



## Семинар

### **Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств и проблемы их осуществления**

#### **с уделением специального внимания образованию национальных меньшинств**

В.В. Степанов

Институт этнологии и антропологии  
Российской Академии Наук

#### **Сохранение и развитие культурного многообразия. Российский опыт**

Для законодательства Российской Федерации не характерно использование понятия «национальные» или «этнические меньшинства». Однако в соответствии с международным правом, Россия осуществляет политику сохранения и развития этнической, языковой и культурной самобытности отличительных сообществ.

Международными ориентирами в области прав человека и национальных меньшинств для России являются Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966), Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992), Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995). Цель этих и других международных документов - сформулировать правовые принципы, которые государства обязуются соблюдать для обеспечения защиты национальных меньшинств.

Особое значение для России имеют Рекомендация Комитета министров Совета Европы (2005) "О преподавании языков сопредельных государств в приграничных регионах"<sup>1</sup>, а из документов СНГ, имеющих отношение к защите прав меньшинств, "Модельный закон о языках" (2004).

В настоящее время нет общепринятого в сфере международных отношений юридического определения понятия "национальное меньшинство" и "этническое меньшинство" (а также «культурные меньшинства»). Не стремясь дать свое

<sup>1</sup> Рекомендация N R (2005) 3 Комитета министров Совета Европы "О преподавании языков сопредельных государств в приграничных регионах" (Принята 02.02.2005 на 913-ом заседании представителей министров).

определение этому понятию, Россия на международной арене выступает против узкой трактовки. Ратифицируя Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, федеральный закон особо указывает: «Российская Федерация считает неправомерным включение в оговорки и заявления при подписании или ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств в одностороннем порядке определения термина "национальное меньшинство", которое не содержится в Рамочной конвенции»<sup>2</sup>.

Понятия "национальное меньшинство" и "этническое меньшинство" в России воспринимаются как синонимы. Не ставится вопрос о поиске различий между национальными меньшинствами и местными этническими сообществами, хотя в отдельных случаях подразумевается, что этническая группа – это коренное население, а нацменьшинства – пришлое население. В то же время этот подразумеваемый смысл не ограничивает как первых, так и вторых в правах, защищающих меньшинства (напр., по вопросам политических и избирательных прав и свобод). Российское законодательство защищает, прежде всего, те этнические группы, которые ведут аборигенный образ жизни и обладают официально признанным статусом коренных малочисленных народов. В то же время не принято именовать их меньшинствами, хотя в отдельных документах понятия «коренной малочисленный народ» и «национальное меньшинство» фактически приравниваются<sup>3</sup>.

Страсбургский саммит (1997)<sup>4</sup> вынес решение «расширять сотрудничество в отношении защиты всех лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам». Понятие «лица, принадлежащие к национальным меньшинствам» можно интерпретировать либо, как (1) официально признаваемые категории, путем перечисления этнических названий в списке, либо (2) категории, оказывающиеся на положении меньшинства.

Россия не считает себя однонациональным государством. В ее законодательстве применяется как первый вариант, прежде всего, в отношении коренных малочисленных народов, так и второй вариант - в отношении сообществ, обладающих правом на национально-культурную автономию. При этом принцип наделения сообществ, обладающих правом на национально-культурную автономию, приближается к международному пониманию меньшинств не как относительно малочисленных сообществ, но как уязвимых категорий населения<sup>5</sup>.

В двусторонних соглашениях и договорах, заключаемых Россией с другими государствами, нередко перечисляются в качестве меньшинств те этнические категории населения, чью культуру и язык договаривающиеся стороны намерены согласованно защищать. Такие документы подписаны со многими государствами – членами бывшего СССР, из чего можно сделать вывод, что среди «списочных» меньшинств числятся в России так называемые титульные нации бывших союзных республик – украинцы, казахи, молдаване, киргизы, туркмены и др.

---

<sup>2</sup> Федеральный Закон от 18.06.1998 N 84-ФЗ "О ратификации рамочной конвенции о защите национальных меньшинств" (принят ГД ФС РФ 05.06.1998)

<sup>3</sup> См., например, «малочисленных народов или иных национальных меньшинств», ст.3 ("Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств" (Заключена в г. Кишиневе 07.10.2002)

<sup>4</sup> "Итоговая Декларация Второго саммита Совета Европы" (Вместе с "Планом действий Второго саммита Совета Европы") (Принята в г. Страсбурге 11.10.1997)

<sup>5</sup> "...лица, принадлежащие к меньшинствам или уязвимым группам, имеют право на равную защиту законом и свободу пользоваться своей собственной культурой, исповедовать свою религию и пользоваться своим родным языком" ("Варшавская Декларация к сообществу демократий" (Принята в г. Варшаве 27.06.2000)).

В других европейских странах меньшинства предстают либо в виде списка, либо их права строго привязаны к определенной территории. В Польше признанным является только «списочный» вариант, причем делаются различия между нацменьшинствами и этническими группами. В качестве первых, признаются немцы, армяне, белорусы, евреи, литовцы, словаки, татары, украинцы, цыгане, чехи. Однако этнические группы поляков не признаются нацменьшинствами. В Австрии законом предусмотрены меньшинства из числа словенцев и хорватов, имеющих собственные традиционные территории, а также венгров, чехов, словаков, рома и синти. В Бельгии меньшинством признается малочисленное германоязычное население, не защищенное территориальной автономией, но обладающее правом решать проблемы культур и образования.

В Германии общее количество персон, официально причисленных к национальным меньшинствам, крайне невелико и проживает на ограниченных территориях. В понятие «меньшинство» не включаются так называемые новые меньшинства, в частности, турки. Подписывая Европейскую рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, 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. При этом федеральная конституция Германии не содержит каких-либо специальных указаний в отношении защиты меньшинств, но в конституциях германских земель, где проживают меньшинства, такие нормы имеются.<sup>6</sup>

Применительно к условиям России следует говорить не столько о понятии «защита национальных меньшинств», сколько о системе миноритарной и языковой защиты. Во внутреннем законодательстве России почти не применяются понятия "национальное меньшинство" и "этническое меньшинство". Порядок и организационные формы учета интересов культурных и языковых групп в значительной мере определяются сложившейся в России системой федерального устройства. Но территориальные автономии – это лишь часть системы. Миноритарная защита включает в себя самостоятельные направления:

- «Этнический федерализм», суть которого заключается в наличии территориальных автономий с титульными нациями и особыми государственными языками.
- Федеральные и региональные гарантии особого статуса коренных малочисленных народов
- Право на экстерриториальную национально-культурную автономию
- Федеральные и региональные инициативы в сфере поддержки и развития негосударственных языков
- Государственный статистический учет этнического и языкового разнообразия населения
- Формы общественной защиты меньшинств
- Поиск новых правовых форм государственной защиты через совместную деятельность государства и научного экспертного сообщества

«Этнический федерализм» в России - это этнические территориальные автономии 44 национальностей. Они существуют в виде 21 республики, представляющие 35 титульных национальностей, 7 автономных округов (8 титульных национальностей) и автономной области (1 титульная национальность). Такая форма в виде узаконенного

---

<sup>6</sup> Видра Д. Федерализм и проблема интеграции меньшинств // Право и этничность в субъектах Российской Федерации. – М., 2004

«этнического регионализма» может защитить только определенные группы. Среди них де-факто приоритетом обладают титульные национальности, даже, если они составляют численное меньшинство среди населения этих регионов, поэтому данную форму российского федерализма можно было бы назвать «титульным федерализмом».

**Таблица 1.** Республики в составе РФ, с титульными национальностями, составляющими численное меньшинство среди местного населения

название республики	титульная национальность	доля среди населения, %
Карелия	карелы	9,2
Хакасия	хакасы	12,0
Адыгея	адыгейцы	24,2
Коми	коми	25,2
Бурятия	буряты	27,8
Удмуртия	удмурты	29,3
Башкортостан	башкиры	29,8
Алтай	алтайцы	30,6
Мордовия	мордва	31,9
Марий Эл	марийцы	42,9
Саха (Якутия)	якуты	45,5

В настоящее время в 11 республиках (из 21) в составе Российской Федерации титульное население составляет численное меньшинство, причем во многих случаях его доля не превышает одной трети жителей. Каждая из республик имеет собственную конституцию и преференции, прежде всего языковые, в пользу титульной национальности. Таким образом, титульные национальности в России не являются меньшинствами.

Провозглашая в титульных автономиях принцип этнического и языкового равенства, законодательство таких регионов, согласно сложившейся практике, уделяет приоритетное внимание «своим меньшинствам», впрочем, не называя их таковыми. Как правило, имеются в виду автохтонные этнические сообщества или группы, проживающие на данной территории длительный исторический срок. В Республике Удмуртия на положении меньшинства, чью культуру необходимо сохранять, признана малочисленная группа автохтонного населения *бесермян* (3 тыс. чел.), в Республике Коми аналогичный статус обрели *коми-ижемцы* (12,7 тыс.). В республиках Удмуртии, Татарстане, Мордовии, Башкирии действуют нормативные акты и межрегиональные соглашения, направленные на поддержку культурного развития титульных групп, проживающих за пределами соответствующих автономий. Например, Республика Мордовия обязуется поддерживать культуру на своей территории татарского меньшинства (5% населения), а Республика Татарстан на своей территории – культуру мордовского меньшинства (0,6% населения). В ряде случаев таким группам предоставляются территории с чертами автономии местного значения: Вепская национальная волость в Республике Карелия, Эвено-Бытантайский район в Якутии, Немецкий Азовский район в Омской области, Ногайский и Абазинский национальные районы в Карачаево-Черкесской Республике. Существуют также национально-административные единицы муниципального уровня.

Особой поддержкой закона пользуются коренные малочисленные народы. В России, по разным оценкам, насчитывается 40 - 60 малочисленных этнических групп, которые проживают в трудных экологических условиях Севера. Большая часть из них имеет официальный статус «коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока» (КМНС)<sup>7</sup>. В России действует закон, согласно которому малочисленным является народ менее 50 тысяч человек, представители которого ведут традиционный образ жизни (занимаются охотой, рыболовством, морским промыслом). Этот статус по закону и в соответствии с международными правовыми нормами предоставляет аборигенам государственные гарантии защиты коллективных прав, традиционного образа жизни, культуры и среды обитания<sup>8</sup>.

Устойчивое существование и развитие таких групп в значительной степени зависит от деятельности государства. Обязанность государства - помочь населению, проживающему в экстремальных природных условиях, не разрушая при этом самобытную этнокультурную среду. Судьба малых общностей, их идентичность, даже демографические параметры зависят от федеральной и региональной политики. Важнейшим инструментом такой политики является государственный статистический учет, который, наряду с экономической помощью, был организован еще в 1920-е годы. Разработка каждой государственной программы для северных территорий всегда связана с использованием "аборигенной" статистики. На основании данных статистики региональные власти выдвигают предложения федеральному правительству о введении новых программ развития. Часть таких программ действует на федеральном уровне<sup>9</sup> и десятки - на региональном.

**Таблица 2.** Малочисленные народы Севера, существование которых официально не признавалось в советское время

	численность по данным Всероссийской переписи 2002 г.	название других групп, которое присваивалось непризнанным группам
алюторцы	20	<i>коряки</i>
камчадалы	2293	<i>ительмены, русские</i>
кереки	8	<i>чукчи</i>
кумандинцы	3114	<i>алтайцы, русские</i>
сойоты	2769	<i>буряты</i>
тазы	276	<i>китайцы, удэгейцы, нанайцы</i>
теленгиты	2399	<i>алтайцы</i>
телеуты	2650	<i>алтайцы, русские</i>
тубалары	1565	<i>алтайцы</i>
тувинцы-тоджинцы	4442	<i>тувинцы</i>
челканцы	855	<i>алтайцы</i>
чулымцы	656	<i>хакасы, русские</i>

Важным государственным шагом в деле защиты прав малочисленных народов стало расширение правительственного списка КМН с 27 (сформирован в период СССР) до 40 названий. Это обеспечило правовой гарантией дополнительно 30 тыс. человек. Важно и

<sup>7</sup> Общая численность персон превышает 250 тыс. человек. Но из-за сложностей статистического учета и специфики прошлой советской политики, только часть, а именно 223 тыс. обладает официальным статусом КМН.

<sup>8</sup> Федеральный Закон от 30.04.1999 №82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"; Федеральный Закон от 20.07.2000 №104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"; Федеральный Закон от 07.05.2001 №49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

<sup>9</sup> Например, федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. N 1099

то, что список был расширен за счет таких этнических групп, существование которых ранее не признавалось государством.

Некоторые регионы, такие как Республика Якутия, выработали собственные списки коренных малочисленных народов для осуществления более полной защиты уникальных культур (в Якутии особым статусом наделены русские старожилы севера).

Таким образом, в России 44 титульные национальности обладают территориальными автономиями, а 8 из них, плюс еще 32, обладают статусом коренных малочисленных народов. Но согласно данным статистики, в современной Российской Федерации проживает 182 национальности. Как осуществляется защита культурных и языковых интересов нестатусной части населения?

Российский федерализм, в значительной степени унаследованный от советской системы национально-территориального устройства, первоначально не был ориентирован на защиту нетитульных автохтонных культурно-отличительных сообществ и этнических мигрантов. Известно, что большинство федеральных систем в Европе не предусматривает защиту так называемых новых меньшинств, возникших в результате современных миграций. В этом отношении российский опыт выгодно отличается тем, что действующие в отдельных регионах с 1993 г., и по всей РФ с 1996 г., нормы предусматривают права любого дисперсного этнического сообщества на экстерриториальную автономию. Такая форма направлена на решение этнокультурных и языковых проблем для любых групп. И в этом большое достижение.

Что это за сообщества? 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. Такие организации следует трактовать как, представляющие интересы этнических меньшинств или, точнее, групп, находящихся в положении этнического меньшинства. Первоначально около десяти регионов издали собственные правовые документы, которые содержали нормы о НКА. Положения этих документов, частью сформулированные удачно, легли затем в основу федеральных норм. На сегодняшний день оно включает около двух десятков нормативно-правовых документов, главным из которых является федеральный закон о национально-культурной автономии (1996 г.).