

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

УДК 341.213.4

ББК 67.400

**ПРИНЦИП РАВНОПРАВИА И САМООПРЕДЕЛЕНИЯ НАРОДОВ
В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ РЕСПУБЛИКИ — СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере Республики Калмыкия)****Е. А. Гунаев*

В ряду принципов российского федерализма особое место занимает принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) [Конституция РФ 2008]. И это не случайно, так как этнический фактор оказывает влияние на федеративное устройство страны. В начале 1990-х гг. республики в составе Российской Федерации отказались от статуса автономных, приняв Декларации о государственном суверенитете и тем самым повысив свой статус. С принятием Конституции РФ 1993 г. окончательно утверждается термин «субъект Российской Федерации» по отношению ко всем ее составным частям (республикам, краям, областям, автономным округам и автономной области).

В 2000-е гг. большая часть автономных округов потеряла статус субъектов Российской Федерации в результате объединения с соседними регионами, образовавшись в «административно-территориальные единицы с особым статусом» в составе укрупненных регионов (см. подробнее [Гунаев 2010]). В этой связи вновь поднимается вопрос об административно-территориальных автономиях в России. Кроме того, активно развивается такой институт самоорганизации этносов как национально-культурная автономия (см. подробнее [Хабриева 2010: 35]). Вопросы равноправия и самоопределения народов (этносов), включая территориальный и национально-культурный аспекты их самоорганизации в многонациональной Российской Федерации, не утратили своей актуальности.

Цель настоящей статьи — рассмотреть, как реализуется указанный принцип федеративного устройства Российской Федера-

ции на региональном уровне (на примере Республики Калмыкия). В этой связи необходимо рассмотреть конституционные основы реализации принципа равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации, выявить конституционно-правовую природу республики как субъекта Российской Федерации, провести анализ конституционных норм регионального Основного Закона, регулирующих сферу этнокультурной политики.

Конституционные основы реализации принципа равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации проанализированы в трудах многих российских ученых, и к основным его положениям следует отнести следующие:

– равноправие народов означает, что Российская Федерация учитывает и обеспечивает равное положение всех народов, представленных как мононациональными (этнические общности), так и многонациональными группами людей (многонациональные народы, население субъектов Федерации), полное юридическое равенство этих групп независимо от их численности, экономического потенциала, культурных достижений и т. д., недопущение какой-либо дискриминации этносов по этим признакам. Независимо от того, являются ли народы «субъектообразующими» или нет, они обладают равными правами в Российской Федерации [Авакьян 2005: 96, 147];

– самоопределение народов (однациональных и многонациональных групп граждан) понимается как право на самоуправление, самостоятельное решение вопросов и проблем на той территории, на которой они компактно проживают. Помимо этого, самоопределение народов предполагает и их право определить свою судьбу в госу-

* Исследование выполнено в рамках проекта «Этнокультурная политика в мультиэтничном регионе: конструирование этничности» Программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Нации и государство в мировой истории».

дарственно-правовом плане (национально-территориальное самоопределение в виде национально-государственной единицы (субъекта федерации или национально-территориальной единицы) территориальной автономии, а также экстерриториальные формы самоопределения разрозненно проживающих этносов (культурно-национальная и национально-культурная автономии). Самоопределение народов не предполагает обязательного создания каждым из них «своего» субъекта Российской Федерации [Авакьян 2005: 96];

– право на самоопределение исключает волюнтаристские решения, оно связано с необходимостью учета численных характеристик народа, условий его жизни, его внешнего окружения и т. д. [Хабриева 2010: 63]. Все вопросы обсуждаются и решаются совместно, причем право окончательного решения остается за Федерацией. В этой связи другим важным признаком принципа равноправия и самоопределения народов является то, что самоопределение осуществляется в Российской Федерации. Что касается территориального самоопределения, то Конституция РФ не признает право выхода из состава Федерации за субъектами, в том числе образованными на этнической основе [Авакьян 2005: 97–98];

– базой государства являются не отдельные «народы» (даже в их совокупности и единстве), а единый многонациональный народ Российской Федерации, тем самым подтверждается, что суверенитет российского народа не зависит от этнической принадлежности составляющих его граждан [Авакьян 2005: 95; Хабриева 2010: 15–16];

– равноправие народов (этносов) имеет не только коллективные, но и индивидуальные формы своего выражения [Хабриева 2010: 30]. Обеспечивая права народов, государство создает предпосылки для реального осуществления индивидуальных прав и свобод человека и гражданина, в частности свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества, исповедовать любую религию, быть защищенным от дискриминации по национальному признаку (ст. 9, 17, 28, 29, 45, 68, 69 и др. Конституции РФ) [Шахрай, Клишас 2010: 316].

Т. Я. Хабриева отмечает, что народ, а не публично-правовое образование как субъект федерации или территориальная

автономия имеет право на самоопределение. Такая дифференциация, пишет исследователь, важна для выбора формы выявления воли народа [Хабриева 2010: 64]. В этой связи необходимо отметить, что территориальное самоопределение этнических общностей в Российской Федерации осуществлено в уже избранных формах в виде субъектов федерации (например, республики). Конституция РФ не отражает вопрос о территориальной автономии. Национально-культурные автономии как общественные объединения не являются субъектами федеративных отношений [Хабриева 2010: 256].

В республиках Российской Федерации ключевым понятием выступает «многонациональный народ республики», в качестве которого выступают проживающие на территории республики граждане независимо от их национальной принадлежности. Вместе с тем в политико-территориальной общности, обозначаемой как народ республики, присутствует и этнический компонент. С учетом того, что в современной Российской Федерации с советского времени представлены «этнические» субъекты, прежде всего республики, думается, что термин «народ» несет в себе и этническую смысловую характеристику. Но общегражданский смысл, безусловно, первичен. Отсюда следует, что республика как субъект Российской Федерации реализует право на самоопределение как титульной нации, давшей имя республике, так и всего многонационального народа данного субъекта.

Относительно правовой природы (сущности) «этнических» субъектов Российской Федерации, в частности республик, в литературе представлены следующие точки зрения. Согласно одной из них, современные «этнические» субъекты Российской Федерации (республики, автономные область и округа) по сути своей продолжают оставаться автономиями, образованными в результате национального самоопределения [Биджева 2002; Кутафин 2006; Савельев 2010; Чистяков 2003].

Основные положения сводятся к следующему: «Россия как федеративное государство никогда не была и никогда не будет союзным государством, ее федерация всегда базировалась на автономии. Однако, если в Советской России автономия использовалась лишь для решения

национального вопроса, то в современной России она, хотя и не признанная юридически, фактически выступает прежде всего в качестве формы обеспечения децентрализации управления страной... Вместе с тем для целого ряда регионов автономия выступает и как форма организации национальной государственности многих народов и народностей России, официально признанной и юридически закреплённой» [Кутафин 2006: 342–343].

Территориальный уровень автономии определяется государством (Российской Федерацией) в процессе его признания, сегодня таковым является уровень субъекта федерации; официально признанными являются две формы автономии — автономная область и автономный округ [Кутафин 2006]. С. Ю. Биджева относит республику к высшей государственно-политической форме автономии [Биджева 2002].

Другие точки зрения исходят из того, что: — сущность субъекта федерации нельзя определить через понятие автономии, которая в свою очередь является более низким уровнем территориального самоуправления, нежели субъект федерации. В. Е. Чиркин считает, что «называть автономную область и автономные округа в России автономиями, исходя только из прилагательного „автономные“ неверно, это субъекты федерации» [Чиркин 2003];

— Конституция РФ 1993 г. не закрепляет национальный принцип в числе принципов федеративного устройства и не предоставляет отдельным народам права на создание своих национально-государственных образований [Андриченко, Хабриева 2006];

— автономия и государственность — качественно разные степени самостоятельности территориальных образований; автономные образования в отличие от субъектов федерации государственностью не обладают; с теоретической точки зрения федерация, основанная на автономном статусе образующих ее субъектов или признающая федеративную правосубъектность за отдельными автономными образованиями, не идентифицируема [Иванов 2003; Ким 2008].

Безусловно, следует согласиться с мнением, согласно которому статусы автономии и субъекта федерации не идентичны друг другу. Однако представляется ошибочным суждение о том, что политические ав-

тономии не обладают государственностью. К примеру, автономные республики в составе РСФСР являлись национально-государственными образованиями, и объем их полномочий, по сути, не уступал объему полномочий нынешних субъектов Российской Федерации [Максимов 2006].

В этой связи в юридической литературе представлены мнения о том, что автономные республики в РСФСР не являлись автономиями, а создавались именно как субъекты федерации, автономные области и округа, напротив, обладали автономией, административной по своему характеру [Белодед 2010; Лебедев 1999].

В Конституции РФ 1993 г. особенностями статуса республик как субъектов Российской Федерации являются:

1) республики характеризуются как «государства»¹ (ч. 2 ст. 5);

2) республики принимают свои конституции, тогда как другие субъекты Российской Федерации — уставы (ч. 2 ст. 5);

3) республики вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68). [Конституция РФ].

Отдельные ученые полагают, что характеристика республик как «государств» — это традиция советского периода, когда автономные республики в государствоведческой доктрине обозначались в качестве «несуверенных государств». Кроме того, исходя из принципа равноправия, все субъекты равны во взаимоотношениях с федерацией. В этой связи характеристика республики как «государства» является данью конституционно-правовой традиции и носит атрибутивный характер [Иванов 2003; Лебедев 1999; Чиркин 2003].

Атрибутивный характер государственности проявляется в наличии учредительного акта (республиканская конституция), государственной символики (флаг, герб, гимн), столицы, в наименовании государственных органов (правительство, парламент, верховный суд и т. д.), до недавних пор института президентства, института республиканского гражданства. Наличие у республик такого учредительного акта, как конституция, является и данью традиции, поскольку республики имели право принимать собственные конституции еще в советский период, будучи автономными. По юридической силе, свойствам и сущности

¹ Термин дан в скобках.

учредительные акты субъектов Российской Федерации равны, однако есть важное отличие: Конституция РФ не определяет порядок принятия конституций республик. Другими словами, республики сами определяют порядок принятия собственных конституций. Например, помимо принятия законодательным (представительным) органом власти республики, конституция может быть принята всенародно референдумом или специально созываемым конституционным собранием, тогда как уставы других субъектов РФ только законодательными (представительными) органами соответствующих субъектов (ч. 2 ст. 66 Конституции РФ). В этой связи при принятии республиканской конституции путем референдума осуществляется и волеизъявление избирателей титульной нации, давшей имя республике.

В большинстве республик в качестве государственных наряду с русским языком установлены языки титульных наций. Вместе с тем, как постановил Конституционный Суд РФ, введение второго государственного языка — это право республики, но не обязанность. При этом должны учитываться реальное соотношение языковых групп и предъявляться особые требования к признанию языка в качестве государственного по сравнению с иными языками, не имеющими статус государственных. Например, алфавиты государственных языков республик должны строиться на графической основе кириллицы, а иные графические системы государственных языков могут устанавливаться федеральными законами (см. подробнее [Гунаев 2008]).

Согласно Конституции РФ 1993 г., статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики (ч. 1 ст. 66). В этой связи рассмотрим в качестве примера Степное Уложение (Конституцию) Республики Калмыкия 1994 г. (в ред. Закона РК от 29 июня 2012 г. № 358-IV-3) в части закрепления особенностей республики как субъекта Российской Федерации.

Субъект, от имени которого принята Конституция республики, — многонациональный народ Республики Калмыкия. В преамбуле Степного Уложения говорится также о народах России, в частности признается «общность исторических судеб народов великой России», выражаются решимость сохранения государственного

единства Российской Федерации, уважение к правам других народов и готовность к сотрудничеству с ними [Степное Уложение]. Исходя из смысла преамбулы, категория «народы России» несет в себе двойную нагрузку, включая общегражданский и этнический компоненты.

В тексте Степного Уложения нет характеристики или определения Республики Калмыкия как «государства». В статье 1 Калмыкия определена как «равноправный субъект Российской Федерации». Вместе с тем в преамбуле Степного Уложения содержится фраза «...сохраняя нашу исторически сложившуюся государственность», тем самым указывается на преемственность государственности Республики Калмыкия с предшествующими формами государственности [Степное Уложение].

В Республике Калмыкия придают большое значение сохранению и возрождению калмыцкого языка. В этой связи он объявлен государственным в республике, наряду с русским языком. Статья 17 Степного Уложения гласит: «Калмыцкий язык является основой национального самосознания калмыцкого народа. Его возрождение, сохранение, развитие и расширение среды употребления являются приоритетными задачами органов власти Республики Калмыкия» [Степное Уложение].

Получение калмыцким языком государственного статуса рассматривается как важная мера его защиты, одновременно и как защита национальной культуры, а также права человека на языковое разнообразие. Предполагается, что данная мера должна не только остановить исчезновение языка, но и значительно расширить сферу его использования [Омакаева 2009: 378]. В республиканском законе «О языках народов Республики Калмыкия» от 27 октября 1999 г. (в ред. Закона Республики Калмыкия от 26 декабря 2006 г. № 323-III-3) закреплено положение, аналогичное п. 2 ст. 68 Конституции РФ, где устанавливается, что Республика Калмыкия гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития [Закон 1999].

Помимо прерогатив, установленных Конституцией РФ, Степное Уложение содержит собственные положения, непосредственно касающиеся этнических общностей. Все они реализуются в наци-

онально-культурной сфере. Согласно статье 14, Республика Калмыкия всемерно содействует сохранению самобытности и этнической неповторимости традиций калмыцкого, русского и других народов республики. Статья 15 устанавливает, что Республика Калмыкия, являясь единственным очагом и хранителем калмыцкой национальной культуры, историко-культурного наследия, гарантирует их сохранение и развитие. Статья 16 закрепляет, что органы власти республики способствуют развитию культур народов, проживающих в Республике Калмыкия, на основе равноправного межнационального культурного взаимодействия.

Необходимо отметить, что важную дополнительную роль наряду с мерами государственной поддержки в развитии культур народов республики, представленных в виде диаспор, призван осуществлять институт культурно-национальной (национально-культурные центры, общества) и национально-культурной автономии (см. подробнее [Гунаев 2009]).

Многие этнические общности в России, в том числе имеющие собственную государственность в форме республики, учредили также национально-культурную (экстерриториальную) автономию в других регионах страны. Калмыки как этническая общность пока не воспользовались данным правом, востребован только институт культурно-национальной автономии в виде национально-культурных центров, обществ и т. д.

Таким образом, республики как субъекты Российской Федерации продолжают сохранять особенности, связанные с факторами их исторического развития в составе России. В то же время на статус республик как субъектов Федерации также оказывает влияние территориальный фактор. В этой связи республики обязаны проводить этнокультурную политику, ориентированную на все многонациональное население данных субъектов Российской Федерации.

Источники

Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. Законов о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ) // Российская газета. 2009. 21 янв.

Закон Республики Калмыкия «О языках народов Республики Калмыкия» от 27 октя-

бря 1999 г. № 30-П-3 (в ред. Закона Республики Калмыкия от 26 декабря 2006 г. № 323-П-3) [электронный ресурс] // Доступ из справоч. правов. системы «Консультант Плюс».

Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия от 5 апреля 1994 г. (в ред. Закона Республики Калмыкия от 29 июня 2012 г. № 358-IV-3) // Доступ из справоч. правов. системы «Консультант Плюс».

Литература

Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс. В 2 т. Т. 2. М.: Юристъ, 2005. 749 с.

Андрюченко Л. В., Хабриева Т. Я. Особенности автономии в России: взгляд ученого // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 147–152.

Белодед А. Ю. Территориальная автономия в Российском государстве (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Институт государства и права, 2010. 28 с.

Биджева С. Ю. Республики как субъекты Российской Федерации, сформировавшиеся в результате национального самоопределения // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 2. С. 14–17.

Гунаев Е. А. Укрупнение регионов в Российской Федерации: этнополитический фактор // Социальное самочувствие населения в современной России: Тез. Всерос. науч.-практ. конф. (Ставрополь, 4–5 октября 2010 г.) / под ред. Г. Д. Гриценко. Ростов н/Д: Изд-во ЮНЦ РАН. 2010. С. 51–55.

Гунаев Е. А. Государственный язык республики — субъекта Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса (на примере Республики Калмыкия) // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2008. № 1. С. 26–32.

Гунаев Е. А. Актуальные проблемы учреждения национально-культурных автономий в Республике Калмыкия // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. 2009. № 2. С. 45–49.

Иванов В. В. К вопросу о концепции территориального образования // Государство и право. 2003. № 11. С. 44–52.

Ким Ю. В. «Федерализм», «автономия», «самоуправление»: Смысл и трактовка // Право и политика. 2008. № 6. С. 1 295–1 301.

Кутафин О. Е. Российская автономия. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 768 с.

Лебедев А. Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М.: Институт государства и права РАН, 1999. 198 с.

Максимов К. Н. Автономные формы государственности Калмыкии в XX веке // Вестник Кал-

- мыцкого института гуманитарных исследований РАН. Сб. науч. трудов. Вып. 20. Элиста: НПП «Джангар», 2006. 240 с.
- Омакаева Э. У.* Калмыцкий язык: история и современность // Калмыки / отв. ред. Э. П. Бакаева, Н. Л. Жуковская; Ин-т этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН; Калмыцкий институт гуманитарных исследований РАН. М.: Наука, 2010. С. 375–382.
- Савельев В. В.* Модель самоопределения народов в России. Учебно-метод. пособие. М.: РАГС, 2010. 116 с.
- Хабриева Т. Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.
- Чиркин В. Е.* О сущности субъекта федерации: традиции и реалии // Государство и право. 2003. № 7. С. 5–9.
- Чистяков О. И.* О правовой природе «Российской Федерации» // В кн.: Чистяков О. И. Становление «Российской Федерации» (1917–1922). Изд. 2-е, репринтное. М.: Зерцало-М., 2003. 352 с.
- Шахрай С. М., Клишас А. А.* Конституционное право Российской Федерации. 2-е изд. М.: ОЛМА Медиа групп, 2010. 656 с.