

О.Ю. Кузнецов

## ПРАВА НАРОДОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ И РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Геополитические процессы 90-х гг. XX столетия существенно изменили политическую карту мира: менее чем за десятилетие на планете появилось 22 новых страны, исчезли 4 государства, контуры границ значительного числа из них существенно изменили свои очертания. Последствия распада в эти годы военно-политического блока стран социалистического содружества по своим масштабам могут быть сопоставимы, пожалуй, только с гибелью Испанской колониальной империи в XIX в. или с крахом Британской и Французской колониальных систем в середине XX в. Мировой науке еще предстоит осмыслить и оценить причины и результаты этих глобальных трансформаций. Мы же предпримем попытку рассмотреть эти процессы с точки зрения международного гуманитарного права, а также выявить их влияние на формирование российского законодательства в сфере регулирования правового бытия этнических коллективов как самостоятельных субъектов правоотношений.

Впервые в международной юридической практике права народов как особая форма коллективных прав значительных по численности групп людей, имеющих общие имманентные видовые (антропологические, этнические, религиозные, культурные, языковые) признаки, получили закрепление в Уставе Организации Объединенных Наций (ООН), который, как известно, был подписан 26 июня 1945 года в Сан-Франциско на заключительном заседании Конференции Объединенных Наций по созданию Международной Организации и вступил в силу 24 октября 1945 г. Нормы международного права, регламентирующие права народов, распространили согласно ст. 73 Устава ООН свое действие, в первую очередь, на территории, «народы которых не достигли еще полного самоуправления»<sup>1</sup>. Этим термином было обозначено население колоний, доминионов и так называемых «подмандатных территорий», находившееся в зависимости от своих метрополий.

Устав ООН сформулировал первоначальные права народов в виде юридических императивов в адрес государств-метрополий, в обязанность которым под страхом применения силы со стороны международного сообщества вменялось (п. «а» и «б» ст. 73 Устава ООН):

- «обеспечить, соблюдая должное уважение к культуре указанных народов, их политический, экономический и социальный прогресс, прогресс в области образования, справедливое обращение с ними и защиту их от злоупотреблений»;
- «развивать самоуправление, учитывая должным образом политические стремления этих народов и помогать им в прогрессивном развитии их свободных политических институтов в соответствии со специфическими обстоятельствами, присущими каждой территории и ее народам, и с их разными степенями развития».

Одновременно п. «б» ст. 76 Устава ООН призвал «способствовать политическому, экономическому и социальному прогрессу населения территорий, его прогрессу в области образования и его прогрессивному развитию в направлении к самоуправлению или независимости, как это может оказаться подходящим для специфических условий каждой территории и ее народов и имея в виду свободно выраженное желание этих народов...»<sup>2</sup>.

Приведенные выше формулировки Устава ООН позволяют нам указать некоторые права народов, признание которых и ныне является обязательным условием для вхождения государства в систему Организации Объединенных Наций. К ним относятся:

- право народов на физическое существование;

- право народов на экономический, социальный и культурный прогресс;
- право народов на политический прогресс через обретение самоуправления или независимости;
- право народов на сохранение своей самобытности.

Дополнительное закрепление некоторые из этих прав получили в различных международно-правовых актах, не относящихся непосредственно к области регулирования собственно прав народов: например, Конвенции о предупреждении преступления геноцида и ответственности за него (1948 г.), защищающей их право на физическое существование, Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам (1960 г.), обеспечивающей их право на политический прогресс через обретение самоуправления или независимости, а также Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.), гарантирующей право народов на экономический, социальный и культурный прогресс<sup>3</sup>.

Принципиально новые права народов были сформулированы и получили признание в результате принятия и вступления в силу Международного пакта о гражданских и политических правах и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которые были приняты и открыты для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. Как известно, они придали обязательную юридическую силу правам, изложенным во Всеобщей декларации прав человека, и вместе с ней образуют «Международный билль о правах человека»<sup>4</sup>. Оба этих международно-правовых акта имеют общую, текстуально повторяющуюся статью 1, в которой закреплены дополнительные базисные права народов, поскольку они являются «основополагающим предварительным условием эффективного уважения и соблюдения прав человека индивидов и занимает центральное место в деле обеспечения и укрепления мер по защите прав человека»<sup>5</sup>. К их числу относятся:

- право на самоопределение (п. 1), в силу которого они «свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие»;
- право свободного распоряжения своими естественными богатствами и ресурсами (п. 2), согласно которому «ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования»<sup>6</sup>.

Как мы видим, к четырем основополагающим правам народов, получившим свое закрепление в Уставе ООН, Международные пакты добавили права политического и экономического суверенитета, предоставив народам, независимо от их численности, социально-политического и культурного развития, всю полноту правосубъектности как полноправных субъектов международных правоотношений. При этом следует подчеркнуть, что право на самоопределение не является тождественно равным праву непременного обретения народом политической независимости и национальной государственности. Право народа на самоопределение всего лишь означает для него возможность добровольно и свободно определить свой статус: будь то или национально-государственный суверенитет, или территориальная автономия в составе многонационального федеративного государства, или этнокультурная автономия, призванная обеспечивать и защищать социокультурные потребности этнических групп и сообществ в полиэтничном обществе.

Такое положение дел в полной мере подтверждает факт принятия Международной организацией труда

(МОТ) как одним из институтов ООН в 1957 и 1989 годах двух Конвенций (№ 107 и № 169 соответственно) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, в которых эти права подтверждаются и детализируются (рассматриваемая ниже Конвенция № 169 была принята Генеральной конференцией МОТ 26 июня 1989 г.). Однако при этом п. 3 ст. 1 Конвенции определяет, что использование термина «народы» «не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом»<sup>7</sup>, а поэтому специфические права таких народов не должны распространяться (в силу п. 2 этой статьи) на иные этнические группы и сообщества, которые не считают себя таковыми. Следовательно, Конвенция МОТ лишь дополняет и конкретизирует основополагающие права народов в отношении тех из них, которые не обладают государственностью (в виде суверенного государства или национально-территориальной автономии в составе другого государства) и не способны обрести ее в силу своей малочисленности, социальной организации, уровня общественно-политического развития, экономического благосостояния или иных объективных причин. Таким образом, по отношению к основным правам народов права коренных и ведущих племенной образ жизни народов являются факкультативными правами, приобретение или возникновение которых сопряжено, в первую очередь, с добровольным отказом конкретного народа от реализации права на самоопределение. К числу таких прав относятся:

- право «уважения целостности» соответствующих народов (п. «а» ч. 2 ст. 2 Конвенции МОТ № 169);
- право «полного осуществления социальных, экономических и культурных прав этих народов при уважении социальной и культурной самобытности, их обычаев и традиций и их институтов» (п. «b» ч. 2 ст. 2);
- право «в полной мере беспрепятственно и без дискриминации пользоваться правами человека и основными свободами» наравне с остальным населением страны (ч. 1 ст. 3);
- право «неприкосновенности ценностей, практики и институтов» указанных народов (п. «b» ст. 5);
- право «выбора собственных приоритетов для процесса развития в той мере, в какой он затрагивает их жизнь, их верования, институты, духовное благополучие и земли, которые они занимают или используют каким-либо иным образом», а также право «осуществлять контроль, по мере возможности, за собственным экономическим, социальным и культурным развитием» (ч. 1 ст. 7);
- право «сохранять собственные обычаи и институты, если они не противоречат основным правам, определенным национальной правовой системой, и международно-признанными правами человека», а также право учета со стороны государства «их обычаев или обычного права» (ч. 1 и 2 ст. 8)<sup>8</sup>.

Как мы видим, перечисленные выше специфические права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, охватывают весь спектр их гражданских, экономических, социальных и культурных интересов, оставляя при этом без внимания их политические права. Следовательно, международное законодательство предусматривает своеобразный «компенсационный» механизм, согласно которому обретение конкретным народом как обособленным этническим сообществом дополнительных общественно значимых прав и гарантий своего бытия сопряжено с утратой им своего политического суверенитета и делегированием соответствующих полномочий в адрес правительства страны проживания.

Аналогичным образом международное право трактует вопрос о специфических правах национальных меньшинств, которые декларируются и регламентируются отдельно от основополагающих прав народов, а также прав коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Поэтому национальные меньшинства рассматриваются международным правом как самостоятель-

ный субъект правоотношений, характеризующийся собственной специфической правосубъектностью.

Документом, введшим понятие национального меньшинства, стал Международный пакт о гражданских и политических правах. В ст. 27 он провозглашает принцип, согласно которому «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к этим меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедывать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком»<sup>9</sup>.

Однако в полном объеме права меньшинств получили юридическое закрепление в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, которая была принята резолюцией 47/135 (XLVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 года. Она является первым специальным международно-правовым актом, посвященным определению и регламентации прав меньшинств и их отдельных представителей. Несмотря на свой незначительный объем (всего 9 статей), Декларация детально закрепляет и регулирует права национальных или этнических, религиозных и языковых меньшинств, а также обязанности государства, на территории которого они проживают или гражданами которого они являются, по их защите, обеспечению и поощрению. Ст. 2 Декларации определяет и закрепляет основные права меньшинств, к числу которых относятся:

- «право пользоваться достоинствами своей культуры, исповедывать 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» (п. 1);
- «право активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни» страны проживания (п. 2);
- «право активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в которых они проживают, в порядке, не противоречащем национальному законодательству» (п. 3);
- «право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование» (п. 4);
- «право устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами» (п. 5).

Эти права согласно п. 1 ст. 3 Декларации представители национальных меньшинств могут осуществлять «как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации»<sup>10</sup>.

Следует особо подчеркнуть, что текст Декларации более четко по сравнению с Международным пактом о гражданских и политических правах оформляет требование о позитивных действиях в отношении реализации прав меньшинств: если в ст. 27 Пакта говорится о том, что представителям меньшинств «не может быть отказано в праве...», то в ст. 2 Декларации используется формулировка, согласно которой они «имеют право...». Таким образом, ее положения выходят за рамки невмешательства государства в жизнь этнических сообществ, а формулировка «свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме» требует от государства создания и обеспечения условий, не допускающих их со стороны частных или должностных лиц, государственных институтов и общественных организаций, а также общества в целом.

Принятие Декларации повлекло за собой создание особой рабочей группы для составления комментария к ней (ее председателем был назначен г-н Асбьерн Эйде). Эта группа в 2000 году завершила работу над Заключительным текстом комментария к Декларации о правах

лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. К принципиальным положениям этого документа следует отнести указание на то, что «права лиц, принадлежащих к меньшинствам, – это индивидуальные права даже при том, что в большинстве случаев эти права могут осуществляться лицами только совместно с другими. В отличие от этой категории прав права народов являются коллективными правами»<sup>11</sup>. Следовательно, особые права меньшинств не являются политическими правами и не совпадают с основополагающими правами народов. Поэтому можно говорить о том, что меньшинства международным правом рассматриваются только как совокупность людей, находящаяся под юрисдикцией определенного государства, чьи действия по реализации своих прав не противоречат таким принципам, как нерушимость границ и территориальная целостность стран-участниц мирового сообщества. Таким образом, де-факто требования меньшинств о признании их национальной независимости будут и должны рассматриваться как сепаратизм.

Сопоставление права народов на самоопределение и права представителей меньшинств на эффективное участие в политической жизни государства позволяет нам выделить и указать еще одну качественную характеристику национальных меньшинств. Как известно, право народов на самоопределение, закрепленное в ст. 1 как Международного пакта о гражданских и политических правах, так и Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принадлежит только народам. Поэтому если та или иная группа требует предоставить ей право на самоопределение и оспаривает территориальную целостность государства, то она рассматривает себя в качестве народа и, следовательно, не может претендовать на права национального меньшинства. В связи с этим мы должны указать на принципиальное отличие между национальным меньшинством и народом: в отличие от народа национальное меньшинство не является активным субъектом политической жизни в стране проживания, а его социальная деятельность направлена не на обособление или выделение из гражданского сообщества, а интеграцию в него.

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам инициировала разработку и принятие аналогичных трансрегиональных или континентальных международных правовых актов. В Европе работа над этой проблематикой продвинулась дальше, чем в других частях мира. Параллельно с подготовкой текста Декларации в рамках ООН в 1989 году был принят Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), который предоставил меньшинствам широкие права. Эти права были вновь подтверждены на встрече представителей государств-участников СБСЕ в Копенгагене в 1990 г. и на Женевской встрече экспертов в 1991 г. Проблема национальных меньшинств была затронута в числе других вопросов в Парижской хартии для новой Европы, подписанной главами государств-участников СБСЕ в ноябре 1990 г., в которой была выражена решимость поощрять их права. В том же году Европейская комиссия по законодательному обеспечению демократии, созданная Комитетом министров Совета Европы, составила перечень прав меньшинств<sup>12</sup>.

Положения указанных выше международных правовых актов получили свое развитие и систематизированное закрепление в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, принятой Комитетом министров Совета Европы на сессии в Страсбурге 1 февраля 1995 г. Это первый, имеющий обязательную силу, многосторонний документ, на сегодня являющийся наиболее всеобъемлющим из всех международных актов в области прав меньшинств. Государства, ратифицировавшие Рамочную конвенцию, обязаны привести свое национальное законодательство, а также административную и юридическую практику в соответствие с ее положениями. Россия подписала Рамочную конвенцию 28 февраля 1995 г. и ратифицировала ее без каких-либо оговорок 18 июня 1998 г.,

чем в настоящее время выгодно отличается от группы европейских государств – Австрии, Германии, Дании, Македонии, Польши, Словении, Швейцарии, Швеции и Эстонии, на территории которых права меньшинств не распространяются на мигрантов и лиц, не имеющих гражданства этих стран<sup>13</sup>. При ее подписании от имени Российской Федерации было сделано заявление, согласно которому «попытки исключения из сферы деятельности Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств ... лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств»<sup>14</sup>. Тем самым Россия распространила действие положений Рамочной конвенции на иностранных граждан и апатридов, законно проживающих на ее территории, из числа граждан бывшего Союза ССР.

Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств Совета Европы как и Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, в основу приобретения специфических прав отдельными представителями меньшинств или меньшинствами в целом закладывает принцип свободного и добровольного отнесения человеком себя к тому или иному национальному меньшинству – принцип национальной самоидентификации. В пояснительном докладе Европейской комиссии по законодательному обеспечению демократии уточняется: «субъективный выбор каждого индивидуума связан с объективным критерием, относящимся к личности человека»<sup>15</sup>. Одновременно Рамочная конвенция определяет особые права меньшинств:

- «право на равенство перед законом и равную защиту закона» (ч. 1 ст. 4);
- право «во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни на полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения» (ч. 2 ст. 4);
- право «поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие» (ч. 1 ст. 5);
- право защиты «от любых политических и практических действий, имеющих целью ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вопреки их воле» (ч. 2 ст. 5);
- право на «дух терпимости и диалог между культурами», а также на меры со стороны государства «по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенно в области образования, культуры и средств информации» (ч. 1 ст. 6);
- право на защиту «от угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия по причине этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности» (ч. 2 ст. 6);
- право «на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии» (ст. 7);
- «право открыто исповедывать свою религию или выражать убеждения, а также право создавать религиозные учреждения, организации и ассоциации» (ст. 8);
- «право на выражение мнения», включающее «свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией на языке меньшинства без вмешательства со стороны публичной власти и независимо от границ» (ч. 1 ст. 9);
- «право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства устно и письменно в частной жизни и общественных местах» (ч. 1 ст. 10);
- право, «насколько это возможно», использовать язык меньшинства в отношениях с административными властями (ч. 2 ст. 10);
- «право любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, получать в кратчайший срок на язы-

ке, который оно понимает, информацию о причинах его ареста, характере и причинах любого выдвинутого против него обвинения, а также вести защиту на этом языке, получая для этого при необходимости бесплатную помощь переводчика» (ч. 3 ст. 10);

- «право пользоваться своей фамилией, именем и отчеством на языке меньшинства, а также право на их официальное признание в соответствии с требованиями, закрепленными правовыми системами» стран-участниц СБСЕ (ч. 1 ст. 11);
- «право размещать в общественных местах вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства» (ч. 2 ст. 11);
- «право создавать и управлять своими собственными частными учреждениями в области образования» (ч. 1 ст. 13);
- «право изучать язык своего меньшинства» (ч. 1 ст. 14)<sup>16</sup>.

Перечислив все специфические права, предоставляемые национальным меньшинствам Рамочной конвенцией, мы можем разделить их на две большие группы – общие, не выходящие за рамки общепризнанных прав человека (например, на равенство перед законом и равную защиту закона или право открыто исповедовать свою религию или выражать убеждения), и особенные, присущие только отдельным представителям меньшинств или меньшинствам в целом (например, право пользоваться своей фамилией, именем и отчеством на языке меньшинства или право защиты от любых политических и практических действий, имеющих целью ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вопреки их воле). Однако среди всех указанных выше общих и особенных прав национальных меньшинств нет никаких политических прав, главным из которых является право на самоопределение. Следовательно, Рамочная Конвенция рассматривает социальные, экономические и культурные права представителей национальных меньшинств как имманентно групповые или индивидуальные в рамках одного этнического сообщества, тогда как политические и гражданские права – как исключительно индивидуальные, обусловленные фактом наличия гражданства страны проживания.

Как мы видим, реализация перечисленных в Рамочной конвенции прав национальных меньшинств не связана с обретением ими политического и территориального суверенитета, хотя предусматривает их некоторую обособленность от «основной группы населения» страны проживания. В Западной Европе такой тип неполитического самоопределения малочисленных этнических групп получил название «индивидуальной автономии» или «автономии без территории» (теоретическое обоснование содержания этих политико-правовых терминов достаточно подробно раскрыл французский политолог Ролан Лапидо (Lapidot) в своей монографии «Автономия как способ гибкого решения этнических конфликтов» (Autonomy – flexible solution to ethnic conflicts)<sup>17</sup>. Всего же он выделяет три типа автономии этнических сообществ, включая в них как народы (в т.ч. коренные и малочисленные), так и группы, проживающие вне своей исторической родины (т.е. диаспоры), или этносы, не имеющие традиционного ареала проживания и живущие дисперсно (т.е. в рассеянии) – так называемые «внетерриториальные этносы». Р. Лапидо выделяет:

- политическую территориальную автономию (т.е. обретение народом политической независимости и национальной государственности);
- административную территориальную автономию (т.е. автономию в составе многонационального федеративного государства);
- индивидуальную этнокультурную автономию или «автономию без территории».

Следует отметить, что все эти три вида автономии не противоречат нормам международного права и являются организационно-правовым выражением различных способов самоопределения народов как результата практической реализации ими этого коллективного права.

Законодательство Российской Федерации в контексте реализации прав народов и национальных меньшинств полностью соответствует нормам международного права.

Оно гарантирует и юридически обеспечивает возможность свободного самоопределения для всех народов или этнических групп, проживающих на территории страны. Факт образования Российского государства через подписание Федеративного договора, являющегося составной частью Конституции РФ (гл. 3), свидетельствует о добровольном вхождении всех российских народов и народностей в состав страны, свободном выборе ими федерации как формы ее политического и государственного устройства. Таким образом, отказ от национально-государственного суверенитета в пользу федерации следует рассматривать не только как форму самоопределения, но и как действие народов России, направленное на обретение ими особого этнокультурного статуса внутри федерации.

В современной России право национальных меньшинств на этнокультурную автономию как правовое выражение их особого социокультурного положения в сравнении с основной группой населения страны (т.е. этническими русскими) получило юридическое закрепление в федеральном законе «О национально-культурной автономии» от 17 июля 1996 г. № 74-ФЗ<sup>18</sup> и Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909<sup>19</sup>. Эти акты призваны регулировать «многовариантные формы национально-культурного самоопределения народов в Российской Федерации с учетом разрозненного проживания многих народов на ее территории». Важнейшей формой такого самоопределения должна стать национально-культурная автономия, «позволяющая гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности, малочисленным, разрозненно расселенным народам, национальным меньшинствам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования». Законодатель четко указывает правовой статус национально-культурной автономии – экстерриториальное общественное формирование. Таким образом, она изначально рассматривается как субъект общественно-политических отношений, не связанный непосредственно с деятельностью государства в лице его органов.

Посредством различных форм национально-культурного самоопределения граждане Российской Федерации независимо от их национальности и территории проживания реализуют права:

- создавать самоуправляемые общественные образования в местах компактного проживания национальных или этнических групп;
- формировать в рамках действующего законодательства ассоциации и другие общественные объединения, способствующие сохранению и развитию культуры, более полному участию национальных групп в общественно-политической жизни страны;
- получать поддержку со стороны государственных органов;
- обращаться через национально-культурные ассоциации и объединения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и представлять свои национально-культурные интересы;
- участвовать в культурном сотрудничестве народов, этнических и религиозных общин, отправлять религиозные обряды;
- устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны историческими, национальными, религиозными и языковыми узами;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций<sup>20</sup>.

Одновременно национально-культурная автономия является не только инструментом реализации прав граждан, но и самостоятельным субъектом правоотношений, законодательно наделенным набором собственных прав, среди которых важнейшими являются (ст. 4 федерального закона «О национально-культурной автономии»):

- право «получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправ-

ления, необходимого для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры»;

- право «обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы»;
- право «создавать средства массовой информации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке»;
- право «сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным и культурным ценностям»;
- право «следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла»;
- право «участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций»;
- право «устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств»<sup>21</sup>.

Таким образом, мы можем сделать вывод о двойственном правовом статусе национально-культурной автономии: с одной стороны, она является одним из легитимных способов реализации права народов на самоопределение в контексте норм международного гуманитарного права; с другой стороны, она выступает в качестве специфической организационно-правовой формы общественно-объединения, созданного по принципу этнокультурной общности его членов, а поэтому ее деятельность должна рассматриваться в контексте российского гражданского и гуманитарного права. Как бы то ни было, такой вид автономии представляет собой способ реализации представителями национальных меньшинств, проживающих на территории России, своих факультативных прав, проистекающих из их национально-языковой самоидентификации (Конституция РФ, как известно, в ст. 26 устанавливает право граждан «определять и указывать свою национальную принадлежность» (ч. 1), а также право «пользования своим родным языком и выбора языка общения» (ч. 2)<sup>22</sup>, как это предусмотрено нормами международного права.

Подводя итог, следует отметить, что народы и национальные меньшинства нормами международного права и российского законодательства наделены значительным объемом основополагающих и факультативных прав, позволяющих им свободно развиваться, сохраняя при этом свою этнокультурную идентичность и самобытность. Однако реализация этих прав зависит, в первую очередь, не от стран-участниц мирового сообщества, их правительств и иных государственных и политических институтов, а от самих народов или национальных меньшинств, их воли к политическому, социальному и культурному прогрессу, без которой вся система международных и российских гарантий их специфических прав останется мертворожденным юридическим механизмом.

#### Примечания.

- <sup>1</sup> Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда [Официальное издание ООН. – № 01-60925–November 2001–5000]. – Нью-Йорк: Департамент общественной информации ООН, 2001. – С. 46.
- <sup>2</sup> Там же. – С. 46-47, 49-50.
- <sup>3</sup> Азаров А.Я., Роттер В., Хюфнер К. Защита прав человека: Международные и российские механизмы. – М.: Московская школа прав человека, 2000. – С. 34-36.
- <sup>4</sup> Нет расизму: 2001 год – Международный год мобилизации усилий для борьбы против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. – М.: Информационный центр ООН в Москве, 2001. – С. 9.

<sup>5</sup> Права человека: Изложение фактов [Всемирная кампания за права человека]. – Вып. 16: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам [Официальное издание ООН. – № GE.96-16005–September 1996–2,585]. – Изд. 2-е [Официальное издание ООН. – № GE.01-83230–November 2001–1,000]. – Женева: Центр ООН по правам человека, 2001. – С. 9.

<sup>6</sup> Цит. по: Права человека и судопроизводство: Сборник международных документов. [Human right and the judiciary: A collection of international documents / Edited by F. Quinn & A. Rzepliński]. – Warsaw: Office for Democratic Institutions and Human Rights, 1998. – С. 97.

<sup>7</sup> Цит. по: Комментарий к федеральному закону «О национальной культурной автономии» (с приложениями). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1997. – С. 181.

<sup>8</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990: В 12-ти тт. – Женева: United Nations Office at Geneva, 1959-1992. – Т. 11. – Женева, 1991. – С. 2195-2198.

<sup>9</sup> Цит. по: Права человека и судопроизводство: Сборник международных документов. [Human right and the judiciary: A collection of international documents / Edited by F. Quinn & A. Rzepliński]. – С. 103.

<sup>10</sup> Руководство ООН по проблемам меньшинств: Управление Верховного комиссара ООН по правам человека: В 2-х ч., 14-ти кн. [Официальное издание ООН. – № HR /P/UNG/2]. – Ч. 1. Кн. 2. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. – Женева: Centre for Human Right United Nations Office at Geneva, 2001. – С. 2-3.

<sup>11</sup> Эйде Асберн. Заключительный текст комментария к Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам // Руководство ООН по проблемам меньшинств: В 2-х ч., 14-ти кн. – Ч. 1. Кн. 1. – С. 5.

<sup>12</sup> См.: Права человека: изложение фактов. [Всемирная кампания за права человека]. – Вып. 18. Права меньшинств. [Официальное издание ООН. – GE.92-15297–July 1992–1,505]. – Женева: Центр ООН по правам человека, 1992. – С. 7-8.

<sup>13</sup> Руководство ООН по проблемам меньшинств: В 2-х ч., 14-ти кн. – Ч. 2. Кн. 8. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, принятая Советом Европы. – С. 2.

<sup>14</sup> Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). – 1998, № 25. – Ст. 2833.

<sup>15</sup> См.: Мукабенова А. Б. Российская практика обеспечения прав национальных меньшинств в контексте европейских международно-правовых документов // Российское государство и национальная общественность: пути и перспективы социального партнерства: Материалы международного «круглого стола» «Национальные объединения: их роль и место в достижении гражданского мира, согласия и дружбы между народами» (Тула, 26-27 апреля 2001 г.). – Тула, 2001. – С. 96.

<sup>16</sup> European Treaty Series. – № 183. – P. 7-10.

<sup>17</sup> См. подробнее: Lapidoth, Rolane. Autonomy – flexible solution to ethnic conflicts. – Paris, 2001.

<sup>18</sup> СЗ РФ. – 1996, № 25. – Ст. 2965. См. также: Комментарий к федеральному закону «О национальной культурной автономии» (с приложениями). – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 1997.

<sup>19</sup> СЗ РФ. – 1996, № 21. – Ст. 2876.

<sup>20</sup> Комментарий к федеральному закону «О национальной культурной автономии» (с приложениями). – С. 178-180.

<sup>21</sup> Там же. – С. 22-23.

<sup>22</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, внесенными указами Президента РФ от 9 ноября 1996 г. № 20, от 10 февраля 1998 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 679). – М.: Юридическая литература, 2001. – С. 12.