналов. На самом деле, это скорее норма для российского сообщества (не менее трети населения — это потомки смешанных браков), а также и для подавляющего большинства других гражданских сообществ.

Безусловным является и то, что два типа групповой идентичности (по культуре и по гражданско-политическому сообществу) также сосуществуют и не являются взаимоисключающими, то есть *русский* и *россиянин, татарин и россиянин, чеченец и россиянин* и т.п. — это абсолютная норма, как бы не старались этнонационалисты подвергнуть сомнению российскую идентичность, выраженную в самом слове *россиянин*, как некий уродливый эвфемизм. Кстати, в тематической вставке в главе 3 Доклада о развитии человека существование и целенаправленное формирование множественных и взаимодействующих идентичностей в рамках единого государственного сообщества раскрывается на примере таких стран, как Испания, Бельгия, Индия.²¹⁷ Именно такая стратегия формирования нации признается как наиболее оптимальная и перспективная. Для Российской Федерации она является единственно возможной.

Мы солидарны с авторами доклада, что под культурным многообразием понимаются прежде всего этнические, религиозные, расовые, языковые различия. Только для некоторых авторов доклада они в большей мере мыслятся в категории «принадлежности к группе», а для меня — в категории «формы идентичности». Но эти методологические различия не отрицают существование больших культурных категорий и реально существующих на их основе чело-

²¹⁷ Доклад о развитии человека 2004, С. 56–57.

веческих установок и действий. Важно другое: культурное многообразие и политика многокультурности — это не просто другие слова для замены привычных отечественных понятий-концептов «многонациональность» и «национальная политика», или их более современных языковых вариантов — «многоэтничность» и «этническая политика». К категории культурных различий, которые существуют среди человеческих коллективов и которые необходимо учитывать в управлении, относятся и другие, с этничностью жестко не связанные. Основанные на них сообщества также требуют признания и регулирования их отношений с другими сообществами, как и обеспечение их членам должного статуса в обществе и государстве.

Такое более широкое понимание культурного многообразия во многом поможет российским ученым и политикам выйти из тупика научных, правовых и политических споров по поводу того, является та или иная группа «отдельным народом», «коренным народом» или нет, имеет ли она право на отдельную фиксацию в переписи или нет, можно ли ей создавать свою национально-культурную автономию или нет, можно ли принимать законы и другие правовые акты по поводу групповых сообществ, не отвечающих привычным критериям «народа» или «этноса»? Как жаловался президент Татарстана М.Ш. Шаймиев президенту В.В. Путину, «разве можно делить людей на народы по религиозному принципу»? Конечно, можно. Более того, религиозные различия лежат в основе формирования многих этнокультурных сообществ или форм групповой идентичности: от сербов и хорватов до мормонов и меннонитов.

Если мы разделяем более широкий и свободный взгляд на то, что есть культурное многообразие, тогда такие формы культурной идентификации среди россиян, как кряшены (православные татары), поморы (приверженцы историко-региональной традиции), казаки (сословно-историческая идентификация), кубачинцы (культурно-отличительное местное сообщество в Дагестане) и многие другие самообозначения среди россиян не будут предметом ожесточенных дебатов и причиной обострения отношений между людьми с разной культурной идентификацией, между властью и населением, между центром и регионами. **Культурное многообразие России — это не просто номенклатура проживающих на территории страны народов, а многообразные, в том числе множественные и многоуровневые формы идентичности в рамках российского народа.**

В связи с наличием в России различных форм псевдонаучного и улично-бытового расизма принципиальным является представление о расовых различиях как об одной из форм социокультурного

(а не биологического) многообразия. В современном общепринятом представлении раса — это социально-культурная категория и академическая конструкция, то есть раса как чисто биологическая реальность не существует. Зато основанные на биологизаторском представлении о расе расиалистское мышление и расизм как практика есть самые жесткие реальности.

Для России это положение представляется крайне актуальным, ибо пропаганда замшелых расовых теорий имеет место в многочисленных публикациях современных авторов, наподобие В.Б. Авдеева, чьи труды красуются на книжном прилавке в здании Государственной Думы и на сайтах в Интернете. В своей антологии «русской расовой теории» этот автор пишет: «Не абстрактные социально-экономические законы развития общества являются движущей силой истории, не эволюция, и тем более не культура. История создается в процессе борьбы за существование различных расовых типов, формирующих узнаваемые психологические портреты народов. С биологической точки зрения каждый народ — это соединение нескольких рас, и та раса, которая в нем доминирует, создает физический и духовный портрет данного народа. Мало того, именно она устанавливает свойственный ей тип государственности и экономический уклад, вырабатывает религиозные, эстетические и этические каноны общества. Едва расовый баланс под воздействием внешних или внутренних причин изменяется в сторону другой расы, как это тотчас проявляется во всех областях общественно-политической жизни народов. История — это отражение процесса борьбы расовых биотипов»²¹⁸.

Далее мы читаем о самом главном для многих отечественных расистов: «Со времени распада Советского Союза было выдвинуто множество самых разнообразных версий этого эпохального исторического события. Мы вовсе не намерены ни с кем полемизировать. С точки зрения вышеизложенных фактов все выглядит достаточно тривиально. Государственно-политическое образование СССР — преемник Российской империи — распалось именно тогда, когда численность государствообразующего народа — русских — упала до половины общей численности народонаселения. В ближайшее время подобная участь ожидает США, где белое государствообразующее большинство скоро также окажется в меньшинстве.

²¹⁸ В.Б. Авдеев, Русская расовая теория до 1917 года (предисловие) / Русская расовая теория до 1917 года. Сборник оригинальных работ русских классиков под редакцией В.Б. Авдеева. М., 2002, С. 9–10.

Принадлежность в государствообразующей нации — понятие не социокультурное и не мистическое, а расово-биологическое, измеряемое по множеству параметров, но более всего проявляемое в весе, сложности устройства и эволюционной ценности мозга ее представителей»²¹⁹.

Подобные или близкие взгляды имеют массовое распространение в российском обществе, у них есть сторонники в научной среде и в политическом истеблишменте, не говоря уже о рядовых милиционерах, судьях, преподавателях школ и вузов. Доказывать несостоятельность расизма сугубо рациональными аргументами или научными фактами необходимо, но этого явно недостаточно. Русские никогда в истории российского и советского государства не составляли более половины его населения и только в результате распада СССР они составили 80% в Российской Федерации. Опять же в истории менялось и само понимание, кто есть *русский*: его сегодняшний смысл отличается от времени начала прошлого века, а тем более от времени средневековой Руси? Но какой все это имеет смысл для убежденного или заблуждающегося расиста? В случаях с расистскими взглядами и действиями арсенал воздействия должен включать эмоционально-этические, правовые и другие методы, помимо рациональных аргументов научного характера.

Формы организации культурных различий

Основанные на культурном различии большие категории в разные времена были разными, а точнее, их значимость для человеческих сообществ была различной. На ранних стадиях эволюции основополагающей была принадлежность к семейно-родственной группе и к родоплеменному сообществу, которые были монохозяйственными и моноязычными. Во времена Вавилонии или Древнего Рима наиболее значимыми были категории «свободный» и «раб», место жительства и принадлежность гражданскому сословию. В средние века наиболее важными факторами формирования человеческих коллективов были религия и сеньориально-вассальная принадлежность, а также ареал данников или подневольных тружеников, но никак не язык или кровная связь. В новые времена появляются категории «народа» и «нации», а также объединяющие коллективы системы государственных бюрократий и образовательных систем, тяготеющие к однозначному языковому выбору, но терпящие

²¹⁹ Там же, С. 24–25.

и даже поощряющие сословные и другие различия внутри сообществ. В новейшее время определяющей формой соотношения (это и называют *идентичностью*) для больших человеческих коллективов окончательно становится принадлежность по гражданскому сообществу в рамках государственных образований при сохранении культурного партикуляризма, а также складываются внетерриториальные сетевые сообщества и огромное число неформализованных человеческих ассоциаций и групп. Все это внебиологические, то есть культурные формы человеческих коалиций, хотя некоторые биологические факторы, прежде всего фенотипические различия людей оказывали определенное воздействие на социально-культурную жизнь.

В целом человеку присуще свойство упорядочивания внешнего многообразия по культурным параметрам схожести и отличия, и уже в ранних человеческих коллективах с формированием языковых систем коммуникации в каждом отдельном языке его носители обозначали именно себя понятием «люди» или «настоящие люди». Отсюда и пошла значительная часть так называемых этнонимов или самоназваний тех или иных этнических общностей. Но было бы ошибочно полагать, что мир в какой-то момент или даже в длительный исторический период прошел некую стадию этногенеза и самоупорядочился через деление на этносы-народы, каждый со своим одним языком и отличительным культурным комплексом.

Самоидентификация по языку или в целом по культуре — это только частный случай формирования культурно значимых групповых именовании, а значит, и самих коалиций. Не менее активным было внешнее, предписанное именование: через воздействие иноговорящих соседей или доминирующих пришельцев, через прямое воленавязывание правителя или элит, через декретирование или бюрократические процедуры и другие механизмы. Наконец, было и сохраняется косвенное (иногда с большой исторической дистанцией) воздействие на восприятие этнокультурного многообразия мира, особенно в форме опрокидывания в прошлое нынешних представлений о содержании и смысле человеческих коллективов. Так, например, случайные маршрут и контакты молодого путешественника по имени Геродот, жившего в V в. до н.э. и давшего словесные обозначения попавшим в его поле зрения территориальным коллективам, во многом стали исходными для обозначения древнейшей этнической карты значительной части территории нашей

страны.²²⁰ А многообразие и временная изменчивость групповых именований самого разного смысла (кстати, меньше всего по групповому этническому самосознанию), зафиксированных в разных языках в период перехода Европы от античности к средневековью, в представлении уже современных осмыслителей превратились в «сформированное Великим переселением народов уникальное этническое пространство».²²¹

Помимо исторической изменчивости форм культурных коалиций существует многообразие пространственных (региональных) форм в каждый данный исторический период. Хотя некоторые современные обозначения носят глобальный характер, как, например, категория «нация», без признания которой трудно обеспечить членство в самой глобальной коалиции — Организации Объединенных Наций. Тем не менее, даже в этом случае некоторые сообщества вынуждены придумывать соответствующие обозначения и смысл для своего собственного культурного контекста, а китайцам даже пришлось изобрести отдельный иероглиф для обозначения нации (*миндзу*). А некоторым странам, как, например, России до сих трудно признать себя государством-нацией, ибо авторы ее Конституции записали формулу «многонациональный народ», хотя типологически Россия ничем не отличается от Индии, Испании или Индонезии.

Одной из глобальных современных категоризаций групповых сообществ является понятие «народа», но и здесь присутствуют разные смыслы. В российском контексте наиболее распространенным является понятие народа-этноса, то есть в это понятие вкладывается культурный (этнический) смысл. Из такого рода культурных единиц, якобы, и состоит все человечество, а также население разных государств, включая Россию (любимый вопрос российских ученых и политиков: «сколько народов живет в России?»). Однако дело обстоит гораздо сложнее, ибо конкретные люди трудно делятся «по народам» или по этническим группам. В России это делается через заранее подготовленный список и через указание записывать только одну принадлежность. Примерно такая же практика существует в США, но там расовые и этнические категории заданы в переписях еще более жестко и они не трактуются как «народы», а именно, как категории учета культурно разнообразного населения. Но и при

²²⁰ Б.А. Рыбаков. Геродотова Скифия. М., 1977.

²²¹ В.П. Буданова. Варварский мир эпохи Великого переселения народов. М., 2000.

этом позволительно указание множественной этнической и расовой принадлежности отдельного индивида.

Во многих странах существуют совсем другие представления. Например, кто такие каталонцы: говорящие на каталанском языке или жители провинции Каталония? В представлении российских специалистов — это первая категория, в представлении жителей Испании — это вторая категория. К тому же каталонцы это одновременно и испанцы, по крайней мере, так считают подавляющее большинство жителей провинции и остальной Испании. Невозможно поделить на этносы и жителей Карибского бассейна, хотя население этого региона и его отдельных государств обладает огромным культурным (расовым, этническим, языковым, религиозным) разнообразием. Не все так просто и в самой России. Являются ли казаки отдельным народом, если применять отечественные дефиниции народа-этноса? Ответ дать не просто, ибо сам по себе вопрос не имеет смысла, как и не имеет смысла сама принятая в стране дефиниция, несмотря на ее глубокую эмоциональную и политическую укорененность.

Многие годы в антропологии и этнологии народ понимался как синоним культуры, а культура понималась как синоним того, что обозначалось словом «народ», «этническая группа» (в России — «этнос»). Однако в последнее время понятия «культуры» и «культурных различий», а также положения об однородности, целостности и нераздельности этнических культур были во многом пересмотрены. Культурные различия больше не воспринимаются как нечто постоянное и «шокирующе» непохожее (о мифическом «культурном шоке» в общении между собой россиян отечественные специалисты до сих пор рассуждают с упоением). Отношения по типу «свой — чужой» все больше рассматриваются как вопрос соотношения сил и связанной с этим соотношением риторики, а не сущности человеческого сознания и поведения. При этом культура все больше воспринимается как отражение процессов изменений, внутренних противоречий и конфликтов. «По мере того, как антропологи теряли веру в концепцию единого, стабильного и ограниченного «целого», эта концепция находила признание у широкого круга людей, участвующих в создании культур и формировании самобытности во всем мире. Аргументы из области антропологии все чаще используются теми, кто пытается классифицировать социальные группы по «полочкам» обобщенных культурных типов. Подобную практику антропологи в наши дни считают весьма сомнительной. Сегодня политики, экономисты и в целом обществен-

ность хотят, чтобы термин «культура» имел то ограниченное, конкретно-материальное, сущностное и вневременное определение, которое в последнее время отвергается антропологами»²²².

Отвергается современной социально-культурной антропологией и этнологией²²³, но только не российскими специалистами. Феномен культурной сложности (гибридности) последние в лучшем случае сводят к усложнению этнодемографической мозаики в результате пространственных перемещений и к динамике межэтнических браков. Можно быть уверенным, что работающие в Институте этнологии и антропологии РАН специалисты представляют собой людей одной (русской) культуры и «межнациональные отношения», а также «культурный шок» на собственном коллективе не изучают. Но тогда почему они отказывают в одной культуре заводскому, вузовскому или школьному коллективам в том же самом городе Москва? Эта одержимость ученых (а вслед за ними или вместе с ними – журналистов и общественных активистов) установлением культурных различий стала столь распространена в последние годы в России, что можно говорить о своего рода недуге культурного фундаментализма, который поразил российское общество и науку. По-видимому, **внедрение толерантности должно начинаться с привнесения новых подходов в обществоведческую экспертизу, а уже затем – в остальное общество.** Выполненные исследования по федеральной целевой программе кое-что в этом плане сделали²²⁴, но далеко не в той степени, как этого требует ситуация.

Как лучше управлять культурным многообразием

Если мы принимаем более современный подход к проблеме культурного многообразия и желаем проводить эффективную (мирную и к общей пользе) политику многокультурности, тогда необходим

²²² Доклад о развитии человека 2004, С. 107.

²²³ См., например: J. Clifford. *The Predicament of Culture: Twentieth-Century Ethnography, Literature and Art.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988; R. Rosaldo. *Culture and Truth: The Remaking of Social Analysis.* Boston: Beacon Press, 1989; K. F. Olwig and K. Nastrup, eds. *Siting Culture. The Shifting Anthropological Object.* New York: Routledge, 1997; Ch. Brumann. *Writing for Culture. Why a Successful Concept Should not be Discarded* // *Current Anthropology*, vol. 40; A.-B. Preis. *Culture – Paradigm Shift in Anthropology.* Paris: UNESCO, 2004.

²²⁴ Одна из последних интересных работ: Социология межэтнической толерантности. Отв. ред. Л.М. Дробизева. М.: ИС РАН, 2003. См. также работы, выполненные в ИЭА РАН, и общий список на сайте: www.tolerance.ru.

ряд существенных корректив в науке и в общественном управлении. Казалось бы, простейший путь сохранения многообразия культур — это их консервация (выражаясь более элегантно — «сохранение, поддержка и развитие») в том виде, как это многообразие сложилось на данный момент в нашей стране и в мире в целом. Но тогда, как справедливо задают вопрос авторы «Доклада о развитии человека 2004», «не сведется ли после этого борьба за культурное многообразие к поддержке культурного консерватизма, когда людей будут призывать оставаться верными своим культурным корням и не пытаться перенимать другие образы жизни? Это немедленно приведет к переходу на позиции, противоречащие свободе, и к ограничению права выбора образа жизни, в котором, возможно, были бы заинтересованы многие. Таким образом, мы окажемся в сфере иной исключительности, а именно — исключительности из участия, в отличие от исключенности по образу жизни, так как люди, принадлежащие к культурам меньшинств, будут исключены из участия в преобладающем направлении культуры»²²⁵.

В России, где постсоветская государственная стратегия строилась на идеологеме «национального» (читай — этнического) возрождения и развития, уже были приняты законы и программы, а также осуществляются многочисленные региональные и общественные проекты именно с целью сохранения частных «культурных корней», будь то татарские, якутские, осетинские, российско-немецкие корни или же более ветвистые и крайне условные корни, как, например, финно-угорские или тюркские. Эта политика не оставляет места тем чувашам или татарам, которые не говорят на чувашском или на татарском языках и которых больше интересует российскость, а не финно-угорскость или тюркскость? Как быть тем «финно-уграм», которые заинтересованы в том, чтобы их дети обучались не в Венгрии или Эстонии, а в московском вузе и могли сдать вступительный экзамен по русскому языку, а затем преуспеть по жизни именно в большом российском пространстве? Ответственная «национальная политика» на общероссийском (действительно — национальном) уровне до сих пор на этот жизненно важный вопрос для части, если не для большинства, населения ответа не дала. В то же самое время этнонационализм, отправляемый властями и общественностью некоторых российских республик и областей, а также и на федеральном уровне, преуспевает в реализации разделительных и вредных для многих людей проектов. Приве-

²²⁵ Доклад о развитии человека 2004, С. 21.

дем примеры такой политики в области религии, образования и языковой политики и попробуем высказать некоторые рекомендации.

А. Признание религии

Как мы уже отмечали, религия является одним из проявлений культурного многообразия и без эффективной религиозной политики со стороны государства невозможно обеспечить культурную свободу. Казалось бы, самый простой путь – это объявить об отделении церкви от государства и соблюдать сугубо светский характер власти, предоставив религиозным институтам и общинам возможности саморазвития и взаимодействия. Однако этого недостаточно. Религиозные доктрины могут иметь крайние формы проявления и стать источником экстремизма и насилия, чего не может допустить государство и общество в целом. Религиозные институты склонны к соперничеству в борьбе за паству и могут претендовать на исключительный статус за счет исключения или притеснения других религиозных направлений и их последователей, а некоторые мировые религии и секты осуществляют прозелитизм в глобальном масштабе в ущерб так называемым традиционным религиям на той или иной территории или среди того или иного населения.

Государство, уважая равноправие религий и их последователей, тем не менее, должно учитывать сложившуюся в стране и в ее регионах религиозную ситуацию, при необходимости ограничивая агрессивный прозелитизм и религиозный экстремизм. Наконец, религиозная политика как часть политики многокультурности содействует устранению последствий религиозных гонений, конфликтов и дискриминации, которые имели место в прошлом во многих странах, а в странах бывшего СССР тем более. Без государственной поддержки и при невысоком уровне жизни населения восстановление некогда разрушенной религиозной жизни трудно восстановить и это является одним из приоритетов государственного управления в данной области. Наконец, власти и общественность оказывают необходимое содействие в просвещении верующих и неверующих по части религиозных воззрений населения и в организации межконфессионального диалога и обеспечения толерантности. Как отмечается в Докладе о развитии человека 2004 г., «государства – какими бы ни были их исторические связи с религией – несут ответственность за защиту прав и обеспечение свобод

всех своих граждан и за отсутствие дискриминации (в интересах кого-то или против кого-то) на религиозной почве»²²⁶.

В России за последнее десятилетие произошли радикальные изменения в развитии религиозной ситуации и в отношении общества к религии.²²⁷ Возродили активную религиозную жизнь представители православия (открылись тысячи новых храмов и сотни новых монастырей, зарегистрировано более 10 тысяч религиозных организаций), ислама (построено 6 тысяч мечетей, свыше 3 тысяч организаций), иудаизма (новые синагоги, связи с Израилем, учебные заведения), буддизма, и других религий. Религиозная жизнь и деятельность, а также политика регулируются законами, которые носят в целом демократический характер. Однако в области обеспечения религиозных прав и свобод, а также предотвращения религиозного экстремизма есть свои проблемы.

В период деятельности радикальных этнонационалистических движений в 1990-х гг. в регионах Северного Кавказа и Поволжья родилась идеология политического ислама, в том числе в крайних формах религиозного джихада (борьба с неверными), которая была использована для осуществления проектов вооруженной сепарации или замены государственной власти властью муфтията. Силовые и правовые меры со стороны государства позволили ликвидировать угрозу разрушения государства и установления религиозных фундаменталистских режимов в таких регионах, как Чечня и Дагестан, хотя террористическая деятельность под исламистскими лозунгами и при поддержке структур международного терроризма продолжается, что представляет собой сложную и серьезную проблему. Какими методами и аргументами можно предотвратить рекрутирование молодых людей в число вооруженных боевиков или террористов-смертников?

Вместе с исламским экстремизмом в российском обществе возникла проблема антиисламских фобий и распространения дискриминационных практик в отношении верующих мусульман. В Республике Дагестан был принят сверхжесткий закон против ваххабизма, который таррикатистский ислам способен использовать против сторонников других направлений в этой религии.

²²⁶ Доклад о развитии человека 2004, С. 67.

²²⁷ См.: Религия и общество: Очерки религиозной жизни современной России. М.; СПб., 2002; Е.А. Степанова. Религиозная ситуация в России и основы межконфессиональной толерантности // Социология межэтнической толерантности. Отв. ред. Л.М. Дробижева. М., 2003, С. 136–149.

Одной из причин напряженности в религиозной сфере стало распространение различных культов и сект с большим количеством новообращенных без религиозных корней. Как отмечает Е.А. Степанова, «в России не религия побеждает атеизм, но, наоборот, религия и атеизм как структурированные системы ценностей отстают под натиском мировоззренческой неопределенности и мифологизированной эклектики»²²⁸. Так, власти и националистически настроенные активисты ряда республик (Якутия, Южная Осетия, Мари Эл, Мордовия, Алтай) вместе с новыми религиозными прозелитами уже много лет пытаются осуществить некий возврат к религиозным корням (это называется «возрождение национальной религии») местного нерусского населения. Речь идет об языческих культах и древних религиозных практиках, которые два-три века тому назад были замещены православием. Хотя крещение аборигенов далеко не всегда было добровольным, как это происходило повсеместно в мире в эпоху утверждения больших религий, уже много поколений верующих осетин, якутов, марийцев и мордвы исповедуют православие, как истово исповедуют католицизм индейцы Северной, Центральной и Латинской Америки или протестантизм аборигены Гавайских островов. **Попытка объявить православие навязанной, чуждой, «не национальной» религией, а языческие культы — «национальной религией» представляет собой образец культурного фундаментализма, разрушающего как местные устои, так и интеграционные возможности представителей российских меньшинств** (последний термин крайне условен по отношению к нерусским российским национальностям).

Если культурные различия этнического характера носят подвижный, сложный и не взаимоисключающий характер, то в сфере религии границы различий имеют более жесткий характер, а такие религии, как ислам, объявляют преступлением против религии переход человека в другую веру. Религиозная идентичность среди верующих формируется достаточно рано через воздействие семьи или проповедников и трудно поддается компромиссу. Доклад о развитии человека 2004 г. формулирует три аспекта обеспечения религиозной свободы в качестве приоритетов государственной политики в этой области. Это — предоставление не только свободы веры, но и права на «многоголосие» в интерпретации догматов веры в рамках одной религии. Это — не предоставление религиозным иерархам каких-либо политических и социальных привилегий. Это предоставление

²²⁸ Е.А. Степанова. Указ. соч., С. 145–146.

всем религиям простора для дискуссий по вопросам веры с правом приверженцев одной религии критиковать с позиций социальной ответственности практику и верования других религий. Это предоставление индивидам свободу не только критиковать религию, к которой они принадлежат, но и отвергать ее ради другой либо оставаться вне религиозной жизни вообще.²²⁹ Для России эти рекомендации представляются применимыми, хотя их далеко недостаточно для обеспечения межрелигиозной толерантности и кооперативных отношений между религиозными организациями и группами и государством.

Б. Политика многоязычия

Язык есть одна из важнейших форм человеческой коммуникации и в то же самое время язык во многих случаях остается отличительной чертой этнической общности и одной из основ ее культурного арсенала. Кроме того, как эпатажно выразился Ролан Барт, «язык — это фашизм», имея в виду, что через язык осуществляются отношения власти, и сама иерархия языковых систем, которыми пользуются люди, отражает не просто демографическую ситуацию, но и определенный выбор государства в лице бюрократии, которая почти всегда предпочитает говорить на одном языке. Как отмечается в Докладе о развитии человека 2004 г., «если в этнических и религиозных вопросах для государства возможно и даже желательно оставаться «нейтральным», подобная позиция в отношении языка является непрактичной. Понятие гражданства требует общего языка для укрепления взаимопонимания и эффективной коммуникации. Ни одно государство не может позволить себе обеспечивать услуги и выпускать официальные документы на каждом из языков, используемых на его территории»²³⁰.

В многоязычных обществах, каковым является Российская Федерация, языковая политика обычно направлена на признание права использовать те языки, на которых разговаривает население в той или иной местности или принадлежащее к той или иной языковой группе, даже если она проживает дисперсно. В законах, в том числе и в российских, как бы закрепляется следующая оптимальная формула: «Пусть каждый имеет возможность пользоваться своим родным языком в некоторых сферах — например, в школах и университетах, но при совместной деятельности, особенно в обще-

²²⁹ Доклад о развитии человека 2004, С. 67.

²³⁰ Доклад о развитии человека 2004, С. 71.

ственной жизни, давайте использовать один общий язык»²³¹. Это всего лишь минимум в определении политики языкового плюрализма, который, однако, соблюдается далеко не во всех странах. Так, например, в Турции только в 2002 г. парламент принял закон, позволяющий частным организациям преподавать курдский язык определенной части курдского меньшинства. Во многих развитых странах с крупными разноязычными общинами закон устанавливает официальное дву- или трехязычие и выделяет средства на выполнение такого закона. Кроме этого, не только позволяют, но и поддерживаются языки многочисленных меньшинств, если они этого желают.

Опыт языковой политики в СССР был достаточно уникальным с точки зрения сохранения и развития языкового многообразия: около 70 языков получили разработанную письменность, издавалась литература и велось преподавание на десятках языках народов СССР. Но в то же самое время советская модернизация и централизаторская политика авторитарного государства обеспечивались во многом через русскоязычные управление и идеологию, а сами представители нерусских национальностей в целях жизненного преуспеяния переходили на русский язык как язык государства, общенациональной культуры и подавляющего большинства населения. В принципе эта ситуация сохранилась и в постсоветской России, где русский язык объявлен законом как государственный язык, но официальное двуязычие и многоязычие установлено в ряде республик.

Как и в ряде других государств, в России существует сложная дилемма: как использовать языковую политику для обеспечения эффективного государственного управления в интересах большинства, и при этом соблюсти языковые права малых групп населения, не закрывая им возможности языкового выбора. Здесь сталкивается представление о некоей идеальной норме (каждый народ имеет право на свой язык) и представление о языковых правах индивида. По большому счету не существует «права на язык», но есть права, имеющие отношение к языку. Догмам языковой политики и устремлениям этнических элит часто противоречит языковая стратегия простых людей, особенно родителей, желающих предоставить больше возможностей для своих детей в рамках большого общества. И здесь действует простое правило: если меньшинство может навязать свой язык большинству только силой, то многие представители

²³¹ Там же.

меньшинств делают добровольный выбор в пользу доминирующего языка. Тем самым, родным языком является не язык, который совпадает с языком национальности, а основной язык, которым человек владеет и которым пользуется. Таким языком для многих представителей нерусских национальностей в нашей стране является русский язык.

Однако языковой репертуар современного человека не ограничивается одним языком и все больше нормой языковой ситуации становится двуязычие и многоязычие, которое к тому же имеет функциональный характер: в одних сферах и ситуациях больше используется один язык, в других — другой язык. В России двуязычие широко распространено, и оно поддерживается государством, особенно региональными властями. Однако здесь возникают серьезные коллизии, которые могут приводить к напряженности и к конфликтам на языковой почве. Один из таких недавних конфликтов возник в Татарстане на почве проекта перевода обучающегося татарского населения республики с кириллицы на латинскую графику. Аргументы местного этнонационализма и находящихся под его влиянием властей республики сводятся все к тому же принципу восстановления прошлого или возврата к некогда существовавшей норме. Используется также аргумент свободы выбора и право на коллективное самоопределение в отношении групповых культурных институтов. Но трудно себе представить более разрушительный проект для судеб тех молодых людей из числа этнических татар, кто решится или будет вынужден получить образование и обучиться письму на основе латиницы, то есть не на основе графики, которой пользуется основное население страны, включая большинство российских татар. Едва ли можно представить себе более разительный случай столь масштабного и продуманного со стороны периферийного национализма «исключения из участия в преобладающем направлении культуры».

Почему такая политика осуществляется и почему она считается позволительной — это другой вопрос. Ответ содержит в себе не только ссылки на стремление сохранять свою самобытность, чтобы поддерживать особый статус республики-государства в рамках Российской Федерации, и не только, чтобы дистанцироваться от доминирующей культуры и ее политического центра, и не только, чтобы лучше интегрироваться в мировое латинографическое информационное пространство. Ответ содержится также и в скрытых устремлениях политического сепаратизма, то есть в укреплении его базы институтами радикальной культурной отличительности. Ответ

кроется и в новых геополитических соперничествах, когда так называемый «тюркский мир», возглавляемый латинографической Турцией, а точнее — политический пантюркизм, приступили к расширению сферы своего воздействия в постсоветском пространстве, которое после распада СССР представлялось как некая *terra nullis* (ничейная земля). Меньше всего данный проект в интересах того, на кого сослался президент М. Шаймиев при объяснении реформы графики в Татарстане: «простой сельский татарин спросил меня, почему он не может писать на том письме, на котором всегда писали татары и сам он хочет писать?»

Хотя Государственная Дума по поводу данной ситуации приняла закон, позволяющий смену графики в стране или в ее регионе только по решению федеральных органов власти, вопрос для политики остается: как совместить свободу частного культурного выбора и культурное многообразие без ущерба для многих других, кто политически молчалив и не способен оценить возможный ущерб сегодняшних политических решений для следующего поколения? Система образования — это то, что касается всех. Тогда, может быть, необходим референдум, но среди кого — всего населения Республики Татарстан, если это делается в интересах населения республики, или всех российских татар, если это делается от имени и в интересах татарского народа? Понятно, что не среди татар Татарстана, которые не обладают правом говорить, ни от имени республиканского сообщества, ни российских татар.

В. Поликультурное образование

Идеология частных корней мешает и может наносить вред представителям национальных меньшинств и эта идеология должна быть скорректирована. Необходимы программы и проекты и, возможно, законы, которые бы решали или хотя бы способствовали реализации свободного выбора и социальному преуспеванию представителей разных культурных традиций в общероссийском пространстве в рамках доминирующей русскоязычной российской культуры. «Причины скептического отношения к автоматическому предоставлению приоритета культурным традициям, доставшимся по наследству, могут быть рассмотрены с учетом того, кто выбирает и что он/она выбирает»²³². Родительские стратегии и устремления самих молодых людей чаще всего радикально расходятся с призывами этнических активистов

²³² Там же, С. 21.

и с установками властей республиканского и даже федерального уровня. Кажущаяся лень в изучении «родного языка» и переход на русский язык в семейной обстановке, поступление в московский вуз, брак с иноэтничным партнером — все это представляется этническим предпринимателям как «предательство» по отношению к родной культуре и должно пресекаться или находить противодействие через политику. Но отвечает ли это устремлениям самих людей и тому выбору, который они решили сделать? Конечно, нет. А это означает необходимость в этнокультурной политике выстраивать более широкие приоритеты и предоставлять более широкие возможности.

Если речь идет о сфере образования, то здесь эти более широкие возможности не должны сводиться только к дополнению государственного образовательного стандарта и системы образовательных учреждений так называемым этнокультурным или региональным компонентом. В России в последние годы было сделано много, в том числе и позитивного, в области утверждения концепции и реального развития поликультурного образования. Изданы научные труды и педагогические пособия, проводятся конференции, реально действуют сотни школ.²³³ Однако инерция советского концепта «национальной школы» как особой школы для представителей отдельного народа фактически осталась за фасадом «поликультурного» или «с этнокультурным компонентом» образования. Вся эта система исходит из наличия в отдельной школе или отдельном классе монокультуры и культурной чистоты (армянская, грузинская, татарская, еврейская школы или армянские, грузинские, татарские, еврейские классы). И хотя сторонники и участники этой системы заявляют, что такие школы и классы открыты для всех, на самом деле, это только формальное заявление, ибо в ментальном отношении это закрытые культурные корпорации: в них обучают монокультуре или нескольким монокультурам, а не культурной сложности и культурной открытости.

²³³ См., например: В.К. Шаповалов. Этнокультурная направленность российского образования. М., 1997; В.В. Макаев, З.А. Малькова, Л.Л. Супрунова. Концепция поликультурного образования в современной России. М., Пятигорск, 1999; Г.Д. Дмитриев. Многокультурное образование. М., 1999; Поликультурное образование на Северном Кавказе: проблемы, тенденции, перспективы. Материалы международной научно-практической конференции. Махачкала — Пятигорск, 30–31 мая 2000 г. Махачкала, 2000; Проблемы поликультурного образования. Международный сборник научных статей. Махачкала, 2001; Реалии и перспективы поликультурного образования в Дагестане. Под ред. С.И. Муртазалиева и В.Н. Цатурова. Махачкала, 2003.

Как реакцию, как самомаргинализацию (маргинальность видится нами именно в уходе в монокультуру, а не в выходе из нее) энтузиастов «национальной школы», ответную логику действий демонстрируют русские этнонационалисты, учреждая «русские национальные школы». Последние концепт и политика исходят от представителей референтной (основной) этнической культуры в составе общероссийского культурного комплекса, который ближе всего и больше всего совпадает с основным культурным потоком («преобладающим культурным направлением») страны. Они действительно могут находить поддержку большинства и их труднее отличить от позитивных гражданско-патриотических воззрений и действий. Но на самом деле концепт «русской национальной школы» или «русского национального компонента» не менее, а даже более разрушителен для сохранения культурного многообразия, реализации культурной свободы и проведения политики толерантности. Этот концепт, во-первых, исключает культуры меньшинства из образа страны и ее населения, во-вторых, он закрывает путь общероссийскому национальному проекту, который носит инклюзивный характер. Национальной школой в России может быть только российская школа, а не русская или татарская. Такой подход открывает новое и обширное поле для политиков и законодателей, которые уже успели многое натворить в рамках старого подхода. Может быть, не следует исправлять сразу все, но что-то делать нужно в плане модернизации национального образования в многоэтнической стране.

МИГРАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ТОЛЕРАНТНОСТИ

Одной из задач, стоящих перед данным проектом, является способствовать росту толерантности в России, построению гармоничного многонационального общества и осознанию обществом прав этнических меньшинств. Публикация первого сборника материалов, подготовленных рабочей группой в рамках правового компонента проекта, выявила определенные пробелы в тематике проведенных в ходе проекта исследований. Ибо масштабность миграционных процессов в России не позволяет при исследовании межэтнических отношений в стране обойти молчанием проблемы, связанные с положением мигрантов, отношением к ним местного населения, деятельностью общественных организаций, а также не затронуть вопросы государственной политики и нормотворчества в этой области.

Таким образом, основной целью работы явился анализ миграционной политики России под этим углом зрения и выработка рекомендаций по ее совершенствованию. При этом, исследование не ставило перед собой задачу проведения всестороннего анализа правовых норм, регулирующих отношения в области миграции и правоприменительной практики.

1. Миграция в изменяющемся мире и права человека

В настоящее время миграция превратилась в неотъемлемый компонент современной жизни. К началу XXI века число только трудящихся-мигрантов в мире, по оценкам МОТ, достигало 36–42 млн. человек (а с учетом членов их семей, по некоторым оценкам, составляло 120 млн. человек)²³⁴ Около 5 млн. граждан стран Европейского Союза сегодня постоянно проживают на территории другого государства ЕС.

Страновые различия в уровне жизни и экономических возможностях и другие факторы, побуждающие людей покидать свои страны в поисках лучшей доли, сделали миграционные процессы необратимыми. Разница между самыми богатыми и беднейшими странами в мире превышает сегодня 100 раз, а между Россией и индустриаль-

²³⁴ Peter Stalker. Workers without Frontiers. The Impact of Globalization on International Migration. ILP, Lynne Rienner Publishers, USA, 2000, p.1.

но развитыми странами в 30–50 раз. Огромные диспропорции, в частности, в оплате труда, сложились и между государствами-участниками СНГ.

Распад бывшего коммунистического блока и возникновение новых независимых государств также вызвали рост международной миграции населения, особенно в этом регионе. За период 1990–1996 гг. более 9 млн. человек оказались в положении мигрантов, из них 2,7 млн. бывших соотечественников вернулись в Россию из бывших союзных республик. Вопреки опасениям, поток мигрантов в страны Западной Европы в эти годы не был таким значительным, как предполагалось ранее: западноевропейские страны ввели ужесточающие въездные правила. Исключение составили лишь возвратившиеся в Германию этнические немцы, количество которых на территории бывшего СССР достигало 1,5 млн.

Помимо возвращавшихся в Россию соотечественников — этнических русских, страна оказалась центром притяжения потоков трудящихся-мигрантов, трудно поддающихся учету и состоящих из титульного населения Украины, Молдовы, Беларуси, Узбекистана, Таджикистана и других государств региона. Прозрачность границ привела к потере в этот период Россией государственного контроля за миграционными потоками: со стороны южных границ в страну устремились сотни и тысячи иностранных граждан и лиц без гражданства из Анголы, Афганистана, Вьетнама, Заира, Ирака, Ирана, Сомали, Эфиопии и других стран.

Прозрачность границ, отсутствие визового режима способствовали тому, что миграционные потоки стали использовать Россию не только как страну назначения, но и в качестве перевалочного пути на Запад. По оценочным данным Центра развития миграционной политики Вены, ежегодно в страны Западной Европы «просачивается» через восточноевропейские страны около 300 тысяч человек.

В качестве противодействия этим тенденциям в мировом масштабе, в 2000 году была принята Конвенция против транснациональной организованной преступности (вступила в силу после 40-й ратификации 29 сентября 2003 г.) и два дополнительных Протокола, непосредственно относящиеся к проблемам миграции: «Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее» и «Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху». (Дополнительные протоколы к настоящему моменту еще не вступили в силу). Конвенция была подписана Российской Федерацией в 2000 г.,

а 24 марта 2004 г. ратифицирована российским Парламентом. Сегодня перед Россией, где по оценкам, количество мигрантов, находящихся на территории страны незаконно, составляет от 3 до 7 млн. человек, стоит задача приведения законодательства страны в соответствие с ее требованиями.

В последние годы к проблемам миграции все чаще подходят с позиций прав человека. Однако сами государства-реципиенты явно проявляют тенденцию по возможности не возлагать на себя обязательства по соблюдению на своей территории прав мигрантов. Показательно в этой связи, что для Конвенции ООН «О защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей», принятой в 1990 году, потребовалось целых 12 лет, чтобы набрать необходимые 20 ратификаций от стран. Конвенция вступила в силу лишь с 1 июля 2003 года. Россия, как и многие принимающие мигрантов страны, данную Конвенцию не ратифицировала.

На Третьей Всемирной конференции ООН по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, состоявшейся в 2001 году в Дурбане (ЮАР), был представлен совместный дискуссионный документ по вопросам международной миграции, подготовленный совместно Международной организацией труда (МОТ), Международной организацией по миграции (МОМ), Управлением Верховного Комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Управлением Верховного Комиссара по делам беженцев (УВКБ) ООН. В нем расовая дискриминация мигрантов была провозглашена нетерпимой и были выработаны «Ключевые принципы борьбы с расизмом и ксенофобией, с которыми сталкиваются мигранты.» В них, в частности, отмечалась необходимость обеспечения того, чтобы дискриминация, поведение и действия, основанные на почве расизма и ксенофобии, направленные против иностранных граждан и лиц без гражданства, были объявлены незаконными. Принципы указывали также на необходимость формирования независимых контрольных органов по правам человека и борьбе с дискриминацией для 1) осуществления контроля и обеспечения выполнения законодательства по борьбе с дискриминацией и 2) получения индивидуальных жалоб по вопросам дискриминации от граждан и иностранцев против как государственных, так и частных структур, и принятия мер по этим жалобам.²³⁵ При

²³⁵ См.: «Равенство в сфере труда – веление времени». Глобальный доклад, представленный в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда. МБТ, Женева, 2003 г., С. 109.

этом особо подчеркивалась необходимость реализации этих принципов для всех мигрантов, независимо от их статуса.

Активизация процессов международной миграции, приводящих к изменению этнических пропорций и росту национального и профессионального многообразия стран, заставляют международное сообщество реагировать на эти вызовы современности. Так, например, Международная организация труда с начала 1990-х годов проводит обширные исследования по борьбе с дискриминацией в сфере производства в отношении мигрантов и представителей этнических меньшинств. Опубликован целый ряд исследовательских работ, содержащих подтверждение случаев и особенности дискриминации при поступлении на работу в различных странах. Подобное исследование недавно было проведено и в России.²³⁶ На основе результатов исследований МОТ были приняты законодательные и политические меры в Бельгии, Германии и Дании.

В качестве совместной инициативы Международной Организации Труда и Совета Европы был подготовлен сборник учебных материалов и пособий по этим вопросам. Проблема трудящихся-мигрантов вынесена в качестве главной темы предстоящей Международной конференции труда в июне 2004 года.

2. Концепт толерантности в праве

Толерантность — модное сегодня слово российского политического и научного лексикона. «Множественного числа нет, жен. (книжное). Отвлеченное существительное к толерантный; терпимость», — так его определял Толковый словарь русского языка 1940 года. В Толковом словаре русского языка 1992 года издания этот термин вообще отсутствует: за прилагательным «толевый» сразу следует существительное «толика». Денег малая толика.²³⁷ В словаре иностранных слов (Под ред. Ф. Петрова, Русский язык, Москва, 1981) оно помещено в один синонимичный ряд со словами «терпимость, снисходительность к кому-либо или чему-либо». Сегодня семантика этого слова значительно расширилась.

Этнологический словарь 1996 года помимо вышеприведенных значений данного термина выделяет социальный аспект толерантности, лежащий в основе культурных измерений человеческой

²³⁶ См.: Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми. МОТ, Москва, 2004.

²³⁷ См.: С. Ожегов и Н. Шведова. Толковый словарь русского языка. РАН, Институт русского языка, Российский фонд культуры. Москва, 1992, С. 829.

субъективности и являющийся «барометром», который позволяет определить уровень общественной зрелости людей, культуру участников социального общения, их готовность к общему поиску путей примирения, согласия и мира.²³⁸ По мнению авторов, толерантность требует и определенного самоограничения, бывает принципиальной, т.е. базируется на твердых убеждениях о ее необходимости, или же прагматической, т.е. целесообразной (ситуационной) практикой отношений. Толерантность выступает как конкретная социальная технология взаимоотношений, урегулирования социальных конфликтов, снятия напряженности в отношениях людей, наций, народов, достижения межнационального мира. Толерантность как бы пронизывает концептуальные положения национальной политики — равенство народов, взаимовыгодное сотрудничество, взаимоуважение интересов и ценностей всех народов, непримиримость к шовинизму.

Как самостоятельную семантическую единицу авторы этнологического словаря выделяют толерантность национальную — общечеловеческую ценность, несущую в себе специфические черты национального характера, духа народов, являющуюся неотъемлемым элементом структуры менталитета, ориентирующуюся на свободу, справедливость.²³⁹ Национальная толерантность особенно четко проявляется по отношению к иным национальностям, иноверцам, противостоит нетерпимости. Цель национальной толерантности — консолидация общества, наций, достижение межнационального примирения политическими средствами, снятие негативных тенденций в сфере национальных отношений. Как отмечают авторы, «толерантность национальная — это особое умонастроение, жизненно-психологическая установка, которая позволяет оценить другое национальное «они» равнозначно собственному «мы». Это внутреннее преодоление нетерпимости и невосприятости «чужого» на уровне собственного менталитета, признание существования «чужой национальной правды», иного подхода к национальным проблемам».²⁴⁰

«Толерантность — это не когда жители города или села спокойно относятся к строительству мечети или синагоги недалеко от православного храма, — пишет В.Тишков, — а когда они все вместе помо-

²³⁸ Этнос, нация, общество. Этнологический словарь. Москва, Издательство «ВИТТАН». 1996 г., С. 148.

²³⁹ Там же, С. 149.

²⁴⁰ Там же, С. 149.

гают построить новый храм представителям другой веры».²⁴¹ Толерантность — это и уважение к другой культуре, и ее познание и заимствование самого лучшего, и ориентация в межэтнических отношениях на позитивный диалог, согласие и добрососедство.

В соответствии с Декларацией принципов толерантности, принятой ЮНЕСКО в 1995 году, толерантность определяется как ценность и социальная норма гражданского общества, проявляющаяся в праве всех его индивидов быть различными, в обеспечении устойчивой гармонии между различными конфессиями, политическими, этническими и другими социальными группами, в уважении к разнообразию различных мировых культур, цивилизаций и народов, в готовности к пониманию и сотрудничеству с людьми, различающимися по внешности, языку, убеждениям, обычаям и верованиям. В Декларации подчеркивается, что конструктивное взаимодействие социальных групп, имеющих различные ценностные, религиозные и политические ориентиры, может быть достигнуто на основе выработки норм толерантного поведения и навыков межкультурного взаимодействия.

Толерантность в таком понимании выступает и как основа этнического разнообразия и одновременно как политика согласия и единства.

Таким образом, современная трактовка понятия «толерантность» достаточно широка. Правозащитники рассматривают ее прежде всего как преодоление всех форм расизма и расовой дискриминации. По мнению Ю. Джибладзе, президента Центра развития демократии и прав человека, такой подход к толерантности вовсе не означает игнорирования других форм нетерпимости — просто в дискриминации, основанной на признаках расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, нетерпимость в современном обществе выражается наиболее ярко. С точки зрения правозащитников, для преодоления нетерпимости в обществе необходимы соответствующая государственная политика, законодательная база и надлежащее применение законов.

Существует и так называемый социокультурный подход к раскрытию значения данного термина. Сторонники такого подхода понимают толерантность как терпимость и уважение ко всему «иному», связывают ее с необходимостью просвещать общество,

²⁴¹ В. Тишков. Этнология и политика. Научная публицистика. Москва, «Наука». 2001, С. 110.

воспитывать у его членов терпимость и уважение друг к другу, уничтожать психологические барьеры, ведущие к возникновению фобий.

Толерантность не является правовой категорией. Однако концепт толерантности (в смысле «допущения и принятия инаковости») находит свое отражение в философии и этике права.

В широком смысле применительно к праву это понятие можно рассматривать с точки зрения философско-правовой идеи и доктринальной нормы. Как история, так и современность дают примеры достаточно полярных этнических подходов в правовых системах различных стран. Так, например, традиции общепонской этики права предписывают сохранение абсолютной национальной идентичности. Данная правообязанность имеет абсолютный характер в том смысле, что японцы «держат круговую оборону идентичности» не только вовне (против иностранцев), но и внутри (против этнических и социокультурных меньшинств).²⁴² Применительно к русской православной цивилизации указанный японский императив отдаленно напоминает «брезгливость» ранних старообрядцев ко всем «ненашим».

Предписание сохранять абсолютную национальную идентичность в Японии закрепляет сегрегацию не только этническую (сфера образования и занятости корейцев, которых практически не принимают на работу в крупные японские компании), но и социокультурную сегрегацию (в отношении так называемых «буракумин», которые живут в настоящих гетто во многих городах и поселках Японии). При этом, как подчеркивают исследователи, европейское понимание прав меньшинств в Японии абсолютно неприменимо, поскольку все внутренние «недояпонцы» стремятся не к обособлению, а к ассимиляции, в которой им отказывают традиции и господствующее общественное мнение.²⁴³

Толерантность присуща либерально-демократическим парадигмам. В Австралии, известной своей политикой мультикультурализма — принятием и уважительным отношением к культурному многообразию населения страны — в основу политики интеграции иммигрантов положена возможность сохранения ими своей культурной и этнической идентичности. Однако и там в последние годы

²⁴² См.: С. Королев. Японская концепция прав человека. В сб.: Права человека: итоги века, тенденции, перспективы. Под ред. Е. Лукашевой. Издательство НОРМА. Москва, 2002, С. 414–416.

²⁴³ Там же, С. 416.

в связи с масштабными иммиграционными процессами высказывается озабоченность сохранением англо-кельтского культурного наследия первых колонистов Австралии.

Становление отдельных идей до доктринального уровня представляет собой продолжительный и многоэтапный процесс, одним из проявлений которого является нормотворчество. Доктрина при этом выступает одновременно и как форма, и как источник права. При этом особенность доктрины состоит в том, что для проникновения в ее сущность внешней стороны недостаточно, нужно учитывать и внутреннюю, содержательную.²⁴⁴

В более узком смысле, толерантность применительно к правам человека с точки зрения содержательной сущности правовой системы — это наличие в законодательстве страны определенных правовых норм, закрепляющих общие принципы и нормы прав человека в отношении различных социальных, этнических групп, включая мигрантов, и отсутствие в нем дискриминационных норм. При этом в законодательстве также могут иметься как конкретные антидискриминационные нормы, так и нормы, предусматривающие более благоприятный правовой режим для определенных категорий лиц — так называемая «позитивная дискриминация». Однако в последнем случае необходим крайне осторожный подход.

Исходной доктринальной нормой для российского права в этой связи служит положение Конституции Российской Федерации о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и выполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации (статья 62).

3. Отношение к мигрантам в обществе

Распад бывшей советской империи и крах тоталитарного общества, экономические трудности, резкое обнищание населения и понижение социального статуса целых общественных слоев в начале 90-х годов в России способствовали деградации нравственно-этических принципов и устоев в обществе, отрицательно сказались на отношении населения к иным этносам и, в первую очередь, к мигрантам. Идеологемы советского периода — «братство народов в стране единой», «новая общность — советский народ» развалились как картонный домик. Тяжелое экономическое положение побуждало людей искать всевозможных виновников — например,

²⁴⁴ См.: С.Бошно. Доктрина как форма и источник права. «Журнал российского права», №12, 2003. С. 71.

мигрантов, занимающих рабочие места и жилье, способствовало развитию нетерпимости к «чужакам». Потеря ориентиров общественного сознания приводила к его поляризации, создавала противостояние различных социальных слоев. Чужаками становились в России и этнические русские из переселенческих общин, вынужденные вернуться на свою родину из бывших союзных республик.

Как отмечается исследователями, постсоветская ксенофобия имеет достаточно глубокую социокультурную и этническую основу.²⁴⁵ Так, к изначальным предпосылкам ксенофобии А. Малашенко относит традиции и представления, связанные с гипертрофией значения русского государства и исключительной ролью русского народа в истории человечества («народ-мессия», «народ-богоносец»). Советский фенотип ксенофобии проявился, по его мнению, в провозглашении советского общества высшим достижением человеческого разума, носителем абсолютных духовных и социальных идеалов, к которым должны стремиться остальные народы и общества.

При этом было бы неверным утверждать, что этнофобия являлась доминирующей тенденцией в межнациональных отношениях в Советском Союзе. Официальная идеология формировала (хотя и иллюзорные) духовные ориентиры — справедливости, равенства, нравственности, — подвергала резкой критике любые националистические или этнофобские проявления. При этом, осуществляемая в тот период национальная политика, насильственные переселения целых народов заложили основы многих этнических конфликтов. На фоне неразвитости гражданского общества в России, отсутствия либерально-демократических традиций, неожиданно появившаяся свобода национального самовыражения, принимавшая порой крайние формы вплоть до разжигания националистической вражды, а также манипулирование населением в политических целях привели к резкому усилению ксенофобских тенденций в обществе. Однако следует отметить и тот факт, что запаса толерантности, накопленного за многовековую историю существования многонационального государства, хватило на то, чтобы распад Союза произошел мирным путем.

Проведенные Международной организацией по миграции в 1998 году исследования по пяти административным регионам

²⁴⁵ См.: А. Малашенко. Ксенофобии в постсоветском обществе. В сб.: Нетерпимость в России: старые и новые фобии. Московский Центр Карнеги. Москва, 1999, С. 6–18.

России выявили крайне высокий уровень мигрантофобии среди местного населения: «отрицательное» или «резко отрицательное» отношение к мигрантам. При этом показательно, что наблюдается явная тенденция к ее росту.²⁴⁶

Отношение к мигрантам в сегодняшней России варьируется от неприязни до резко враждебного и агрессивного, принимающего порой крайние формы проявлений национал-шовинизма (недавнее убийство таджикской девочки в С. Петербурге). Особую этническую нетерпимость проявляют различные молодежные группировки националистического толка («скинхеды», «Партия свободы» в Ижевске и т.п.). Как правило, власти в подобных случаях проявляют «толерантное отношение» к правонарушителям, хотя это именно та область, где должны быть применены силовые меры по пресечению актов этнической агрессии и защите конституционных прав и свобод.

Помимо крайних форм физического насилия и правовой дискриминации в отношении к мигрантам широко распространены негативные поведенческие реакции, выражающие презрение, насмешку, оскорбление, употребление унижительных и бранных выражений, брезгливость. Ксенофобия и экстремизм в ряде регионов России с преимущественным сосредоточением иноэтнических иммигрантов проявляются не только на бытовом уровне, среди местного принимающего населения, но и на государственном. Логика культурного консерватизма нередко входит в противоречие с логикой прав человека.

Местное население, как правило, настороженно относится к этносоциальным общинам мигрантов, воспринимая их как обособленное, чуждое и несущее потенциальную опасность сообществу («занимают наши рабочие места», «насаждают чужую культуру», «разлагают молодежь», и т.п.). Растущая конкуренция на рынке труда, обострение социального неравенства и сложная социально-демографическая ситуация — все это усиливает мигрантофобию. Дискриминационная практика всегда деперсонифицирована. Бытующее еще с советских времен негативное отношение к «торгашам» переносится на мигрантов, в частности, на выходцев с Кавказа, которые традиционно занимаются мелким бизнесом, торговлей на рынках, и т.п.

²⁴⁶ См.: «Открытый форум МОМ». Информационная серия. Московская исследовательская программа по миграции. №5. Август 2002 г.

В сознании людей укоренилось представление о мигрантах как о рабочей силе, которую можно и должно использовать на самых тяжелых, грязных и трудоемких работах.

Формирование толерантности — двусторонний процесс. Мигрантские общины в свою очередь также должны учиться толерантности, культуре общения, проявлять лояльность, демонстрировать местному населению то положительное, что они привносят собой в развитие общества. Помочь им в этом — прямая обязанность принимающего сообщества.

Само население России за прошедшее десятилетие также не смогло интегрироваться в новых этнических условия и принять возросшее расовое и культурное многообразие своей страны. Причиной тому отчасти и то обстоятельство, что этно-социальным проблемам конфликтогенности миграции с самого начала не было уделено должное внимание на верхнем уровне управления.

Толерантность необходимо воспитывать с детства: с детского сада, со школьной скамьи; учебные курсы по толерантности, культуре межэтнических отношений должны быть разработаны и включены в программы вузов. Задачей телевидения, кинематографа, прессы должно стать неискаженное радикалистскими политиками отражение действительности, показ образа иноэтничного мигранта не как врага, а скорее жертвы, как человеческой личности, которая также как и все нуждается в сострадании, помощи и заботе со стороны принимающего государства.

Об отношении к мигрантам в российском обществе свидетельствует и тот факт, что политические партии неохотно идут на сотрудничество с переселенческими организациями в регионах России.¹³⁶ По свидетельству В.Мадьярова, председателя правления Владимирской областной общественной организации беженцев и вынужденных переселенцев «Содействие» и члена Исполкома «Форума переселенческих организаций», в частных беседах известные руководители партий, представленных в Госдуме, говорили представителям переселенцев, что приобретя на выборах 1 миллион голосов вынужденных переселенцев, они рискуют потерять 4—5 миллионов голосов коренных россиян, которые не жалуют мигрантов.²⁴⁷ Союз правых сил, включивший в свою программу раздел под

²⁴⁷ Исключение составляет лишь город Борисоглебск Воронежской области, где компактно проживающие тысячи вынужденных переселенцев активно участвуют в избирательных кампаниях. Их кандидаты побеждали на выборах и в городской совет и в Государственную Думу (Дмитрий Rogozin)

названием «Мигранты — не обуза, а благо для России», и партия «Яблоко», разрабатывавшая совместно с «Форумом переселенческих организаций» проект закона «О репатриации», не прошли в нынешнюю Государственную Думу.

4. Правовые основы регулирования положения мигрантов в России

Распад СССР и последовавшие за ним политические и экономические изменения, а также обострение напряженности в отношениях между национальными и этническими группами в бывших союзных республиках привели к тому, что на территории России за короткий срок оказались сотни тысяч непрерывно пополняющихся миграционных потоков. Отличительной чертой ситуации начала 90-х годов в России являлось полное отсутствие законодательной базы, регулирующей процессы миграции. Работа по экстренному приему, расселению и оказанию помощи лицам, прибывавшим в Россию, велась на основе разовых решений правительства, связанных с конкретными событиями (в Узбекистане, Южной Осетии и пр.) При этом, как отметил министр Правительства Российской Федерации и Председатель правительственной комиссии по миграции В.Зорин в одном из интервью журналистам, — «у нас раньше никогда не было антимигрантских настроений, даже когда в начале 90-х годов мы принимали у себя по миллиону беженцев в год. А сейчас, когда к нам едут в основном трудовые мигранты и создается реальная конкуренция на рынке труда, появляются эти настроения».²⁴⁸

Российская Федерация, провозгласившая свою приверженность демократическим принципам, оказалась перед необходимостью в кратчайшие сроки, «в авральном режиме» разработать и принять миграционное законодательство и на его основе приступить к государственному регулированию данной проблемы. В декабре 1991 года при Министерстве труда Российской Федерации был создан Комитет по миграции населения, спустя полгода преобразованный в Федеральную миграционную службу России, на которую были возложены функции разработки и осуществления государственной политики в области миграции населения.²⁴⁹

13 ноября 1992 года был принят Закон о присоединении Российской Федерации к Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев. Россия также

²⁴⁸ «Вестник Форума», №1–2, январь-февраль 2003 г.

²⁴⁹ «Вестник Форума», №12, декабрь 2003 г., С. 8.

присоединилась ко многим международным договорам, закрепляющим принципы толерантности как основные права и свободы человека: Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и др. 19 февраля 1993 г. были приняты Закон Российской Федерации «О беженцах» и Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». Оба закона вступили в силу 20 марта 1993 г.

То обстоятельство, что миграционные законы готовились в условиях практически непрерывающегося оперативного приема и размещения десятков тысяч беженцев и вынужденных переселенцев, а также при ощутимой нехватке специалистов в этой области, не могло не сказаться на качестве этих законов. Кроме того, законы не были экономически соотнесены с реальными возможностями государства по приему и размещению вынужденных мигрантов и вследствие этого носили во многом общий и декларативный характер.²⁵⁰ А главное, отсутствовала политическая воля к их соблюдению.

Впоследствии оба миграционных закона, принятые на гребне демократической волны, подверглись изменениям в сторону ужесточения режима приема в России мигрантов и предоставления статуса беженца и вынужденного переселенца.

В тот же период были приняты федеральные законы «Об общественных объединениях» (1995), «О некоммерческих организациях» (1995), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (1995) и другие, установившие правовые формы сотрудничества между государством и общественными организациями.

На сегодняшний день в российском законодательстве количество нормативных актов в области миграции (в основном, касающиеся ее вынужденной составляющей), насчитывает более десятка феде-

²⁵⁰ Впоследствии ведомство, занимающееся проблемами миграции неоднократно меняло свою административную принадлежность. С еще большей скоростью менялись его руководители. В октябре 2001 года ФМС была передана в «силовое ведомство» – Министерство внутренних дел Российской Федерации. Многочисленные реорганизации, сопровождавшие каждую смену руководства и ведения, отрицательно сказались как на кадровом обеспечении центрального аппарата и территориальных органов – ведомство покинули многие квалифицированные специалисты, – так и на качестве работы.

ральных законов, свыше ста действующих указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных актов различных министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных и межправительственных соглашений. Кроме того, огромный нормативный массив существует и на региональном уровне.

Следует отметить, что миграционное законодательство в России развивается в последние годы достаточно динамично (несмотря на институциональные трудности, связанные с «подведомственной чехардой»). В прошедшем 2003 году продолжалась работа по подготовке новой редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», а также по принятию постановлений Правительства Российской Федерации в развитие положений действующих законов. Были также разработаны и осуществлялось сопровождение проектов следующих федеральных законов:

- «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в части регулирования процессов привлечения и использования иностранных работников в Российской Федерации);

- «О внесении изменений и дополнений в КОАП Российской Федерации, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части усиления ответственности за нарушения работодателями, заказчиками работ (услуг) и иностранными работниками установленного порядка привлечения и использования иностранных работников).

При всем этом, действующее миграционное законодательство далеко не в полной мере отражает стоящие сегодня перед страной социально-экономические и политико-правовые задачи.

В частности, в российском законодательстве нет специального законодательного акта, который бы регулировал положение и права трудящихся-мигрантов. Федеральный закон от 21 июня 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (вступил в силу с 1 ноября 2002 года) регламентирует порядок участия иностранных граждан в трудовых отношениях на территории Российской Федерации (статьи 13 и 18). Согласно закону, иностранец может выступать субъектом трудовых правоотношений в России лишь при условии обращения работодателя в соответствующий государственный орган за разрешением использовать труд мигрантов (обращение самого работника исключается). Таким образом, закон частично ограничивает правосубъектность мигранта

и противоречит принципу сохранения «национального режима» для иностранцев.

Нормы данного миграционного акта, ограничивающие свободу передвижения работника-мигранта (статьи 11 п. 2; 13 п. 5), «привязывают» мигранта к работодателю (статья 18 п. 2) и способствуют тому, что мигрант попадает в полную от него зависимость: он не может сменить место работы, найти для себя более подходящие условия труда, и т.п. Эта зависимость создает предпосылки для применения работодателем дискриминационных практик как с точки зрения трудовых, так и межличностных отношений. Кроме того, это противоречит конституционным принципам свободы труда (статья 37) и свободы каждого, кто законно находится на территории России, передвигаться и выбирать место пребывания и жительства (статья 27) и фактически способствует выводу трудовых отношений из легального поля.

В настоящее время, во исполнение решения Межведомственной рабочей группы по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации, при Федеральной Миграционной Службе МВД России образована рабочая группа по подготовке предложений по концепции миграционного кодекса Российской Федерации (систематизация, кодификация (гармонизация) действующего законодательства или принятие нового пакета законов). Предстоит сложная и кропотливая работа по качественной переработке нормативного материала, устранению несогласованностей и противоречий в правовом регулировании, восполнению пробелов, отмене устаревших норм и т.п., которая, как планируется, должна опираться на широкий круг научных данных с использованием результатов не только юридических, но и социологических, психологических и других научных исследований.

Кодификационный акт должен определить цели, задачи и принципы законодательства в области миграционных отношений, а также закрепить порядок и особенности использования прав, связанных с переселением по различным основаниям (правовой статус различных категорий мигрантов). Сам факт создания такой рабочей группы с участием представителей государственных структур, научных учреждений и общественности можно расценивать как желание властей наладить диалог.

Важным моментом следует признать необходимость усиления социально-гуманитарной составляющей действующего миграционного законодательства — обогащения и совершенствования

системы защиты прав всех категорий мигрантов. По-прежнему не ликвидированы многие правовые пробелы (в частности, в законах не содержится определения прав мигранта как переселенца, покидающего место жительства по основаниям, не связанным с преследованием, и многое другое).

Все еще не полностью преодолено несоответствие регионального законодательства Конституции Российской Федерации и действующим федеральным законам в этой области. Да и ряд самих федеральных законов «грешит» указанным недостатком. Еще многое предстоит сделать для того, чтобы общепризнанные международно-правовые нормы и принципы и либерально-демократические ценности воплотились в реальную жизнь.

5. Положение мигрантов в России

Проблема миграции вот уже второе десятилетие составляет одну из самых жгучих проблем России. До сих пор в России отсутствует внятная миграционная политика, с четко обозначенными целями, задачами, приоритетами, критериями ее оценки, а также научно обоснованными программами, экономическими расчетами и т.п. Практически все аналитики единодушно сходятся во мнении относительно нерациональности, если не сказать абсурдности государственной миграционной политики.

Ученые бьют тревогу (Л.Рыбаковский, В.Переведенцев, А.Ткаченко и др.): в условиях нарастания демографического кризиса население России неуклонно сокращается, причем в таких масштабах, что это уже можно рассматривать как угрозу национальной безопасности.²⁵¹ Огромные территории обезлюживаются, уже сегодня во многих регионах России имеется дефицит рабочей силы. А с 2006 года начнется устойчивое абсолютное сокращение численности трудоспособных возрастов. Согласно демографическому прогнозу, к 2050 году численность населения России будет составлять не более 90 млн. человек, т.е. на 40% меньше, чем сейчас. При этом доля населения в трудоспособном возрасте понизится с 60% до 47%, а доля населения старше 60 лет возрастет более чем вдвое: с 20% до 43%.²⁵² На этом фоне в стране фактически проводит-

²⁵¹ См.: Н.Воронина. Правовое регулирование миграции в России. В сб.: Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение. Институт этнологии и антропологии РАН. Москва, 1997, С. 33–44.

²⁵² См.: Л.Рыбаковский. Демографическая безопасность: геополитические аспекты и миграция. В сб.: Миграция и национальная безопасность. Выпуск 11. МАКС Пресс, Москва, 2003, С. 15–29.

ся рестриктивная миграционная политика и возводятся законодательные барьеры для приема даже своих бывших соотечественников.

Следует отметить, что не все разделяют такой пессимистичный долгосрочный прогноз демографов относительно численности населения России; в частности, этнополитолог В. Тишков, полагает, что данный прогноз не оправдается.

Правовая типология субъектов миграции в российском праве достаточно разнопланова и вместе с тем ограниченная. Отсутствуют сами термины «мигрант», «иммигрант», «эмигрант». В зависимости от цели въезда и пребывания в Российской Федерации Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» подразделяет всех находящихся на ее территории иностранных граждан на три категории:

- временно пребывающие;
- временно проживающие;
- постоянно проживающие иностранные граждане.

Для каждой из этих категорий закон определяет различный правовой статус.

Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» дает определение незаконно находящегося иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации (статья 25). Федеральные законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» дают соответственно определения понятиям «беженец» и «вынужденный переселенец».

Приток вынужденных мигрантов, обеспечивавший положительное сальдо миграции в 90-х годах, что компенсировало естественную убыль населения, в последние годы значительно сократился. По данным Федеральной Миграционной Службы МВД России, анализ работы подразделений по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации по признанию лиц вынужденными переселенцами в 2003 году свидетельствует о продолжении ежегодной устойчивой тенденции сокращения числа лиц как подающих ходатайство о признании их вынужденными переселенцами (в 2001 г. – 46,8 тыс. чел., в 2002 г. – 24,9 тыс. чел., в 2003 г. – 6,6 тыс. чел.), так и признаваемых вынужденными переселенцами (в 2001 г. – 36,3 тыс. чел., в 2002 г. – 18,2 тыс. чел., в 2003 г. – 3,05 тыс. чел.).

С 2001 года число вынужденных переселенцев сократилось более чем в 2 раза (на 01.01.2001 г. — 782,2 тыс. чел., на 01.01.2002 г. — 625,6 тыс. чел., на 01.01.2003 г. — 491,9 тыс. чел., на 01.01.2004 г. — 352,1 тыс. чел.). На уменьшение количества вынужденных переселенцев, состоящих на учете, влияет как снижение количества вновь признаваемых вынужденными переселенцами, так и снятие в соответствии с законодательством с учета вынужденных переселенцев в связи с окончанием у них срока действия статуса вынужденного переселенца (либо отказа в продлении срока действия статуса).

Подобная тенденция наблюдается и в отношении беженцев и лиц, обращающихся за предоставлением убежища. В 2003 году были приняты и рассмотрены ходатайства о признании беженцем, поступившие от 737 иностранцев из 20 государств мира; по сравнению, в 2002 году — 876 чел. Из них были признаны беженцами 50 чел., в 2002 году — 45 человек. Процент признания беженцами составил 7%, в предыдущем — 5%. По состоянию на 01.01.2004 г. на учете подразделений по делам миграции состояло 8725 беженцев из 23 государств. В результате переучета за 2003 год в Российской Федерации утратили или лишились статуса беженца 5098 человек.

756 иностранцев обратились в 2003 году за предоставлением временного убежища, которое было предоставлено 351 иностранцу. По состоянию на 01.01.2004 г. в России на учете состоят 1232 лица из 16 государств, получивших временное убежище.

В настоящее время около 2 тысяч отрицательных решений по ходатайствам иностранцев находятся в стадии обжалования.

Наличие статуса беженца или вынужденного переселенца еще далеко не означает решенности проблем, связанных с жилищным обустройством мигрантов. Как отмечается в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г., «медленно решаются долгосрочные проблемы многих вынужденных мигрантов, которые решили остаться в Российской Федерации. Часто они сталкиваются с серьезными проблемами в плане социальной защиты. Не уделяется должного внимания решению задач организованного расселения вынужденных мигрантов, перехода от оказания им первой чрезвычайной помощи к созданию условий для нормальной жизни, обеспечению занятости и соблюдению прав человека».

Ежегодно выделяемые на реализацию подпрограммы «Обеспечение жильем беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации» средства из федерального бюджета не способствуют

скорому решению данного вопроса. Так, в течение 2002–2003 гг. поддержку государства в жилищном обустройстве получили около 5,9 тыс. семей вынужденных переселенцев. При этом за последние три года объемы финансирования данной подпрограммы сократились почти в 4 раза: с 991,6 млн. руб., выделенных в 2002 г. до 250 млн. руб., предусмотренных федеральным бюджетом в 2004 году. Получается, что обустройство переселенцев не входит в число первоочередных задач государства.

Сокращение средств, выделяемых государством на подпрограммы жилищного обустройства беженцев и вынужденных переселенцев, лишает надежды на обустройство или отодвигает ее на долгие годы для значительного числа мигрантов. Так, из 352,1 тыс. чел., состоящих на 01.01.2004 г. на учете вынужденных переселенцев, в государственной поддержке нуждается более 135 тыс. чел., в том числе 35 тыс. чел., в соответствии с законодательством имеющих право на первоочередное или внеочередное предоставление жилья. Для их постоянного жилищного обустройства потребуется около 25,9 млрд. руб. средств федерального бюджета.

Значительная часть трудовых отношений, в которые вступают мигранты, не имеет договорного оформления. При этом, — как показали исследования — мигрантская занятость встраивается в самые неформальные и теневые сектора экономики, что делает работников более уязвимыми, снижает возможности их социальной защиты, увеличивает социальную эксклюзию. Как минимум 2/3 мигрантской занятости находится в России практически полностью в «черной» зоне.²⁵³ И как следствие, практика полного нарушения всех прав человека: рабский и принудительный труд, содержание людей в подневольном состоянии, торговля людьми и т.п. Получается, что миграционный режим в современных условиях возрождает казальсь бы забытые формы трудовой эксплуатации человека — кабальный труд, свехэксплуатацию, феодальное долговое рабство — и в целом бесчеловечное отношение к трудовым мигрантам.

По данным обследования, проведенного Московской исследовательской программой МОМ в 2001–2002 гг., в ходе которого было опрошено более 3 тысяч незаконных мигрантов в 12 регионах России, на оседание ориентированы 28 % незаконных мигрантов (хотя остаться навсегда, получить российское гражданство). В Москве эта доля выше — 40%, в приграничных регионах — значительно ниже,

²⁵³ Население России 2001. Девятый ежегодный демографический доклад. Москва, 2002, С. 182–185.

например, в Ставрополье — 18%. Около 7% составляет транзитная миграция через Другие страны, преимущественно на Запад. Остальные 65% — временные трудовые мигранты, более половины которых намерены работать в России длительное время (более года).²⁵⁴

Слабая социокультурная интегрированность иноэтничных мигрантов в принимающее общество способствует росту их групповой отчужденности и замкнутости. При этом, криминальная репутация многих эмигрантских сообществ — вне зависимости от того, насколько такая репутация оправдана — является мощным конфликтогенным фактором, в котором ряд исследователей видят серьезную угрозу для общественной стабильности и правопорядка.²⁵⁵ При этом, все чаще этносоциальные проблемы конфликтогенности миграции предлагается рассматривать в контексте национальной безопасности.

Часть мигрантских общин намеренно дистанцируется от поиска возможностей и путей социальной интеграции. Неадаптивной стратегией поведения характеризуются, в частности, цыганские общины, связанные с наркобизнесом.

Как отмечает Н. Маликова, — «Для отдельных этнических меньшинств мигрантов характерно это состояние принципиальной аномии²⁵⁶, когда они — чужаки в обществе, объект ксенофобии со стороны представителей этнического большинства. Это не только их положение в обществе, но и групповое мировоззрение, обособляющее их в изолированную, либо слабо адаптированную этническую общину. Полноценная межэтническая интеграция в общество для них зачастую недостижима вследствие известных нормативно-правовых ограничений или этнодискриминационной правоприменительной практики».²⁵⁷

6. Миграционная политика

В настоящее время перед Россией остро стоит задача выработки как современной адекватной миграционной политики в целом, так и одной из ее составляющих — иммиграционной политики —

²⁵⁴ Е. Тюрюканова. Принудительный труд как результат нелегальной миграции и торговли людьми в России. Исследование специальной программы по борьбе с принудительным трудом. МОТ, Москва, 2003 г. С. 99.

²⁵⁵ «Открытый форум МОМ». Информационная серия. Выпуск 6. Декабрь 2003 г.

²⁵⁶ См.: Миграция и национальная безопасность. С. 91–94.

²⁵⁷ «Аномия» («аноміє») — понятие, введенное в современную социологию Э. Дюркгеймом, означающее временную утрату социальными нормами действительности.

т.е. задач государства, связанных с приемом и пребыванием на его территории иммигрантов. (Проблемы эмиграционной политики — связанные с обеспечением права граждан на выезд из страны и защитой их прав за рубежом — в данной статье не рассматриваются). Новые процессы в сфере экономических, политических и нравственных отношений в обществе требуют поиска новых параметров взаимоотношений государства и индивида.

В основе иммиграционной политики (в рамках ее социальной составляющей) должна лежать деятельность государства по адаптации и социально-культурной интеграции иммигрантов, включению их в общественную и политическую жизнь принимающего сообщества, соблюдению прав и свобод, гарантированных его конституцией. Иммиграционная политика — в этой ее части — является производной и во многом зависит от осуществляемой в стране социальной политики в целом, ее возможностей и приоритетов. (Тесная связь политической свободы и демократии с экономическими условиями жизни общества была отмечена еще Н.Бердяевым).

Обязанность государства обеспечить достойный уровень жизни каждому находит практическое воплощение в высоких объемах социальных расходов развитых современных государств. Сопоставление долей социальных расходов в ВВП в странах Запада и в России свидетельствует не в нашу пользу. На уровень социальной ответственности государства немалое влияние оказывают также политическая ориентация правительства, соотношение сил в стране, протекционизм во внутренней политике. При этом, социальные задачи государства могут быть реализованы в полном объеме лишь при поддержке общества и его гражданских структур.

Политика России в области миграции в настоящее время всецело сконцентрирована на борьбе с нелегальной миграцией. Проблемам, связанным с социальной помощью, содействием иноэтничным мигрантам в адаптации в обществе и пр., уделяется, в лучшем случае, лишь «остаточное внимание». Развившийся в стране «комплекс иммиграции» приводит к тому, что действующее законодательство крайне несовершенно в области регулирования проблем легализации миграции. Проблема «решается» через депортацию и ужесточение процедур регистрации, выдачи разрешений на работу, приобретения гражданства и пр. Причем эти меры имеют как раз обратный результат: способствует росту числа лиц, считающихся находящимися на территории России незаконно, и кроме того, вступают в противоречие с декларируемой национальной стратегией приема в страну мигрантов.

Ликвидация в июне 2001 г. Федеральной миграционной программы, в которой были подробно расписаны статьи бюджетного финансирования, содержалась информация в области планируемой нормотворческой деятельности государства, привела к тому, что и миграционная политика в целом, и ее финансирование стали менее прозрачными для общественности.

С политикой иммиграции тесно смыкается политика натурализации и предоставления гражданства. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями от 14 ноября 2003 г.) существенно ужесточил порядок приема иностранцев в российское гражданство и при этом поставил в равное положение граждан дальнего зарубежья и бывших граждан СССР. Ужесточение связано с введением таких понятий, как «вид на жительство», предусматривающий пятилетний ценз оседлости до момента подачи заявления о приобретении гражданства РФ, и «разрешение на временное проживание», предусматривающее годичный ценз оседлости до момента подачи ходатайства о получении вида на жительство. При этом только узкий круг лиц может обратиться с заявлением о приобретении гражданства РФ в упрощенном порядке, т.е. без соблюдения условий получения разрешения на временное проживание и вида на жительство. «Издательством над людьми» назвала Л.Графова процедуру предоставления российского гражданства бывшим соотечественникам.

Внесенные в закон поправки не изменяют процедуру приема в гражданство, однако существенно расширяют круг лиц, подпадающих под эту статью. Изменения, внесенные в статьи 13 и 14 закона, упрощают условия приобретения гражданства для многих бывших соотечественников и отменяют абсурдное требование действующего закона оформлять вид на жительство лицам, прибывшим в Российскую Федерацию до 1 июля 2002 г. и зарегистрированным постоянно (имеющим прописку) — т.е. обязанность вторично приобретать одни и те же права.

Одна из задач миграционной политики должна состоять в облегчении процесса интеграции прибывающих людей в принимающее сообщество. В этих целях в августе 2001 г. была утверждена и подписана Председателем Правительства РФ Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001–2005 годы)». Как записано в документе, «целью Программы является формирование и внедрение в социальную практику норм толерантного поведения, определяющих устойчивость поведения

отдельных личностей и социальных групп в различных ситуациях социальной напряженности как основы гражданского согласия в демократической государстве».

Большая роль по формированию толерантного сознания у молодежи, профилактике национализма и экстремизма отводится в программе системе образования. Среди прочих мероприятий программы предусмотрено проведение научных исследований по теме «Миграция, психологическое здоровье и тренинг толерантности» (пункт 17). Программа предполагает широкое участие в ее реализации общественных движений и организаций, включая религиозные и национальные объединения, разделяющие принципы гражданского общества, толерантности и миролюбия.

Вот уже по срокам программа близка к своему завершению, однако свидетельств об ее эффективности, равно как и о ее реализации нет. «А куда девалась программа по толерантности, ведь она была разработана?» — вопрошает Ю. Рошин, Директор института управления миграционными процессами при Государственном университете управления, один из ее разработчиков в рамках комиссии при Правительстве Российской Федерации, возглавляемой тогдашним вице-премьером В.Матвиенко.²⁵⁸ Хочется надеяться, что программа все же проявит себя, и не только как демонстрация властей своего соответствия общемировым требованиям цивилизации.

Другой программный документ — Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации проблему интеграции мигрантов в России ограничивает только одной категорией — вынужденными мигрантами. Это тем более не понятно, ибо для выходцев из бывших союзных республик, преимущественно русских, процесс интеграции в России в значительной степени облегчен (естественно, не отрицая наличия у них определенных сложностей в этой области). Вместе с тем, представлялось бы, что различные интеграционные программы (направленные на изучение русского языка и русской культуры, и проч.) должны быть разработаны в первую очередь для выходцев из стран с большей культурной дистанцией.

По мнению исследователей, отсутствие осмысленной политики интеграции является причиной распространения нелегального положения мигрантов в течение продолжительного времени и, как

²⁵⁸ Н.Маликова. Этносоциальные проблемы конфликтности миграции в современной России. Научный доклад. Москва, 2004 г., С. 6.

следствие, массовой маргинализации и нарушений прав мигрантов, распространения элементов рабства и принудительного труда.²⁵⁹

Несмотря на декларируемую Россией линию на привлечение в страну трудящихся-мигрантов, ее институциональное и правовое оформление как части социальной и миграционной политики еще не достаточно развито. В этой связи в 2003 году – как уже было отмечено выше – велась работа по этому направлению: был разработан и принят целый ряд нормативных правовых актов, направленных на совершенствование действующего порядка привлечения и использования иностранных работников, а также на регулирование трудовых миграционных процессов на основе соответствующих межгосударственных соглашений с государствами-основными импортерами иностранной рабочей силы в Россию. Принятые меры позволили увеличить объем привлечения иностранных работников в 2003 году до 400 тысяч человек (против 283 тысяч в 2001 году и 350 тысяч в 2002 году). Число работодателей, получивших разрешения на привлечение иностранных работников увеличилось за год более чем в 4 раза.

К сожалению, сегодня средства массовой информации сводят на нет все усилия по поддержанию в России толерантного отношения к другим этносам. «Не имеющие национальности» террористические акты мгновенно провоцируют всплеск межнациональной розни. Как отмечалось в Обращении представителей чеченской общечественности г. Москвы по случаю взрыва в московском метро 6 февраля 2004 г., «некоторые политики, принимавшие участие в передаче «Свобода слова», которая вышла на одном из телеканалов в день трагедии, по существу провоцировали античеченские погромы».

Отсутствие политики расселения мигрантов приводит к значительной концентрации мигрантского населения в определенных регионах, например, в Краснодарском крае, Ростовской области. Происходящие при этом изменения в численной структуре проживающих в данной местности этносов нередко приводят к эскалации конфликтных ситуаций. Согласно результатам исследования, опубликованном в газете «Миграционный вестник», миграция и демографическая ситуация в 2001 году являлись источником 18,8%, а в 2002 г. 12,5% конфликтов.²⁶⁰

²⁵⁹ «Открытый форум МОМ». Информационная серия. Декабрь 2003 г., С. 13.

²⁶⁰ Принудительный труд в современной России. Нерегулируемая миграция и торговля людьми. Международная организация труда. Москва, 2004, С. 45.

В настоящее время предпринимаются меры по урегулированию ряда «болевых» моментов, связанных с пребыванием в России некоторых категорий мигрантов. Так, в 2003 году была сформирована и организована деятельность межведомственной рабочей группы по выработке правового и финансового механизма по определению правового положения выходцев из Афганистана, пребывающих на территории Российской Федерации. Во взаимодействии с представительством УВКБ ООН в г. Москве осуществляется работа по добровольному возвращению афганцев на родину.

Вместе с тем, позорным для России, по нашему мнению, явилось нежелание российских властей разрешить проблему цивилизованного пребывания (проживания) в стране турок-месхетинцев, над которыми сжалились США, предоставив 15 тысячам лиц возможность выезда на постоянное место жительства в Америку.

Приходится констатировать, что, в целом, миграционная политика в России в настоящее время сильно политизирована и этнизирована. Функциональный, хозяйственно-экономический и правовой подходы к решению этно-социальных проблем мигрантов в ряде случаев заменяются политическими кампаниями по разжиганию мигрантофобий, или же, напротив, проведением в жизнь этноизбирательного протекционизма.

«Злая воля» в миграционной политике России у правозащитных организаций ассоциируется прежде всего с деятельностью Межведомственной рабочей группы по совершенствованию миграционного законодательства под руководством заместителя руководителя Администрации Президента В.Иванова, к которому у общественности имелось много критических замечаний и претензий. Именно его комиссия создала Закон о гражданстве, в который пришлось срочно вносить изменения. Именно благодаря их деятельности Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации за несколько лет обсуждений превратилась в размытую Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Определенную помощь государственным органам в разработке проблем, связанных с миграционной политикой и межэтническими отношениями, оказывают научные коллективы страны (в частности, Центр изучения проблем вынужденной миграции в СНГ Института народнохозяйственного прогнозирования РАН; Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН; Лаборатория миграции Института социально-экономических

проблем народонаселения РАН; Сибирское отделение РАН; Институт социально-политических исследований; Центр этнополитических и региональных исследований), отдельные представители российского научного сообщества, а также исследовательские коллективы международных организаций (например, Московская исследовательская программа по миграции Международной организации по миграции; Специальная программа по борьбе с принудительным трудом Международной организации труда).

Представляется, что совместные усилия, говоря языком математики — методом квази-оптимального поиска (методом постепенного приближения к истине) помогут в разработке комплексной миграционной политики и критериев ее оценки.

7. Деятельность общественных организаций по формированию толерантного отношения к мигрантам

Деятельность общественных организаций миграционного и правозащитного толка, включая деятельность самих переселенческих общин в области межэтнических отношений заслуживает отдельного самостоятельного исследования и анализа (выходящего за рамки настоящей статьи).

Переселенческие и правозащитные общественные организации держат задачу повышения толерантного отношения к мигрантам в центре своего внимания. Так, например, Саратовский региональный общественный фонд «Общество и право» в 2003 году при поддержке Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству осуществлял программу «Толерантность как парадигма общественного сознания». В течение всего года через телевидение, электронные и печатные СМИ освещалась деятельность национально-культурных объединений и общин; населению области показывались положительные моменты межнационального взаимодействия и согласия. На заключительной конференции, в которой приняли участие представители общественных объединений и национально-культурных центров из 11 субъектов Российской Федерации, резкой критике подверглась политика федеральных властей по национальной и миграционной проблеме: «Такой политики как не было, так и нет не сегодняшний день».²⁶¹

Фонд поддержки мигрантов «Жизнь» (г. Калуга) приступил к реализации проекта «Истоки толерантности», направленного на

²⁶¹ «Миграционный вестник», №2 (42). 27.02.2004.

воспитание у подрастающего поколения толерантного отношения к переселенцам и социальную адаптацию мигрантов. В пяти районах Калужской области в течение года для учащихся 9–11-х классов будут проводиться тренинги этнокультурной компетентности. Видеоматериалы наиболее удачных тренингов планируется распространить в средних школах Калужской области для проведения занятий по воспитанию толерантности.²⁶²

Одним из принципов, соблюдаемым общественными организациями в России при содействии мигрантам, является одновременная помощь местному социально слабозащищенному населению, касается ли это вопросов поиска или создания рабочих мест или жилищного обустройства. Это на практике содействует созданию толерантности в обществе.

Задача любого демократического общества и государства сегодня — не только России — состоит в осуществлении политики цивилизованного сосуществования; создании атмосферы толерантности в обществе; принятии комплекса мер по профилактике и пресечению проявлений крайних форм расовой, этнической, конфессиональной и прочей нетерпимости и ксенофобии. Толерантность должна стать важнейшим элементом системы укрепления межнациональных отношений, одним из принципов государственной национальной и миграционной политики, характеризующейся согласием, сотрудничеством, ненасилием, уважительным отношением людей различной этнической принадлежности друг к другу.

Выводы и рекомендации:

1. Миграция является важным условием демографического и экономического развития России. В этих условиях курс в миграционной политике на ограничительную миграцию противоречит интересам страны.

2. В России имеются возможности для выработки и осуществления сбалансированной, адекватной требованиям времени миграционной политики. Для этого необходимо усилить ее социально-гуманитарную составляющую, усовершенствовать законодательную базу в духе общепризнанных принципов и норм международного права, принять долгосрочную федеральную миграционную программу и проявить политическую волю к ее реализации.

²⁶² «Вестник Форума». №1–2, январь-февраль 2004. С. 24.

В этих целях надлежит:

- осуществлять мониторинг за соблюдением прав мигрантов и мониторинг социально-психологической напряженности в обществе;
- развивать системы защиты прав мигрантов (через судебные и иные органы);
- разрабатывать программы психологической помощи для мигрантов-жертв насилия и методики психологического консультирования как для мигрантов, так и населения;
- осуществлять программы правовой помощи мигрантам (на их родном языке);
- публиковать литературу по вопросам толерантности, миролюбия, веротерпимости; создавать базу данных по этим публикациям;
- проводить акции и кампании по пропаганде толерантного поведения в обществе (на региональном, федеральном и международном уровнях) с широким вовлечением мигрантского населения;
- организовывать совместные летние детские лагеря.

3. Необходимо уделять постоянное внимание формированию позитивного образа мигранта в сознании людей через систему образования, средства массовой информации, и т.п. Повышать общий культурный уровень всего населения, включая мигрантское, способствовать росту правовых знаний, пропаганде общепризнанных норм и принципов в области прав человека. Особое внимание должно быть уделено воспитанию в духе толерантности подрастающего поколения.

4. Проблемы гуманного, цивилизованного отношения к мигрантам можно решить только «всемирно»: объединив совместные усилия государственной власти, общественных организаций, образовательных, творческих, художественных коллективов, средств массовой информации, а также самих мигрантов, путем осуществления целенаправленной, систематической и ежедневной работы как на федеральном, так и региональном уровнях.

5. Необходимо осуществлять деятельность по присоединению России к необходимым международно-правовым актам. (В частности, к Конвенции МОТ 1975 года о рабочих-мигрантах (дополнительные положения) (№143), направленной на гарантирование для работников-мигрантов «равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий, социального обеспечения, профсоюзных и культурных прав и индивидуальных и коллективных свобод»).

5. Сбалансированная миграционная политика должна положительно сказаться на климате в обществе, межнациональных отношениях и в целом на демократическом развитии страны.

АВТОРЫ СБОРНИКА

Видра, Дорис – эксперт проекта Тасис (Москва)

Воронина Наталия Александровна – к.ю.н.; старший научный сотрудник, Институт государства и права РАН; Председатель РОО «Партнерство по миграции» (Москва)

Галдиа, Маркус – Dr. phil., Dr. iur., Руководитель проекта Тасис (Москва)

Пучкова Майя Владленовна – к.ю.н., старший научный сотрудник, Институт государства и права РАН (Москва)

Сапожников Роман Вячеславович – юрист Правозащитного Центра «Мемориал» (Москва)

Соколовский Сергей Валерьевич – к.и.н., старший научный сотрудник, Институт этнологии и антропологии РАН (Москва)

Степанов Валерий Владимирович – д.и.н., старший научный сотрудник, Институт этнологии и антропологии РАН (Москва)

Тишков Валерий Александрович – д.и.н., член-корреспондент РАН, профессор, Директор Института этнологии и антропологии РАН, директор Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (Москва)

О ПРОЕКТЕ «УЛУЧШЕНИЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ И РАЗВИТИЕ ТОЛЕРАНТНОСТИ В РОССИИ»

Улучшение межэтнических отношений и содействие росту толерантности в Российской Федерации является особенно актуальной и сложной задачей. Характерной чертой политического дискурса внутри страны является усиливающаяся этнизация на всех уровнях. Общественное восприятие все больше определяется этническими соображениями. Все получает определение в этнических терминах не только среди населения страны, но и среди правительственных структур всех уровней. В этой перспективе люди оказываются уже не гражданами России, а ингушами, чеченцами, армянами и т.д.

Такое развитие ситуации таит в себе потенциальную опасность, так как в этом контексте люди рассматриваются не как равные между собой человеческие существа, а как отличные друг от друга существа этнические. Это приводит к ложной интерпретации социальных противоречий и конфликтов вообще, и этнических конфликтов в особенности. Такая динамика, несомненно, объяснима в России с ее долгой и непростой этнической историей, но она неизбежно приведет к росту напряженности в культурно и национально многообразном российском обществе. Сейчас, при переходе к последовательно демократическому гражданскому обществу, такие ценности, как равные гражданские права и равные возможности, должны стать базовыми — нельзя допустить, чтобы этому мешала растущая этнизация. Следует переориентировать общество с выделения отличительных черт его членов на поиск общих для них ценностей и свойств.

Именно эта проблема и привела в первую очередь к реализации в настоящей момент в тесном сотрудничестве с российскими властями проекта по улучшению межэтнических отношений и развитию толерантности.

Программа сотрудничества ЕС и России является инструментом практической реализации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Программа сотрудничества в настоящее время включает более 250 проектов и является крупнейшей на территории СНГ. В реализации проектов участвуют в равной степени как европейские, так и российские эксперты. В рамках программы осуществляется обмен опытом между Россией и странами — членами ЕС по широчайшему спектру самых актуальных направлений, включая ядерную безопас-

ность, финансы, развитие малых и средних предприятий, реформу самоуправления и многие другие, одним из которых и является данный проект. Проект начал свою работу в ноябре 2002 года и завершается в декабре 2004 года.

В центре внимания проекта по межэтническим отношениям находятся пять ключевых проблем:

– Существующая на настоящий момент правовая база, как на федеральном, так и на региональном уровне, не позволяет эффективно выстраивать межэтнические отношения и, в частности, решать проблемы прав этнических групп. Ситуация еще более осложняется тем фактом, что правовая база не всегда полностью соответствует международным обязательствам России. Не менее важно и то, что даже существующее законодательство не полностью выполняется и что новые законопроекты, а также документы, отражающие позицию правительства, нуждаются в доработке.

– Неспособность органов власти, экспертов и НПО эффективно защитить права этнических меньшинств, способствовать росту толерантности и предупреждать дискриминацию и проявления экстремизма.

– Диалог между властями и НПО на региональном и местном уровнях, если он вообще имеет место, чаще всего недостаточен и неэффективен. Вследствие этого интеграционные политические механизмы мало где применяются, а если применяются, то встречаются множество препятствий.

– Для российского общества характерны отсутствие понимания культурного и этнического многообразия и правовой культуры; мероприятия по формированию общественного мнения для решения этих проблем практически отсутствуют.

– Слабость НПО, осуществляющих мониторинг и общественную деятельность в сфере межэтнических отношений в РФ.

Цель проекта – содействовать России в улучшении межэтнических отношений, развитии толерантности и предупреждении экстремизма на федеральном и региональном уровнях. Для этого по ряду критериев были выбраны два пилотных региона: Ставропольский край и Республика Чувашия. Основной целью пилотных проектов является, во-первых, содействовать местным властям и гражданскому обществу в более эффективном решении вышеупомянутых проблем, и во-вторых, накопить опыт, который может быть использован в других регионах Российской Федерации.

Для достижения поставленных целей проект предусматривает мероприятия в пяти следующих направлениях (составляющих проекта).

1. Прежде всего, устранение недостатков действующего законодательства на федеральном и региональном уровнях путем анализа законодательства и разработки рекомендации по его улучшению.

2. Вторая составляющая программы – это содействие повышению профессионального потенциала правительственных структур, регулирующих межэтнические отношения, экспертов и НПО в области защиты прав этнических меньшинств, содействия росту толерантности и предупреждения экстремизма. Так как в этой сфере ключевую роль играют правоохранительные органы, то основное внимание уделялось развитию тесного сотрудничества проекта Тасис с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Было заключено соглашение, согласно которому Министерство внутренних дел РФ возложило на себя обязательства участвовать в данном совместном проекте.

Являясь представителями правоохранительных органов, сотрудники милиции ежедневно находятся в непосредственном контакте с городским и сельским населением. Поведение сотрудников милиции в ситуации социальной напряженности, вне зависимости от ее природы – этнической, религиозной или иной – и их отношение к этой ситуации имеет принципиальное значение. Предубеждение, непонимание и отсутствие необходимых знаний и навыков могут вести к усугублению потенциально опасной ситуации. Опыт многих стран показывает, что непрофессиональное поведение и ложные психологические установки полицейских могут вести к значительному росту межэтнической напряженности.

Одну из проблем, таким образом, составляет недостаточная подготовка сотрудников правоохранительных органов. Хотя подготовка сотрудников милиции в РФ имеет традиционно высокий уровень (многие другие страны присылают высокопоставленных сотрудников полиции в Россию для участия в программах подготовки для офицеров среднего и высшего уровня), до сих пор не существует специальной программы, посвященной проблемам взаимоотношений между милицией и этническими и религиозными меньшинствами. Конечно, учащиеся школ милиции получают правовую подготовку, в том числе в том, что касается правового статуса меньшинств, мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев. Не хватает, однако, программы, направленной на обучение навыкам поведения, необходимым для повседневных контактов с представи-

телями этнических и религиозных меньшинств. Поэтому МВД согласилось сотрудничать с проектом в сфере разработки комплексных, ориентированных на практику подготовительных курсов, которые после завершения проекта могут быть включены в постоянный учебный план образовательных учреждений МВД РФ.

Была образована совместная рабочая группа на федеральном уровне, состоящая из экспертов МВД, милицейских экспертов (не являющихся сотрудниками МВД), и экспертов ЕС. Задачей группы являлась подготовка новой учебной программы, включающей учебник для учащихся и методическое руководство с рекомендациями для преподавателей и учебные материалы. Программа базируется на российских реалиях и учитывает специфические черты межэтнических отношений в Российской Федерации и ни в коем случае не является адаптированным вариантом аналогичных материалов, используемых в странах ЕС, хотя западная методология и опыт, естественно, широко используются. Программа будет опробована в двух пилотных регионах, после чего, доработана с учетом опыта пробного использования. После этого новая программа будет введена в качестве обязательного курса в систему образовательных учреждений МВД РФ (22 высших школы, 10 специальных средних милицейских школ и 108 подготовительных центров).

В рамках этого направления также осуществляется подготовка группы высококвалифицированных юристов в области борьбы с дискриминацией, расизмом, «языком вражды» и ксенофобией.

3. Важной целью проекта является ввод в действие новых и активизация старых механизмов диалога. Практика многих стран показывает, что отсутствие диалога между властью и меньшинствами часто приводит к отсутствию взаимопонимания и, как следствие, напряженности и даже конфликтам. Поэтому при решении любых проблем в этой области необходимо использовать методы, охватывающие большие группы заинтересованных лиц, в том числе представителей самих меньшинств. Практика использования консультативных и совещательных органов и других механизмов диалога в западных и некоторых центрально-европейских странах может служить основанием для построения отлаженной системы механизмов политического диалога в Российской Федерации.

Существуют три проблемы, часто осложняющие межэтнические отношения на местном и региональном уровне в Российской Федерации. Вопервых, диалог между представителями структур гражданского общества и властями явно недостаточно активен. Часто отсутствуют координационные механизмы, например обществен-

ные советы, круглые столы или центры этнического согласия, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Во-вторых, местные общественные институты недостаточно отчетливо осознают проблемы этнических меньшинств. На местном уровне механизмы интеграции применяются редко, если вообще доступны. Наконец, потенциал этнических НПО в области переговоров и предупреждения и разрешения конфликтов часто недостаточен. Это же можно утверждать и применительно к органам власти. С учетом вышеизложенного, становится очевидным, почему основным приоритетом настоящего проекта было признано обеспечение возможности политического и социального диалога и, в первую очередь, разработка и поддержка механизмов такого диалога.

4. Следующее направление проекта предусматривает выработку комплекса мер по формированию общественного сознания, имеющих своей целью содействовать пониманию культуры, этнического многообразия и правовой культуры в российском обществе в целом и в двух пилотных регионах в частности. Эта задача имеет огромную важность, так как отсутствие понимания почти автоматически выливается в превратное толкование, которое, в свою очередь, ведет к напряженности и конфликтам.

Особое внимание в этой связи уделяется роли средств массовой информации. В частности, была разработана учебная программа для российских высших учебных заведений, готовящих журналистов. Кроме того, были подготовлены учебные методические материалы для начальных и средних школ.

5. Поскольку эффективный неправительственный мониторинг и механизмы раннего выявления конфликтов имеют первостепенное значение для улучшения межэтнических отношений, важным компонентом программы являлось содействие организационному и профессиональному развитию Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов «EAWARN», являющейся официальным бенефициаром данного проекта Тасис. Организация имеет разветвленную профессиональную сеть корреспондентов, в основном академических ученых, она нуждается в профессиональном и организационном содействии в плане роста навыков мониторинга, лоббирования, отчетности, общественной деятельности, раннего выявления, предупреждения и разрешения конфликтов, а также в усилении технической базы.

В целом, права этнических меньшинств определяются с позиций прав человека. Но права меньшинств также являются важнейшими инструментами предупреждения конфликтов, так как они способ-

ствуют созданию атмосферы открытости и предсказуемости связей между меньшинствами и обществом в целом. Это ясно видно из основной цели международного регулирования прав меньшинств – не разделение или ассимиляция, а интеграция. К сожалению, задаче интеграции меньшинств в современном российском социуме не уделяется достаточного внимания, что наносит вред обществу в целом.

Настоящий проект Тасис ориентирован на решение этих задач и на содействие российским органам власти, экспертам и гражданскому обществу в развитии их потенциала в этой области. Тот факт, что перечисленные целевые группы оказываются включенными в единую программу, является характерной, если не уникальной чертой данного проекта среди многих других проектов Тасис, до настоящего момента предпринимавшихся в РФ.

Более подробную информацию о деятельности проекта Вы можете найти на сайте www.interethnic.ru.

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Под редакцией
Н.А. Ворониной и Маркуса Галдиа

Техническое редактирование,
изготовление оригинал-макета,
дизайн обложки: **Д.А. Бараш**
Корректор: **Ю.М. Гизатуллина**