

Права национальных меньшинств в Российской Федерации

Николай Витрук

Для России — многонационального общества и федеративного государства, состоящего из разнообразных по своим характеристикам субъектов, вопрос о правах народов (наций), национальных меньшинств, этнических групп, их сочетании с правами и свободами человека и гражданина имеет особое значение.

В статье рассматриваются правовые аспекты данной проблемы — как международно-правовые, так и внутригосударственные.

Понятие национальных меньшинств, их разновидности

Конституция Российской Федерации называет и признает такие социальные общности, как народ, многонациональный народ Российской Федерации, народы России, народы, населяющие соответствующие территории, национальные меньшинства, коренные малочисленные народы, малочисленные этнические общности, а также признает расовую и национальную принадлежность индивидов (преамбула, ст. 3, 9, 19, 26, 68, 69, 71, 72, 82).

В Конституции и законах Российской Федерации допускается (не всегда оправданно) большое разнообразие в терминологии, обозначающей национальные меньшинства и их разновидности («этнические группы», «малочисленные этнические общности», «малочисленные народы», «коренные малочисленные народы», «малочисленные коренные (аборигенные) народы» и т. д.).

Как известно, понятие национальных меньшинств является дискуссионным¹.

В статье 1 *Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам*, подписанной государствами-участниками Содружества Независимых Государств (СНГ), сказано, что «под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории одной Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре или традициям отличаются от основного населения данной Договаривающейся Стороны»².

Главный признак приведенного выше определения заключается в том, что меньшинство населения по своим этническим корням, языку, культуре, традициям должно отличаться от большинства населения. Дополнительный признак — постоянное проживание национального меньшинства на тер-

ритории государства — не вызывает особых возражений. Спорным является третий признак понятия национального меньшинства — это наличие гражданства государства, на территории которого лица национального меньшинства проживают. Как известно, *Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств*³ не содержит понятия национального меньшинства. Российская Федерация при ратификации 18 июня 1998 года Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств⁴ сделала специальное заявление о том, что «попытки исключения из сферы действия Рамочной конвенции постоянно проживающих на территории государств-участников Рамочной конвенции лиц, ранее имевших гражданство, но произвольно лишенных его, противоречат целям Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств». Такое заявление вызвано сохраняющейся до сих пор практикой дискриминации русскоговорящих «неграждан» в Латвии и Эстонии, то есть бывших граждан СССР, не получивших гражданство этих государств.

Определение национального меньшинства зависит от формы государственного устройства, является ли государство унитарным или федеративным, имеются ли в них государственно-национальные или территориально-национальные автономии, от количества и численности проживающих в них народов (наций), народностей, этнических групп, а также от социально-исторических, культурных и иных особенностей социума в пределах пространства конкретного государства.

Для Российской Федерации наиболее приемлемо определение национальных меньшинств, их разновидностей, которое было представлено в проекте федерального закона «О национально-культурной автономии», принятого Государственной Думой в первом чтении 22 ноября 1995 года⁵ (в его окончательной редакции эти положения исключены). В указанном законопроекте под национальными меньшинствами предлагалось понимать «общность граждан Российской Федерации, осознающих свою принадлежность к народам (национальностям), имеющим государственные образования за пределами Российской Федерации либо не имеющим таковых, но основная часть которых проживает вне Российской Федерации». К первой группе национальных меньшинств могут быть отнесены украинцы, белорусы, молдаване, казахи, грузины и представители других титульных наций независимых государств-участников Содружества Независимых Государств (СНГ) и государств Балтии, возникших в результате роспуска СССР. Ко вто-

рой группе национальных меньшинств можно отнести курдов, ассирийцев, цыган, караимов и других.

Кроме того, в силу исторически сложившихся особенностей государственного устройства России и специфики расселения ее народов к национальным меньшинствам могли отнестись себя:

- общности граждан, осознающих свою принадлежность к народам (национальностям), имеющим на территории Российской Федерации соответствующую республику, автономную область, автономный округ, но проживающих за ее пределами (татары в Москве, удмурты в Башкортостане и т. д.);

- иные этнические общности граждан Российской Федерации, проживающих в численном меньшинстве в инонациональной среде на территории Российской Федерации (бесермяне в Удмуртии, народность сето в Псковской области и другие).

При определении национальных меньшинств следует учитывать самоидентификацию лиц как малочисленной этнической общности и *нуждаемость такого национального меньшинства в создании необходимых условий для их свободного развития и удовлетворения специфических коллективных (групповых) интересов, в защите от имеющей место их дискриминации*⁶.

При отнесении лиц к национальному меньшинству определяющим является их *добровольная этническая самоидентификация*. Этот критерий базируется на конституционном положении, содержащемся в части 1 статьи 26 Конституции РФ: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности».

Однако общее правило о праве каждого определять и указывать свою национальность не всегда может совпадать с определением принадлежности к той или иной разновидности национального меньшинства, что прежде всего связано с получением ряда льгот и преимуществ (например, освобождение от военной службы, право занятия определенным промыслом и т. д.). Так, свободная этническая самоидентификация может быть дополнена соблюдением ряда условий, фиксируемых компетентными органами, например при пользовании определенными льготами лицами коренных (аборигенных) малочисленных народов, как это принято в некоторых зарубежных странах (Норвегия, Финляндия)⁷. Эти отношения в известной мере получили и требуют в дальнейшем дополнительной правовой регламентации в Российской Федерации.

Федеральный закон от 30 апреля 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁸ различает две категории граждан: лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, и лица, относящиеся к малочисленным народам и ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами. Только последние имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой (ст. 9). Следовательно, для получения этой льготы лицо, свободно определившее свою

этническую принадлежность к народу, входящему в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, обязательно должно вести традиционный уклад жизни, включая и традиционное хозяйствование (промысел) этого народа. Эти признаки обязательны и должны получить признание компетентных органов. Возникающие споры при этом в конечном счете решаются судом.

В соответствии с международно-правовыми актами, Конституцией РФ и федеральными законами специфической разновидностью национальных меньшинств являются *коренные малочисленные народы*. Законодательство Российской Федерации определяет права реабилитированных национальных (этнических) групп, в прошлом репрессированных (депортированных) в условиях тоталитарного режима, а также права лиц, являющихся беженцами и вынужденными переселенцами и относящимися к национальным меньшинствам. Последняя категория лиц находит признание в международном праве, которое регламентирует их международно-правовой статус⁹. В бывшем СССР и современной России издавались нормативные акты, посвященные конкретным видам национальных меньшинств (немцам, казакам, цыганам, курдам и т. д.).

Нормативное регулирование прав национальных меньшинств

Международно-правовые акты о национальных меньшинствах прежде всего обращены к законодателю национальных государств. Законодатель Российской Федерации на всех уровнях (федеральном, региональном, местном) воплощает, конкретизирует и развивает в своем нормотворчестве признанные Российской Федерацией международно-правовые акты о национальных меньшинствах и учитывает в своей деятельности иные международные документы о правах национальных меньшинств. В системе нормативного регулирования отношений с участием национальных меньшинств следует особо выделить Конституцию РФ, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ устанавливает, что в ведении Российской Федерации находятся «регулирование и защита прав национальных меньшинств» (п. «в» ст. 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» (п. «б» и «м» ч. 1 ст. 72). Известная нечеткость в разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, наличие совместной компетенции у Российской Федерации и ее субъектов относительно защиты прав национальных меньшинств порождает проблему «информационного шума», дублирования содержания нормативных актов о национальных меньшинствах.

Конституции республик (государств) и уставы краев, областей и других субъектов Российской Федерации осуществляют предметное регулирование отношений, участниками которых выступают национальные меньшинства. Следует учитывать, что ряд установлений учредительных актов субъектов Российской Федерации относительно прав

национальных меньшинств носил опережающий характер, то есть имел место до регулирования этих же отношений на федеральном уровне.

Конституция Республики Саха (Якутия), в частности, предусмотрела обязанность защиты малочисленных народов Севера от любых форм насильственной ассимиляции и этноцида, а также посягательства на исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры; в местах компактного проживания малочисленных народов Севера могут быть образованы кочевые Советы (родовые общины), а избирательные округа могут образовываться с меньшей численностью избирателей (ст. 42, 85, 112). Для представителей малочисленных народов Севера военная служба по их желанию заменяется альтернативной гражданской службой (ст. 27). «На территории Ставропольского края, — закреплено в абзаце 9 статьи 3 Устава (Основного закона) Ставропольского края, — признаются и обеспечиваются неотъемлемые права проживающих в нем народов, казачества, малочисленных этнических общностей на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций, на развитие самоуправления». «Коренные малочисленные народы, — гласит часть 4 статьи 2 Устава Иркутской области 1995 года, — имеют право на сохранение исконной среды обитания». Статья 22 Устава Псковской области устанавливает: «На территории области признаются неотъемлемые права народности сето на исконную среду обитания, на сохранение самобытности, языка, обычаев и традиций, на самоуправление». Устав Ханты-Мансийского автономного округа предусматривает представительство в Думе автономного округа в количестве шести мест с образованием из числа избранных депутатов в составе Думы Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера, наделенной особыми полномочиями по защите интересов аборигенов (ст. 37, 41).

Текущее (отраслевое) нормативное регулирование прав национальных меньшинств в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях:

а) на федеральном уровне (в федеральных законах и подзаконных актах — Указах Президента Российской Федерации, в постановлениях Правительства Российской Федерации, в нормативных актах федеральных министерств и ведомств);

б) на уровне субъектов Российской Федерации (в законах субъектов Российской Федерации, в подзаконных актах, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации);

в) на уровне местного самоуправления (в нормативных актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления).

В настоящее время необходимо создание стройной системы нормативных актов, посвященных национальным меньшинствам с учетом федеративного характера Российского государства и особенностей предмета регулирования. Представляется, что 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.

Конечно, обилие законов не всегда связано с высоким качеством их содержания. Многие положения законов, посвященные правам национальных меньшинств, декларативны, не имеют надлежащих эффективных юридических механизмов их реализации.

Основные права национальных меньшинств. Льготы и преимущества лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам

Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, согласно части 2 статьи 6 Конституции РФ, как и каждый гражданин Российской Федерации, обладают на ее территории всеми правами и свободами и несут равные обязанности, предусмотренные Основным законом.

Конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, конституционное гарантирование равных 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 (ч. 1 и 2 ст. 19 Конституции РФ) в равной мере распространяются и на лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Конституция РФ тем самым запрещает дискриминацию лиц в зависимости от расовой и национальной принадлежности. Согласно части 2 статьи 19 Конституции РФ, «запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности», «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства» (ч. 2 ст. 29). Защита меньшинств против расовой ненависти, вражды и ксенофобии обеспечивается и уголовным преследованием (ст. 136 и 282 УК РФ).

Наряду с правами человека и гражданина Конституция РФ (ч. 3 ст. 68, ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б» и «м» ст. 72), конституции республик, уставы краев, областей, других субъектов Российской Федерации, текущее (отраслевое) законодательство признают *коллективные права национальных меньшинств*. Специальные, дополнительные права могут устанавливаться для всех национальных меньшинств либо даже для одного из них. *Коллективные права национального меньшинства определяют содержание производных от них специальных, дополнительных прав лиц, принадлежащих к национальному меньшинству*. Для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, могут устанавливаться *льготы и преимущества*, которые являются дополнительными гарантиями реализации их основных (конституционных) прав и свобод. Как социально оправданные они не нарушают принципы равенства всех перед законом и судом.

Юридической основой для установления специальных, дополнительных прав, а также льгот и преимуществ национальных меньшинств и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, служат положения части второй статьи 4 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, согласно которым *государства обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и реальное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения. В связи с этим государства должны образом учитывать особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.*

Специальные, дополнительные коллективные права, льготы и преимущества национальных меньшинств и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливаются для преодоления формального характера юридического равенства всех перед законом и судом, для сглаживания и известного преодоления различий в социальном (экономическом, политическом, культурном) статусе большинства населения и национальных меньшинств, как правило, нуждающихся в дополнительном обеспечении и защите их прав. Реализация специальных, дополнительных прав, льгот и преимуществ национальных меньшинств есть гарантия установления гармонии юридического и фактического равенства всех народов, наций, национальных (этнических) групп в цивилизованном мировом сообществе.

Дополнительные права, льготы и преимущества лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, естественно, не могут рассматриваться в качестве *привилегий*¹⁰. По своей природе привилегии ведут к углублению социального неравенства, к умалению достоинства других лиц, не имеющих таких привилегий. Так, лицо, не являющееся этнически принадлежащим к коренному малочисленному народу, но получающее предоставляемые этому народу льготы и преимущества, по существу, пользуется привилегиями.

Национальным меньшинствам, согласно действующему конституционному и отраслевому законодательству в Российской Федерации, гарантируются следующие *основные права*:

- сохранение и обеспечение этнической самобытности, традиционного образа жизни, уважение достоинства национальных меньшинств;

- пользование родным языком в сфере общения, воспитания, обучения, творчества, в средствах массовой информации, его сохранение, изучение и развитие (это право не ущемляется приданием тому или иному языку статуса государственного на уровне Федерации и в ее субъектах — республиках)¹¹;

- удовлетворение экономических (материальных) потребностей и интересов за счет бюджетных ассигнований различных уровней, создание специальных фондов помощи и развития и т. п.;

- национально-территориальное самоопределение (путем создания национально-территориальных районов, муниципальных и иных образований);

- создание национально-культурной автономии как специального вида общественного объединения и общественной самодеятельности;

- создание обществ (общин), ассоциаций обществ как специфической формы самоуправления (казачьи общества, общины коренных малочисленных народов, «цыганские таборы») и др.;

- участие в социально-политической жизни (через представительство в законодательных и исполнительных органах власти, создание консультативных советов, иных совещательных органов при исполнительных органах государственной власти, через иные организационные формы);

- получение образования, сохранение и развитие национальной культуры, всех видов профессионального и самодеятельного искусства, издание печатной продукции, использования средств массовой информации¹²;

- развитие гуманистических, побратимских связей внутри и за рубежом;

- государственный протекционизм и государственная защита прав и законных интересов национальных меньшинств, а также лиц, к ним принадлежащих.

Многообразие форм государственно-региональной и местной автономии в наибольшей мере способствует обеспечению и защите прав национальных меньшинств, этнических групп, их реального равенства во всех областях общественной и государственной жизни.

Особую роль в решении насущных проблем национальных меньшинств играет *местное самоуправление*, которое в Российской Федерации рассматривается как одна из основ конституционного строя. При этом, согласно статье 12 Конституции РФ, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Конституция предусматривает, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131). Местное самоуправление осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций.

Федеральный закон от 28 августа 1995 года¹³ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность создания *национально-территориальной местной автономии, местного самоуправления в границах территорий проживания населения, обладающего особым национальным составом (национальный район и другие национально-территориальные единицы)*. Муниципальное и иное образование с особым национальным составом дополнительно наделяется правами, рядом льгот для коренного населения по использованию национальных языков, наименованию населенных пунктов, развитию внешнего экономического сотрудничества и побратимских связей.

Основания и порядок создания различных форм национально-территориальной местной автономии в настоящее время регулируются на региональном и местном уровне¹⁴.

Распространенным способом обеспечения защиты прав национальных меньшинств является функционирование *национально-культурной автономии* в условиях как унитарного, так и федеративного государства.

Федеральный закон от 17 июня 1996 года¹⁵ «О национально-культурной автономии» устанавливает, что национально-культурная автономия в Российской Федерации есть форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (ст. 1). Национально-культурные автономии могут быть федеральными, региональными и местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими)¹⁶.

Национально-культурная автономия в Российской Федерации основывается на принципах: свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности; самоорганизации и самоуправления; многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии; сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой; уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей; законности.

Национально-культурная автономия имеет право: получить поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры; обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы; создавать свои средства массовой информации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке; иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям, сохранять и обогащать историческое и культурное наследие; следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные и народные промыслы и ремесла; создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечить их функционирование; участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций; устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Федеральный закон «О национально-культурной автономии», другие федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации устанавливают материальные, организационные, правовые и иные гарантии названных прав, обязанности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, органов местного самоуправления по обеспечению права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка, в том числе при получении соответствующего образования, права на сохранение и развитие национальной культуры, а также предусматривают источники финансирования национально-культурных автономий из средств бюджетов различных уровней, право собственности, другие специальные государственные меры поддержки (создание специальных фондов, установление льгот по налогам, сборам и кредитам и др.).

Встречающиеся в литературе и в периодической печати предложения о представительстве национальных меньшинств, национальных общин по квотам в федеральном парламенте — Государственной Думе и Совете Федерации, о создании вместо нынешнего Совета Федерации Палаты национальностей, в которой должны быть представлены «все национальные общины и группы страны»¹⁷, требуют серьезного обсуждения. Вряд ли есть необходимость обеспечения представительства в федеральном парламенте по квотам всех национальностей, национальных меньшинств, национальных общин и т.д. Установление квот для представительства национальных меньшинств даже на региональном и местном уровнях — явление исключительное и должно иметь серьезную аргументацию. Преждевременен и отказ от национально-государственных образований в виде республик и национально-территориальных государственных образований в виде автономной области и автономных округов (что, естественно, не закрывает в будущем иного решения вопроса об их конституционном статусе и структурном соотношении).

Права коренных малочисленных народов

Как отмечалось выше, разновидностью национальных меньшинств являются коренные малочисленные народы. В Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 года¹⁸ под *коренными малочисленными народами признаются народы, которые проживают на территории традиционного расселения своих предков, сохраняют традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывают менее 50 тысяч человек и осознают себя самостоятельными этническими общностями*. Разработчики указанного закона полагают, что количественный рубеж в 50 тысяч человек является наиболее целесообразным. Он относительно стабилен, и народы, насчитывающие менее 50 тысяч человек, не смогут его преодолеть в результате естественного воспроизводства в течение длительного времени. Численность самых крупных из этих народов в настоящее время не достигла и 35 тысяч человек.

В отличие от иных национальных меньшинств, коренные малочисленные народы не имеют государственных образований за пределами Российской Федерации или не имеют их вообще¹⁹; издревле проживают на территориях своих предков в инонациональной среде, но сохраняют самобытность языка, культуры, хозяйственной деятельности и в целом образа жизни, несущего на себе отпечаток природных условий и исторического пути развития.

Институт этнологии и антропологии Российской Академии наук устанавливает список малочисленных народов Российской Федерации, в который в настоящее время включены и неучтенные при переписи 1989 года народы. Согласно статье 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» Единый перечень коренных малочисленных народов Российской

Федерации утверждается Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы. Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утвержден Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года²⁰. В подготовке указанного перечня участвует и Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации²¹. Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на ее территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации²².

Международная общественность, учитывая, что само существование коренных (аборигенных) народов поставлено под угрозу, подтолкнула государства к разработке и принятию ряда международно-правовых актов. Основным международно-правовым актом, который определяет особый международно-правовой статус коренных малочисленных народов, является Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» от 26 июня 1989 года²³.

Конституция РФ ориентирует на уважение и признание общепризнанных принципов и норм международного права в сфере обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов. Статья 69 Конституции РФ устанавливает: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». Эти конституционные положения имеют перспективное значение, ориентируют федерального законодателя и субъекты Российской Федерации в правовом регулировании отношений, участниками которых выступают коренные малочисленные народы и лица, принадлежащие к ним, в проведении такой политики, которая предотвратила бы развитие негативных явлений в жизни этих народов и гарантировала их права, общепризнанные мировым сообществом.

Законодательство Российской Федерации последовательно воплощает, конкретизирует и развивает положения международно-правовых актов относительно установления и гарантирования прав коренных малочисленных народов. Права коренных малочисленных народов Российской Федерации и гарантии их обеспечения и защиты в комплексном виде закрепляются в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», который направлен на этническое возрождение, сохранение самобытности, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, свободное социально-экономическое и культурное развитие, обеспечение реализации и защиту прав этих народов.

Федеральный закон устанавливает и гарантирует коллективные права малочисленным народам, объединениям малочисленных народов (ст. 8):

- безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

- участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

- участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

- участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

- на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;

- получать от государства помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения малочисленных народов с учетом традиционных образа жизни и хозяйствования малочисленных народов.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, имеют право:

- безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

- участвовать в формировании и деятельности советов представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

- на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;

- пользоваться необходимыми малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

- на первоочередной прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов, создаваемых в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

- в порядке, установленном гражданским законодательством, создавать хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся промыслами малочисленных народов совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в создаваемых организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам, относящимся к малочисленным народам;

- на первоочередное приобретение в собственность организаций традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

- получать бесплатное социальное обслуживание в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации;

- получать бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, в том числе проходить ежегодную диспансеризацию.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов в целях сохранения и

развития своей самобытной культуры и в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе:

- сохранять и развивать родные языки;
- создавать общественные объединения, культурные центры и национально-культурные автономии малочисленных народов, фонды развития малочисленных народов и фонды финансовой помощи малочисленным народам;

- создавать в соответствии с законодательством Российской Федерации и со своими материальными и финансовыми возможностями учебные группы, состоящие из лиц, относящихся к малочисленным народам, для их обучения традиционным хозяйствованию и промыслам малочисленных народов;

- получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации;

- соблюдать свои традиции и совершать религиозные обряды, не противоречащие федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, содержать и охранять культовые места;

- устанавливать и развивать связи с представителями малочисленных народов, проживающих на территориях других субъектов Российской Федерации, а также за пределами территории Российской Федерации.

Права и их гарантии, льготы и преимущества малочисленных коренных народов, в особенности Севера, Сибири и Дальнего Востока, устанавливают нормы конституций ряда республик, уставов краев, областей, других субъектов Российской Федерации. Большое количество актов — более 150 — текущего (отраслевого, специального) федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также актов местного самоуправления определяют для коренных малочисленных народов особенности пользования землей, лесами, недрами, другими природными ресурсами, при приватизации предприятий традиционных промыслов, по вопросам налогообложения, финансовой, материальной поддержки, в области языка, получения образования, культуры.

В целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления.

Особое представительство национального меньшинства в органах публичной власти допустимо, если без этого нельзя защитить права лиц, принадлежащих к этому меньшинству²⁴. Как отмечалось в резолюции (1962 г.) Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (ныне — Подкомиссии ООН по содействию и защите прав человека), «*все такие меры остаются в силе, только пока в них есть нужда и только в той степени, в которой они необходимы*»²⁵.

Избирательное законодательство ряда государств — на национальном (Канада) или региональном уровне (провин-

ция Больцано в Италии, земли Шлезвиг-Гольштейн и Саксония в Германии) — предусматривает специальные предпочтительные условия реализации пассивного или активного избирательного права для коренных малочисленных народов или языковых меньшинств.

Вопрос о представительстве малочисленных национальных меньшинств в органах публичной власти является особо актуальным в ряде субъектов Российской Федерации, например в Республике Дагестан. Народное Собрание Республики Дагестан вошло в Государственную Думу с законодательной инициативой о дополнении статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» пунктом 9 следующего содержания: «Законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться квоты представительства проживающих на территории данного субъекта Российской Федерации народов в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления, а также число мандатов, подлежащих распределению в случае образования многомандатного избирательного округа».

В целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также для решения вопросов местного значения лица, относящиеся к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с законами субъектов Российской Федерации создавать *органы территориального общественного самоуправления малочисленных народов* с учетом национальных, исторических и иных традиций.

Лица, относящиеся к малочисленным народам, вправе создавать на добровольной основе *общины малочисленных народов и иные объединения малочисленных народов* в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Особенности организации и деятельности общин малочисленных народов и иных объединений малочисленных народов регулируются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

С принятием Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» возможна разработка ряда федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, конкретизирующих и развивающих отдельные стороны правового статуса коренных малочисленных народов России («Об общих принципах местного национально-территориального самоуправления в районах компактного проживания национальных меньшинств и малочисленных коренных (аборигенных) народов России», «Об оленеводстве» и др.).

Так, 6 июля 2000 года Государственной Думой принят Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», одобрен Сове-

том Федерации 7 июля этого же года и подписан Президентом РФ 20 июля 2000 года²⁶. Настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы организации и деятельности общин, союзов (ассоциаций) общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Общины есть формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни и хозяйствования, промыслов и культуры.

Организация и деятельность общин малочисленных народов основываются на принципах: равенства общин малочисленных народов перед законом вне зависимости от видов их деятельности и количества членов общины малочисленных народов; добровольности, равноправия, самоуправления и законности; свободы в определении своей внутренней структуры, форм и методов своей деятельности; гласности и коммерческого характера их деятельности.

Промышленная экспансия территорий традиционного расселения коренных народов, значительное сокращение площадей, пригодных для ведения традиционных промыслов, непригодность этих народов к новым рыночным отношениям привели к нарушению природной среды обитания этих народов. В течение последних десятилетий государство уделяло крайне недостаточное внимание малочисленным народам. В результате самобытный уклад жизни этих народов, их культура подверглись существенной деформации и само их существование оказалось под серьезной угрозой, если не сказать на грани вымирания.

В силу этого главное состоит в реальном обеспечении реализации прав малочисленных народов. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» акцентирует внимание на обеспечении прав малочисленных народов на социально-экономическое и культурное развитие и предусматривает конкретные направления и формы участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по защите среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов этих народов.

К сожалению, права, льготы и преимущества, установленные для национальных меньшинств, зачастую не реализуются в силу отсутствия соответствующего материально-финансового обеспечения, надлежащего государственного протекционизма. В этих целях в соответствии с *Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации*²⁷, актами Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и ведомства, исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации обязаны ускорить подготовку феде-

ральных целевых программ развития и возрождения тюркских и финно-угорских народов, разработку и реализацию региональных концепций национальной политики и основанных на них программ возрождения и развития национальных меньшинств в конкретных субъектах Российской Федерации. Такого рода концепции и программы разрабатываются и осуществляются в Башкирии, Бурятии, Карелии, Коми, Марий Эл, Мордовии, Саха (Якутии), Татарстане, Удмуртии и Чувашии, в Ставропольском крае, Калининградской, Курганской, Оренбургской, Пермской, Самарской, Саратовской, Тюменской и Челябинской областях и в ряде других субъектов федерации. Концепции подкреплены конкретными мерами по сохранению и развитию культуры и языка народов, населяющих тот или иной регион. В бюджетах ряда субъектов Российской Федерации предусмотрено специальное финансирование культурно-образовательных учреждений и деятельности национально-культурных объединений. Особо следует отметить те усилия, которые прилагает правительство Москвы для создания и обеспечения возможностей по сохранению и развитию культуры и языка национальных меньшинств в условиях полиэтничного и многоконфессионального столичного мегаполиса.

Федеральные и региональные органы исполнительной власти в целях преодоления кризисного состояния коренных малочисленных народов в первоочередном порядке должны:

- сосредоточить внимание на реализации федеральных и региональных государственных программ экономического, социального и культурного развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа Российской Федерации;

- определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием;

- разработать земельный кадастр и кадастры природных ресурсов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

- передавать бесплатно оленьи пастбища, охотничьи, рыболовные и другие угодья для комплексного использования родовыми общинами и семьями в пожизненное наследуемое владение либо в аренду;

- обеспечить действие механизма выплаты коренным малочисленным народам компенсаций за ущерб, нанесенный землям их компактного проживания и хозяйственной деятельности в результате отчуждения и промышленного освоения этих земель.

В Государственную Думу внесен законопроект о предоставлении возможности детям коренных малочисленных народов поступать вне конкурса в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования при условии успешной сдачи ими вступительных экзаменов.

Неоднократно обсуждался в Государственной Думе, но не получил окончательного решения вопрос о подписании

и ратификации Конвенции «О коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни, в независимых странах».

Права лиц, принадлежащих к реабилитированным национальным меньшинствам

Обеспечение и защита прав национальных меньшинств в современных условиях имеет еще один аспект. Речь идет о ликвидации негативных последствий, связанных с репрессией народов в годы тоталитарного режима.

Согласно статье 2 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» от 26 апреля 1991 года²⁸, под репрессированными народами признаются нации, народности или этнические группы и иные исторически сложившиеся культурно-этнические общности людей, например казачество, в отношении которых по признакам национальной или иной принадлежности проводилась на государственном уровне политика клеветы и геноцида, сопровождавшаяся их насильственным переселением, упразднением национально-государственных образований, перекраиванием национально-территориальных границ, установлением режима террора и насилия в местах спецпоселения.

В соответствии с действующим законодательством репрессированным народам принадлежит право на: восстановление территориальной целостности, национально-государственных образований; возмещение вреда, причиненного государством в результате репрессий; возвращение согласно их волеизъявлению в места традиционного проживания; восстановление и возвращение духовных и культурных ценностей, архивов; возвращение прежних исторических названий населенным пунктам и местностям. Для граждан, принадлежащих к репрессированным народам, установлен ряд компенсационных мер, льгот и преимуществ в социальной сфере.

В последние годы федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации принят ряд мер финансового, организационного, правового характера, направленных на реализацию прав и законных интересов репрессированных в прошлом этнических общностей, в том числе российских немцев, казачества.

Казачеству, как одной из репрессированных в прошлом культурно-этнической общности, принадлежит право на: возрождение традиционного социально-хозяйственного уклада жизни и культурных традиций; установление территориального общественного самоуправления; возрождение традиционных форм землевладения, землепользования и распоряжения землей; несение воинской службы; восстановление традиционных наименований населенных пунктов и местностей, улиц, площадей, объектов культуры и иных объектов на основе свободного волеизъявления всех групп населения в местах компактного проживания казачества; создание общественных казачьих объединений; выбор формы самоуправления; образование добровольных военизированных структур для патриотического и интернационального воспитания казаков, подготовки их к защите Отечества и т.д.²⁹

В соответствии с Указом Президента РФ от 6 июня 1996 года³⁰ «О дополнительных мерах по обеспечению реабилитации российских немцев» была разработана и реализуется федеральная Целевая программа развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997–2006 годы, финансирование которой осуществляется Россией и Германией. В рамках реализации данной программы, в частности, осуществляются практические меры по созданию единого информационного пространства, обеспечивающего процесс возрождения культуры и языка российских немцев, разработана концепция национального образования и подготовки кадров российских немцев, базисный учебный план для национальных школ. В шести субъектах Российской Федерации, где российские немцы проживают компактно, сформирована система учреждений — российско-немецких домов и центров культуры для реализации национальных программ в области образования и культуры российских немцев. В 24 субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне созданы национально-культурные автономии российских немцев.

Права беженцев и вынужденных переселенцев, принадлежащих к национальным меньшинствам

В условиях распада СССР, сопровождавшегося острыми межэтническими конфликтами, возникла проблема беженцев и вынужденных переселенцев, статус которых определяется в специальных законах. Вынужденное покидание постоянного места жительства зачастую имело массовый характер в результате насилия или преследования, проведения враждебных кампаний именно вследствие определенной национальной принадлежности (осетино-ингушский конфликт). Проблема беженцев и вынужденных переселенцев еще более обострилась с началом военных действий в Чеченской Республике (чеченцы, русские вынужденно покидают Чеченскую Республику и переселяются в соседние республики — Ингушетию, Дагестан, в Краснодарский и Ставропольский края, в Ростовскую область и др.). Закон РФ от 19 февраля 1993 года³¹ «О беженцах» и от 19 февраля 1993 года «О вынужденных переселенцах» в редакции от 20 декабря 1995 года³² создают необходимую юридическую базу для обеспечения предусмотренного Конституцией РФ уровня защиты прав человека, в том числе прав национальных меньшинств, и для облегчения в целом участи беженцев и вынужденных переселенцев, гарантируя им минимум необходимых специальных прав и льгот. Широкий поток неконтролируемой миграции в Северо-Кавказском регионе, на Дальнем Востоке. В контексте существующих экономических трудностей, растущей бедности значительной части населения и безработицы в России, ухудшения криминальной обстановки беженцы и вынужденные переселенцы нередко воспринимаются населением весьма негативно. Те и другие критикуют официальные власти, не способные ликвидировать не последствия, а причины вынужденного бегства и переселения людей из мест постоянного жительства. Малоэффективно и *Соглашение о помощи беженцам и*

вынужденным переселенцам государств-участников СНГ от 24 сентября 1993 года³³.

Юридическая защита прав национальных меньшинств

Юридическая защита прав национальных меньшинств — обязанность государства, всех его органов и должностных лиц. Конституция РФ устанавливает и гарантирует: государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ч. 1 ст. 46); право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, включая судебную защиту его прав и свобод (ч. 2 ст. 45 и ч. 1 ст. 46); право обжаловать в суд решения и действия (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46); право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53); право каждого в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46).

Право на защиту является одним из основных прав национальных меньшинств. Юридическая защита прав национальных меньшинств является важным направлением деятельности представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, всей системы правоохранительных органов (органов юстиции, прокуратуры, органов внутренних дел и др.).

Гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации является *Президент Российской Федерации* (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).

На защиту прав и законных интересов чеченского и иных народов, проживающих в Чеченской Республике, была направлена политическая воля и решения Президента РФ по установлению конституционного правопорядка в этой республике. Обеспечение и защита прав чеченцев, русских, лиц иных национальностей, проживающих в Чеченской Республике либо вынужденных переселиться на соседние территории, постоянно находятся под контролем Президента РФ. Он в полной мере осознает себя ответственным в решении чеченской проблемы, в необходимости установления твердого конституционного правопорядка, создания условий мирной жизни населения, в обеспечении прав граждан, их социальной реабилитации³⁴.

Есть еще одна сторона этой проблемы, на которую в свое время указывал Конституционный Суд РФ по так «называемому чеченскому делу»³⁵: согласно нормам международного права «применение силы должно быть соизмеримо с целями и должны прилагаться все усилия к тому, чтобы избежать ущерба гражданским лицам и их имуществу». Исходя из этого, Конституционный Суд РФ предписал: «В соответствии со статьями 52 и 53 Конституции Российской Федерации и

Международным пактом о гражданских и политических правах (п. 3 ст. 2) потерпевшим от любых нарушений, преступлений и злоупотреблений властью должны быть обеспечены эффективные средства правовой защиты и компенсации причиненного ущерба». К сожалению, эти предписания Конституционного Суда РФ остаются актуальными и по сей день. Необходимы серьезные юридические, материальные, организационные и иные меры исполнительной власти, правоохранительных органов по возмещению ущерба всем лицам, нанесенного им в результате чеченских событий.

В системе правоохранительных органов активную роль в защите прав национальных меньшинств в соответствии с действующим Федеральным законом «О Прокуратуре Российской Федерации» в редакции от 17 ноября 1995 года³⁶ призваны играть органы прокуратуры. На Прокуратуру РФ возложена функция уголовного преследования за разжигание национальной розни, а также функция по надзору за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов о правах и свободах граждан, правах национальных меньшинств федеральными министерствами и ведомствами, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, всеми предприятиями, учреждениями и организациями.

Органами прокуратуры возбуждались уголовные дела в связи с действиями, направленными на разжигание национальной розни в Республике Ингушетия, в Краснодарском и Ставропольском краях. Активно действовала прокуратура в 1992–1995 годах в Ростовской области, опротестовывая незаконные приказы казачьих атаманов и решения казачьих кругов, в которых содержались требования о выселении за пределы области семей даргинцев, турок-месхетинцев, чеченцев, а также в 1998–1999 годах в Краснодарском крае, опротестовывая незаконные акты органов законодательной власти края, направленные на ограничение прав турок-месхетинцев, лиц других национальностей при регистрации по месту жительства и приобретении жилья. Необходимую правовую основу для квалификации подобных актов как неконституционных и незаконных составляли положения Конституции РФ и решения Конституционного Суда РФ по этим вопросам.

В соответствии с пунктом «д» части 1 статьи 103 Конституции РФ предусмотрено функционирование нового института российской государственно-правовой системы — *Уполномоченного по правам человека*, компетенция которого определена Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года³⁷ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Полагаем, что Уполномоченный по правам человека призван содействовать парламентскому контролю и осуществлять внесудебную охрану не только индивидуальных прав человека (на чем, собственно, и основана концепция упомянутого закона), но и коллективных, специальных прав национальных меньшинств, в том числе коренных малочисленных народов. Надеемся, что этот аспект проблемы найдет отражение в деятельности Уполномоченного по правам человека.

С декабря 1998 года в комитетах Государственной Думы обсуждается проект закона о создании института *Уполномо-*

ченного по правам народов («этнического омбудсмана»). По мнению авторов законопроекта, Уполномоченный по правам народов должен осуществлять контроль за соблюдением законных прав и интересов этнических общин, за степенью представительства этнических групп в структурах власти, рассматривать «этнически окрашенные» жалобы на чиновников, заниматься проблемами, связанными с дискриминацией по национальному признаку, вести продуктивное сотрудничество государственных структур и национальных общин³⁸.

Р. Канапьянова рассматривает должность Уполномоченного по правам народов «как политическую, а не бюрократическую»(?!), как структурное подразделение Государственной Думы, «как межкомитетный орган во взаимодействии двух палат»³⁹. Иными словами, он должен быть координатором законодательной деятельности Федерального Собрания. В этом случае Уполномоченный по правам народов действительно превратится в бюрократическую структуру. Координировать свою работу следует самим комитетам и комиссиям на паритетных началах. Только при таких условиях их деятельность будет эффективной. На наш взгляд, более целесообразно создание *специализированных институтов уполномоченных по правам национальных меньшинств, коренных малочисленных народов (подобно Уполномоченному по правам ребенка) в структурах исполнительной власти тех субъектов Российской Федерации, в которых есть такая потребность*⁴⁰.

Защита прав национальных меньшинств судами Российской Федерации в контексте действия международного права

Национальные меньшинства имеют право на судебную защиту от какой бы то ни было дискриминации, ущемления их прав и законных интересов. В соответствии со статьей 14 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами. При рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации. В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов.

Особую роль в защите прав национальных меньшинств призваны сыграть суды: Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды. Конституция РФ устанавливает, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием (ст. 18) и каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46).

Конституция РФ составляет основу (фундамент) правовой системы Российской Федерации и согласно ее статье 15 (ч. 1) имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Конституция РФ устанавливает обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения (ч. 2 ст. 15). Согласно статье 120 Конституции РФ, судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону.

Часть 4 статьи 15 Конституции РФ вводит понятие *обще-признанных принципов и норм международного права*, рассматривая их, как и международные договоры Российской Федерации, составной частью правовой системы Российской Федерации.

Статья 17 (ч. 1) Конституции РФ устанавливает, что согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина. Статья 55 (ч. 1) Конституции РФ специально оговаривает, что *«перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина»*. Есть и другие статьи Конституции, которые предписывают руководствоваться общепризнанными принципами и нормами международного права: при предоставлении политического убежища (ч. 1 ст. 63), при гарантировании прав коренных малочисленных народов (ст. 69).

Международные договоры Российской Федерации наряду с Конституцией РФ, федеральными законами могут регулировать отношения в области прав национальных меньшинств (ч. 1, 2, 3 ст. 62, ч. 2 ст. 63, ст. 69). Конституция РФ (ч. 4 ст. 15) устанавливает приоритет международных договоров Российской Федерации перед законами Российской Федерации: *«Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»*.

Толкование приведенных выше положений Конституции РФ дает основание для вывода, что *общепризнанные принципы и нормы международного права о правах и свободах человека и гражданина в случае признания их Российской Федерацией стоят на уровне конституционных норм. Международные договоры Российской Федерации обладают приоритетом перед всеми видами законов в Российской Федерации, но уступают по юридической силе самой Конституции*. В силу этого допускается проверка на соответствие Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ).

Положения Конституции РФ позволяют судам в Российской Федерации использовать общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации в сфере прав национальных меньшинств. Однако степень такого использования зависит от

круга и характера полномочий различных видов федеральных судов, Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, судов субъектов Российской Федерации — конституционных (уставных) судов, мировых судей.

Конституционный Суд РФ, действующий с 1991 года, есть судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства⁴¹. Целями деятельности Конституционного Суда РФ являются защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

В числе полномочий Конституционного Суда РФ, определенных статьей 125 Конституции РФ и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», нет прямого указания на защиту прав национальных меньшинств (это резерв для совершенствования указанного закона).

Конституционный Суд РФ, как свидетельствует его практика, защищает не только индивидуальные права человека и гражданина, но и коллективные права объединений граждан, населения, муниципальных образований. К числу коллективных прав относятся и права национальных меньшинств, в частности коренных малочисленных народов.

Защита прав национальных меньшинств может быть достигнута путем осуществления всех полномочий Конституционного Суда РФ как *непосредственно* — по конституционным жалобам граждан, других лиц, их объединений⁴², так и *косвенно* — при проверке конституционности в порядке абстрактного и конкретного контроля законов и других нормативных актов и договоров; при разрешении споров о компетенции между органами государственной власти; при официальном толковании Конституции (ч. 2, 3 и 5 ст. 125 Конституции РФ).

Так, Конституционный Суд РФ, рассмотрев дела о проверке конституционности ряда законов, признал право казачества на прохождение военной службы в специальных казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил Российской Федерации (постановление от 15 сентября 1993 года)⁴³; уравнивал в специальных правах и льготах репрессированных в годы тоталитаризма родителей и их несовершеннолетних детей (постановление от 23 мая 1995 года)⁴⁴. В связи с осетино-ингушским конфликтом Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ постановление Верховного Совета Северо-Осетинской ССР о возвращении лиц ингушской национальности не на прежнее место жительства, а во вновь построенные поселения с компактным расселением в них указанных лиц со ссылкой «на общественное мнение» о невозможности совместного проживания граждан осетинской и ингушской национальностей (постановление от 17 сентября 1993 года)⁴⁵, снял ограничения избирательных прав на выборах в республиканский парламент граждан Российской Федерации ингушской национальности, вынужденных покинуть Республику Северная Осетия — Алания и временно пребывающих в Республике Ингушетия (постановление от 24 ноября 1995 года)⁴⁶.

Конституционный Суд РФ проверяет законы (федеральные и субъектов Российской Федерации) и другие правовые нормативные акты, внутригосударственные договоры, не вступившие в силу международные договоры в порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля, предусмотренные статьей 125 Конституции РФ и статьей 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», лишь в точки зрения их соответствия Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ использует общепризнанные принципы и нормы международного права и положения международных договоров Российской Федерации о правах национальных меньшинств как источник формирования внутреннего правового убеждения судей, один из критериев в интерпретации такого рода прав (как закрепленных, так и не закрепленных в Конституции РФ), как аргумент в обосновании принимаемых решений. Однако Конституционный Суд РФ в резолютивной части своих решений непосредственно не ссылается на общепризнанные принципы и нормы международного права и положения международных договоров Российской Федерации.

В отечественном правоведении высказано мнение о том, что ссылка на те или иные общепризнанные принципы и нормы международного права без установления факта их признания Российской Федерацией является юридически некорректной⁴⁷. Такой упрек в адрес Конституционного Суда РФ, на наш взгляд, неправомерен. По нашему мнению, ссылка Конституционного Суда РФ в своих решениях на те или иные общепризнанные принципы и нормы международного права в сфере прав и свобод человека и гражданина тем самым фиксирует факт их признания Российской Федерацией.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 31 октября 1995 года⁴⁸ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» указал, что судам при осуществлении правосудия надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах (в частности, во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах), и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции РФ составной частью ее правовой системы. Учитывая это, суды при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие отношения, если вступившим в силу международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации.

Однако Пленум Верховного Суда РФ обошел молчанием вопрос о юридической силе общепризнанных принципов и норм международного права, о возможности их применения судами общей юрисдикции. Интересно, что Верховный Суд РФ в запросе в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона

«О федеральном бюджете на 1998 год» сослался в обоснование своей правовой позиции на «общепризнанные международные нормы и принципы». Эти аргументы были учтены Конституционным Судом РФ при вынесении постановления от 17 июля 1998 года⁴⁹. Вопрос о непосредственном применении общепризнанных принципов норм международного права судами общей юрисдикции и арбитражными судами требует дополнительного обсуждения и интерпретации.

В настоящее время имеет практическое значение вопрос о значении решений Европейского суда по правам человека для отечественных судов и других правоприменителей, в том числе по вопросам защиты прав национальных меньшинств.

Российская правовая система не признает прецедентной формы права. Поэтому решения Европейского суда по правам человека в Российской Федерации не могут служить источником права. Однако это не значит, что решения Европейского суда по правам человека не учитываются в практике Конституционного Суда РФ и других судов в Российской Федерации. Они оказывают существенное влияние на судебную практику в Российской Федерации. Конституционный Суд РФ внимательно изучает практику Европейского суда по правам человека и использует ее при разрешении конкретных дел в целях дополнительной аргументации своих решений, ее усиления.

Как известно, решения Европейского суда по правам человека обращены к государству в целом, а не к отдельным судам и другим правоприменителям. В силу этого государство, помимо исполнения наложенной Европейским судом по правам человека материальной компенсации, обязано принять необходимые законодательные, финансово-материальные, организационно-технические и другие меры для исключения из практики судов нарушения требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В результате роспуска СССР на основе Беловежских соглашений 8 декабря 1991 года было создано Содружество Независимых Государств (СНГ). Цель создания СНГ заключалась, прежде всего, в сохранении постсоветского пространства, состоящего из независимых государств, в определении между ними новых отношений, основанных на началах суверенного равенства. Одна из важнейших задач СНГ — содействие построению демократических правовых государств в странах-участниках, сотрудничеству в сфере законодательства, соблюдению прав и свобод человека и гражданина, разработке правовых механизмов урегулирования разногласий в рамках Содружества.

В сознании народов Содружества Независимых Государств все более возрастает ожидание сближения, реальной интеграции постсоветского пространства в сфере экономики и культуры, для обеспечения прозрачности границ, снятия таможенных барьеров и других препятствий с целью обеспечения основных прав и свобод человека, прав национальных меньшинств.

24 сентября 1993 года принята Декларация глав государств-участников Содружества Независимых Государств о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод⁵⁰, а 26 мая 1995 года подписана государствами-участниками СНГ в городе Минске Конвенция Со-

дружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека⁵¹. 21 октября 1994 года подписана 10 государствами-участниками СНГ Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам⁵². К сожалению, в рамках СНГ ослаблено внимание к защите основных прав и свобод человека, прав национальных меньшинств, отсутствуют действенные механизмы в обеспечении и защите закрепленных в вышеуказанных конвенциях прав и свобод человека и национальных меньшинств. В перспективе целесообразность создания Суда СНГ по правам человека, на наш взгляд, очевидна.

На основании изложенного можно прийти к выводу, что Конституционный Суд РФ защищает права и свободы человека и гражданина, их объединений, права национальных меньшинств в соответствии с положениями Конституции РФ и с учетом общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации, а также практики Европейского суда по правам человека, что служит надежной гарантией укрепления международного правопорядка в рамках СНГ, последовательного вхождения России в европейское и мировое правовое пространство.

Государственное единство, территориальная целостность и защита прав национальных меньшинств

Издержки национальной политики в годы тоталитаризма, распад СССР, «суверенизация», взрыв агрессивного сепаратизма, абсолютизация принципа самоопределения наций и народов обострили проблему национальных отношений в России, актуализировали задачу сохранения государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации при одновременном эффективном обеспечении прав национальных меньшинств в области языка, образования, культуры, информации, общественного самоуправления и т. д. в соответствии с международными обязательствами России, вытекающими из Международного пакта о гражданских и политических правах, Хельсинкского Заключительного акта СБСЕ, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и др.

Конституционный Суд РФ, разрешая дела о проверке конституционности ряда нормативных актов Республики Татарстан (постановление от 13 марта 1992 года)⁵³ и нормативных актов Президента и Правительства РФ в связи с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике (постановление от 31 июля 1995 года)⁵⁴, а также в других случаях подчеркивал, что государственная целостность — одна из основ конституционного строя Российской Федерации, важное условие равного правового статуса граждан независимо от национальной принадлежности и места их проживания, одна из гарантий прав национальных меньшинств, конституционных прав и свобод всех граждан.

Последовательная реализация конституционных положений и всего текущего российского законодательства о

правах национальных меньшинств в соответствии с общепринятыми международными нормами и стандартами служит ослаблению социальной базы для проявления национализма, сепаратизма, различных политических спекуляций вокруг проблемы национальных меньшинств в России, сохранению территориальной целостности и укреплению государственного единства Российской Федерации. Гарантией этого должно быть и все мировое сообщество, его международные органы и международные организации (ООН, Совет Европы, СБСЕ и др.).

Николай Витрук — судья Конституционного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

- ¹ См. об этом: Михалева Н. А. Некоторые аспекты конституционного статуса национальных меньшинств в России // Актуальные проблемы конституционного законодательства. М., 1992. С. 67—68; Шелов-Коведяев Ф. В. Путь в Эдем. Очерк опыта защиты прав национальных меньшинств. М., 1995. С. 17—22; Тузмухамедов Р. Н. Статус меньшинств в международном праве и гражданство // Актуальные проблемы гражданства. Материалы международной научно-практической конференции по проблемам гражданства. 23—24 февраля 1995 года, г. Москва. М., 1995. С. 142—143.
- ² Содружество: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 3 (16). С. 74—80.
- ³ Официальный перевод на русский язык Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 11. Ст. 1256.
- ⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 25. Ст. 2833.
- ⁵ Там же. 1995. № 49. Ст. 4735.
- ⁶ Ср.: Карапетян Л. М. Федеративное государство и правовой статус народов. М., 1996. С. 78—79.
- ⁷ См. об этом: Васильева Т. А. Правовой статус этнических меньшинств в странах Западной Европы // Государство и право. 1992. № 8. С. 140. Кряжков В. А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. 1994. № 6. С. 4—5.
- ⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
- ⁹ См.: Гай С. Гудвин-Гипл. Статус беженца в международном праве. Изд. 2-е. Перевод с английского под ред. М. И. Левиной. М., Будапешт, 1997.
- ¹⁰ Ср.: Пешнерова И. Ю. Международно-правовая регламентация коренных народов // Правоведение. 1998. № 1. С. 194.
- ¹¹ См.: Закон РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740; Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. «Об образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1797.

- ¹² См.: статьи 2, 3, 5, 6 Закона Российской Федерации «Об образовании»; статьи 6, 8, 11, 20, 21 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 46. Ст. 2675.
- ¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.
- ¹⁴ См.: Закон Республики Карелия от 22 ноября 1991 года «О правовом статусе национального района, национальных поселкового и сельского Советов в Республике Карелия» // Ведомости Верховного Совета Республики Карелия. 1992. № 2. Ст. 256; Устав местного самоуправления Вепсской национальной волости, принятого Волостным Советом 3 февраля 1998 года // Кодина. 1998, 17 февраля; Закон Бурятской ССР от 24 октября 1991 года «О правовом статусе эвенкийских сельских (поселковых) Советов народных депутатов на территории Бурятской ССР» // Ведомости Верховного Совета Республики Бурятия. 1992. № 3. Ст. 65–70; Закон Республики Саха (Якутия) от 18 марта 1998 года «О Суктуле юкагирского народа» // Якутские ведомости. 1998. № 6.
- ¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 74. Ст. 2965.
- ¹⁶ В настоящее время действует 11 федеральных национально-культурных автономий и около 300 региональных и местных национально-культурных автономий.
- ¹⁷ См.: Абрамян А. Национальная политика — это тоже политика // Независимая газета. 2001, 29 марта.
- ¹⁸ В первом чтении законопроект «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России» был принят 19 мая 1995 года. Дважды он отклонялся Президентом Российской Федерации: 25 августа и 15 октября 1995 года. Принятый Государственной Думой 22 мая 1996 года данный федеральный закон отклонен Советом Федерации 5 июня 1996 года с предложением создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий. Наконец, Федеральный закон с новым названием «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» был повторно принят Государственной Думой 16 апреля 1999 года, одобрен Советом Федерации 22 апреля этого же года и подписан Президентом Российской Федерации 30 апреля 1999 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
- ¹⁹ Почти все проживающие в России народы численностью от 50 до 100 тысяч человек имеют свои национально-государственные образования в составе субъектов Российской Федерации.
- ²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 14. Ст. 1493.
- ²¹ См.: подпункт 47 пункта 5 Положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2000 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. Ст. 4081.
- ²² В Дагестане живут представители 102 национальностей. Наиболее многочисленные национальности — это аварцы (28,4 % к общему числу населения), даргинцы (16,5 %), кумыки (12,9 %), лезгины (12,3 %), далее идут — русские (5,9 %), чеченцы (5 %), лакцы (4,9 %), табасараны (4,6 %), азербайджанцы (4,3 %), ногайцы (1,6 %), агулы и рутульцы (по 0,8 %), евреи (0,7 %), цахуры (0,3 %).
- Постановлением Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 года «О коренных малочисленных народах Республики Дагестан» все указанные выше народы были названы коренными малочисленными народами Республики Дагестан (см.: Собрание законодательства Республики Дагестан. 2000. № 10. Ст. 922). Вряд ли такой подход отвечает концепции федерального закона по определению коренных малочисленных народов в Республике Дагестан. К сожалению, Государственный Совет Республики Дагестан не учел количественные параметры, установленные федеральным законом, и не установил количественные и иные особенности определения коренного малочисленного народа в Республике Дагестан, как это было предписано Федеральным законом.
- ²³ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. 11. Женева, 1991. С. 2193–2207.
- ²⁴ См.: Пунжин С. М. Проблема защиты прав меньшинств в международном праве // Государство и право. 1992. № 8. С. 124.
- ²⁵ Цит. по кн.: Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997. С. 23.
- ²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.
- ²⁷ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 3010.
- ²⁸ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 18. Ст. 573.
- ²⁹ См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 16 июля 1992 года «О реабилитации казачества» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1805.
- ³⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 24. Ст. 2869.
- ³¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 425.
- ³² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 52. Ст. 5110.
- ³³ См.: Содружество: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 4 (12). С. 43–48.
- ³⁴ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2001 год «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства» // Российская газета. 2001, 4 апреля.
- ³⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.
- ³⁶ Там же. № 47. Ст. 4472.
- ³⁷ Там же. 1997. № 9. Ст. 1011.
- ³⁸ См.: Абрамян А. Национальная политика — это тоже политика // Независимая газета. 2001, 29 марта.
- ³⁹ См.: Канапьянова Р. В Российской Федерации может появиться Уполномоченный по правам народов // Независимая газета. 2001, 22 февраля.
- ⁴⁰ Опыт введения института уполномоченных по делам национальных меньшинств на региональном уровне был осуществлен в советское время (см.: Положение об уполномоченных по делам национальных меньшинств, утвержденное Постановлением ЦИК и СНК РСФСР от 29 апреля 1929 года // Собрание Указаний РСФСР. 1929. № 42. Ст. 449).
- ⁴¹ Состав, полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ определены статьей 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля

- 1994 года «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447).
- ⁴² Согласно части 4 статьи 125 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ по жалобам граждан и их объединений на нарушение их конституционных прав и свобод проверяет конституционность закона (как федерального, так и субъекта Российской Федерации), примененного или подлежащего применению в конкретном деле (см. также часть первую статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).
- ⁴³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 6. С. 2–11
- ⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 22. Ст. 2468.
- ⁴⁵ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 6. С. 18–25.
- ⁴⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 44. Ст. 72.
- ⁴⁷ См.: Марочкин С. Ю. Юридические условия действия норм международного права в правовой системе Российской Федерации // Московский журнал международного права. 1998. № 2. С. 53.
- ⁴⁸ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 1. С. 3–6.
- ⁴⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 30. Ст. 3801.
- ⁵⁰ Содружество: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1993. № 4 (12). С. 33–34.
- ⁵¹ Там же. 1995. № 2 (19). С. 30–42. Ратифицирована Российской Федерацией 4 ноября 1995 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4239.
- ⁵² Содружество: Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1994. № 3 (16). С. 74–80.
- ⁵³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1. С. 40–57.
- ⁵⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3424.