

*the use of technical devices for a more targeted and cost-effective public consultation and services. Citizens became more informed about the urban problems as users of urban facilities and as potential initiators and founders of a comfortable urban environment for their prosperity.*

**Keywords:** public consultations, open access policy, participatory mechanism, Internet technologies, ID-cards, referendum, e-democracy

*ЭКЗЕКОВ Мусса Хабалевич – докторант кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (119571, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 84; kamzes@hotmail.com)*

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация.** В статье предпринята попытка выявить и проанализировать некоторые ключевые нормативно-правовые принципы государственной политики в сфере защиты и дальнейшего развития национальных культур и языков коренных малочисленных народов РФ. Автор показывает, что, наряду с правами отдельно взятого человека, такой же ценностью являются права отдельно взятого коллектива, национального, конфессионального, культурного, языкового и иного меньшинства. Об этом свидетельствует большой круг действующих в мире международно-правовых документов, посвященных данной проблеме. Главное внимание в статье уделено анализу статей Конституции РФ и важнейших нормативно-правовых актов, на которых основывается политика государства по защите прав коренных малочисленных народов на сохранение и развитие своих традиционных культур и языков.

**Ключевые слова:** малочисленные народы, культура, язык, право, закон, защита, конституция, документ, политика

В современном мире для жизнеспособности, выживания и дальнейшего развития любого малочисленного народа, этнонационального, культурного, лингвистического меньшинства ключевое значение имеет его признание как интегральной части общенационального сообщества, а его представителей – как полноправных граждан государства. С этой точки зрения ключевое значение имеет право его носителей на сохранение и развитие своей культуры и языка, их использование как в повседневной жизни, так и в общественных институтах, средствах массовой информации, органах государственной власти. В противном случае рано или поздно они маргинализуются и оказываются обреченными на постепенное исчезновение. Такая постановка вопроса приобретает дополнительную значимость в современных условиях глобализации и информационной революции, при которых перед многими коренными малочисленными народами РФ, помимо всего прочего, стоит вопрос об их физическом выживании.

Разумеется, права и свободы человека независимо от национальной, страновой, конфессиональной, расовой принадлежности представляют собой высшую ценность. Но такой же высшей ценностью являются также права отдельно взятого коллектива, национальной, конфессиональной, культурной и иной общности. Не является секретом тот факт, что люди зачастую подвергаются дискриминации не только в качестве отдельно взятых индивидуальных членов общества, но и как представители названных и иных меньшинств. Поэтому нельзя не отметить значимость так называемых коллективных прав, под которыми имеются в виду права отдельно взятых индивидов как представителей определенного малочисленного сообщества людей.

И действительно, если тот или иной народ, тем более малочисленный, находится в бедственном положении как с юридически-правовой, так и социально-

экономической точки зрения, то не всегда можно говорить о гарантии прав и свобод отдельно взятых его представителей. О значимости данной проблемы свидетельствует то большое значение, которое ей придается на международном уровне, что выразилось, в частности, в принятии и имплементации целого ряда нормативно-правовых актов, призванных регулировать и контролировать принципы, нормы, механизмы защиты прав коренных малочисленных народов.

В мире не существуют единые для всех стран нормативно-правовые нормы регулирования правового положения коренных малочисленных народов. Начало их разработке и принятию было положено Уставом ООН от 26 сентября 1945 г., который провозгласил правовое равенство всех без исключения народов независимо от расы, языка и религии. В дальнейшем в развитие положений данного Устава были приняты такие важнейшие правовые акты, как Всеобщая декларация прав человека ООН (10 декабря 1948 г.), международные пакты об экономических, социальных, культурных, гражданских и политических правах (16 декабря 1966 г.), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (21 декабря 1965 г.), Конвенция МОТ N 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.) и др.

Исходя из основополагающих положений Устава, Генеральная Ассамблея ООН в «Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам», принятой 18 декабря 1992 г., провозгласила: «Государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности». Соответственно, государства обязываются принимать необходимые законодательные и другие меры для достижения этой цели. Особенно важны положения ст. 2 Декларации, в которой говорится: «Лица, принадлежащие к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам... имеют право пользоваться достоянием своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме»<sup>1</sup>. Особо подчеркивается, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, имеют право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству»<sup>2</sup>. Предусматривается предоставление лицам, принадлежащим к меньшинствам, права создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование, устанавливать и поддерживать без какой бы то ни было дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными и языковыми узами.

Это лишь некоторые из целого комплекса международно-правовых документов, которые послужили основой для разработки международно-правовой базы для сохранения и дальнейшего развития культуры и языка коренных малочисленных народов. Начало XXI в. многие специалисты рассматривают как новую страницу в развитии и укреплении прав человека в их применении к народам данной категории. ООН были объявлены международные десятилетия коренных народов (1995–2004; 2005–2014), созданы Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов в рамках Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС) и Экспертного механизма ООН по правам коренных народов в рамках Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). В 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о защите прав коренных народов, положения которой носят рекомендательный характер. Она закрепляет широкий круг индивидуальных и

<sup>1</sup> Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 18.12.1992. Ст.1.

<sup>2</sup> Там же.

коллективных прав коренных народов, таких как право на сохранение культуры и языка, образование, здравоохранение, трудоустройство, участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства и др.

В 2009 г. Совет ООН по правам человека учредил пост Специального докладчика в области культурных прав. Его мандат охватывает: посещение государств с вынесением рекомендаций по содействию, поощрению и защите культурных прав на местах; проведение различных тематических исследований; рассмотрение индивидуальных сообщений и участие в конференциях, семинарах и других мероприятиях. 5 мая 2013 г. вступил в силу Факультативный протокол 2008 г. к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, учреждающий процедуру рассмотрения индивидуальных или коллективных жалоб на нарушение указанных прав со стороны государств-участников. Были разработаны и приняты международные акты «мягкого права», нацеленные на раскрытие юридического содержания культурных прав человека: Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии от 2 ноября 2001 г. и Фрибургская декларация о культурных правах 2007 г. Эти документы обязывают государства-подписанты принимать соответствующие меры, призванные создавать для лиц, принадлежащих к тем или иным меньшинствам, благоприятные условия для изучения своей истории, традиций, языка и культуры.

Несмотря на то что коренные малочисленные народы составляют относительно малую часть населения РФ, они в полном объеме наделены правами, которыми пользуются все ее народы независимо от их численности, этнической и религиозной принадлежности, места проживания. Об этом свидетельствует тот факт, что государство с самого начала уделяло все возрастающее внимание национальному вопросу в целом и решению проблем коренных малочисленных народов в частности.

Законодательные и нормативно-правовые акты РФ полностью соответствуют положениям, принципам и нормам, закрепленным в международно-правовых документах, касающихся прав человека и гражданина. Так, подтверждая такой подход, в ч. 1 ст. 17 Конституции РФ декларируется: «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией»<sup>1</sup>. Следуя ст. 7 Всеобщей декларации прав человека, Конституция РФ гарантирует равенство всех граждан перед законом и судом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений и др.

Таким образом, Основной закон легитимирует фундаментальные права и свободы человека и гражданина, придает им высшую юридическую силу. Через весь текст Конституции РФ красной нитью проходит принцип приоритетности ценности человека, его прав и свобод. С данной точки зрения историческое значение Конституции РФ состоит в том, что в ней, как констатируется в ст. 2, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». О значимости данной статьи свидетельствует тот факт, что в предельно краткой форме сформулированный в ней принцип конкретизируется в специальной главе 2 «Права и свободы человека и гражданина», состоящей из 47 статей, а также в ряде статей других глав, раскрывающих совокупность основных прав и свобод человека и гражданина, гарантированных высшим законом государства.

Ключевое значение с этой точки зрения имеет ст. 68 Конституции РФ, в которой государственным языком на всей территории страны является русский язык. Но согласно той же статье национальные республики как субъекты РФ вправе устанавливать собственные государственные языки. В органах государственной власти и местного самоуправления, в государственных учреждениях республик они употребляются наряду с русским языком. В ряде республик государственными языками признаются два и более языков. Например, в Кабардино-Балкарии статус

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. Ст. 17. — *СЗ РФ*. 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.

государственного, помимо русского, имеют кабардинский и балкарский языки, в Дагестане — несколько языков наиболее крупных этносов.

Именно в этом контексте разработано и применяется законодательство в сфере защиты, сохранения и дальнейшего развития этнической культуры и языка коренных малочисленных народов РФ. Особо важное значение с этой точки зрения имеет ст. 69 Конституции, согласно которой «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации»<sup>1</sup>. Таким образом, Конституция РФ выделила коренные малочисленные народы в качестве особой этнической общности, к которым относятся 26 этносов. Особенно отчетливо этот принцип проявляется в культурно-языковой политике Российской Федерации, которая направлена на гарантирование всем ее народам права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Центральное место в правовом регулировании данного вопроса занимает федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — закон N 82-ФЗ), который устанавливает нормативно-правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов РФ, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, форм хозяйствования и промыслов. Данный закон закрепил права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, а также на осуществление территориального общественного самоуправления.

Закон впервые определил понятие коренного малочисленного народа РФ. Согласно п. 1 ст. закона N 82-ФЗ под коренными малочисленными подразумеваются «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями»<sup>3</sup>. При этом немаловажное значение имеет тот факт, что коренными малочисленными национальными меньшинствами могут считаться этнические общности, состоящие из граждан РФ, постоянно проживающих на ее территории и характеризующихся особой этнической культурной и языковой спецификой, объединенных самоназванием и собственной самоидентификацией.

В Российской Федерации на законодательном уровне закреплена государственная поддержка коренных малочисленных народов как самостоятельных субъектов права на традиционное природопользование, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни. К началу нулевых годов в России нормативно-правовая база по проблемам сохранения и развития культурного наследия коренных народов включала около 170 документов международного, федерального и регионального уровней. С тех пор она продолжает пополняться. В них определены несколько направлений конституционно-правовой защиты прав и жизненно важных интересов коренных малочисленных народов: признание этих народов в качестве субъектов права; законодательное закрепление гарантий их прав; воссоздание национально-территориальных образований на уровне местного самоуправления и др. В этом русле им предоставлено право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут непосредственно их касаться, право на получение справедливой компенсации за ущерб, который может быть причинен им вследствие хозяйственной деятельности, и др.

Единый перечень коренных малочисленных народов РФ утверждается феде-

<sup>1</sup> Там же. Ст. 69.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 30.04.1999 N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 13.05.2008). Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_22928/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22928/) (проверено 01.11.2015).

<sup>3</sup> Там же. Ст. п. 1.

ральным правительством по представлению органов государственной власти соответствующих субъектов федерации, прежде всего Севера и Дальнего Востока. Что касается народов Республики Дагестан, то, учитывая уникальность ее этнического состава, право определения количественного состава и иных особенностей населения предоставлено руководству республики. Большинство коренных малочисленных народов традиционно проживают в труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченными возможностями для занятия хозяйственной деятельностью. Поэтому без соответствующих гарантий должного материального обеспечения они не в состоянии пользоваться всеми декларированными Конституцией РФ социальными правами.

*EKZEKOV Moussa Habalevich, Doctoral Candidate of the Chair of the National and Federal Relations, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, bld. 1, Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119571; kamzes@hotmail.com)*

## PROBLEMS OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract.** *The article attempts to identify and analyze some of the key regulatory principles of the state policy in the sphere of the protection and the further development of national cultures and languages of indigenous minority peoples of the Russian Federation. It is shown that, along with the rights of an individual person, of the same value are the rights of a single collective, ethnic, religious, cultural, linguistic and other minorities. This is evidenced by a large range of international legal documents, dealing with this issue. The main attention is paid to the analysis of the articles of the Constitution of the Russian Federation and the most important legal acts, on which the policy of the state to protect the rights of indigenous peoples, and to maintain and develop their traditional culture and language is founded.*

**Keywords:** *minority peoples, culture, language, law, protection, constitution, document, policy*