

*Диана ПИРБУДАГОВА, Майина ГАМЗАТОВА*

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ РАВНОПРАВИА И САМООПРЕДЕЛЕНИЯ НАРОДОВ РОССИИ

*В статье на примере Республики Дагестан анализируются некоторые вопросы правового обеспечения и юридической практики реализации конституционных принципов равноправия и самоопределения народов России.*

**Ключевые слова:** Конституция, народы, полиэтничный, принципы, равноправие, Республика Дагестан, самоопределение

Закрепление в Конституции принципа равноправия народов накладывает на Российскую Федерацию определенные обязательства по созданию условий, направленных на его обеспечение. И индикатором реализации данного принципа выступают фактические отношения, складывающиеся в межэтнической сфере.

### *От равноправия народов к этническому сепаратизму*

Современный этап развития России как многонациональной и поликонфессиональной страны противоречив. Влияние глобализационных процессов, попытки внедрения западной модели мультикультурализма в общественную практику, с одной стороны, рост национального самосознания на фоне националистических выпадов, внедрение в общественное сознание идеи «национального духа» и, как следствие этого, попытки «пересчитать» социальное (не)равенство по этнической шкале — с другой, представляют угрозу единству и целостности страны. «Для России — с ее многообразием языков, традиций, этносов и культур — национальный вопрос, без всякого преувеличения, носит фундаментальный характер. Реальность сегодняшнего дня — рост межэтнической и межконфессиональной напряженности. Национализм, религиозная нетерпимость становятся идеологической базой для самых радикальных группировок и течений. Разрушают, подтачивают государства и разделяют общества»<sup>1</sup>. Одна из причин такого положения та, что фактические отношения, складывающиеся в рассматриваемой области, находятся *на низком уровне правового обеспечения.*

<sup>1</sup> Путин В.В. Россия: национальный вопрос / Независимая газета, 23 янв. 2012 г.

Можно и в некоторой степени нужно ориентироваться на определенный опыт зарубежных стран в области противодействия различным проявлениям этнической нетерпимости, но нельзя пренебрегать собственным потенциалом, тем опытом, который существует в отдельных полиэтнических субъектах Федерации.

Среди субъектов Российской Федерации Республика Дагестан является самым полиэтничным. На ее территории проживают более 33 этносов, разговаривающих на разных языках, здесь представлены практически все народы России, а 14 этносов признаны коренными малочисленными народами<sup>2</sup>. При этом в Дагестане нет четырех главных оснований для этнической иноидентификации<sup>3</sup>, ведущей к национализму и его крайним проявлениям – этническому экстремизму.

Однако, принимая во внимание сложившееся в последнее время в российском обществе неоднозначное отношение к Дагестану как субъекту Федерации в целом и представителям народов, проживающих на его территории, в частности, обратимся исключительно к практике реализации конституционных принципов равноправия и самоопределения в данном субъекте Федерации.

### ***Единство в многообразии или борьба противоположностей?***

Законодательное закрепление уникальности этнического состава населения Республики Дагестан нашло отражение в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>4</sup>. Конституция Республики Дагестан 2003 г., исходя из этнической специфики Республики, закрепляет гарантии защиты прав всех народов и национальных меньшинств, проживающих на ее территории, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. Она признает и уважает национально-культурную и историческую самобытность народов Дагестана, создает условия для сохранения и развития их культурных и исторических традиций. Каждому из народов гарантируется равное право на защиту жизненных интересов на конституционной основе.

Нормативную конкретизацию эти конституционные положения получили в ряде республиканских законов.

Так, Республика Дагестан первой среди субъектов Российской Федерации разработала и приняла в 1993 г. Комплексную программу реше-

<sup>2</sup> Согласно постановлению Правительства РФ от 28 марта 2001 г. № 236 Перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан, утвержденный постановлением Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 г. № 191, считается частью Единого перечня коренных малочисленных народов.

<sup>3</sup> Дибиров А.-Н.З. Есть ли почва для национализма и этнического экстремизма в Дагестане? Актуальные проблемы противодействия национальному и политическому экстремизму: материалы всероссийской научно-практической конференции. Т.2 / под ред. А.-Н.З. Дибирова, М.Я. Яхьяева, А.М. Муртазалиева, К.М. Ханбабаева. Махачкала: Изд-во «Лотос», 2008. С. 193.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 5 апреля 2009 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

ния проблем национальных отношений в Республике Дагестан. При этом развитие национальных культур в Программе рассматривалось не как самостоятельное направление, а как элемент в системе межнациональных отношений, позволяющий вовлечь в позитивную совместную деятельность представителей разных этносов, проживающих на территории Дагестана, расширить познания об их культуре и традициях. Последующее регулирование вопросов в данной области имело целью сохранение и укрепление межнационального мира и согласия, единства и дружбы народов Дагестана, основанных на уважении прав и свобод человека, сохранение языков, развитие этнокультурного многообразия народов Дагестана<sup>5</sup>.

Понятие «дагестанцы» является *собирательным*, характеризующим общность более мелких родственных этносов, входящих в единую российскую нацию так, как входят, например, в единую немецкую нацию такие этносы, как баварцы, тюрингцы или саксонцы.

Дискутировать можно по поводу того, относятся ли к дагестанцам дагестанские азербайджанцы, чеченцы, ногайцы или русские. Но и здесь ответ будет скорее положительный, поскольку, во-первых, в основе этнической самоидентификации лежат два аспекта: собственно осознание личностью своей принадлежности к этносу (аварец, даргинец, кумык и т.д.) и самоидентификация, связанная с территорией проживания всех этносов (дагестанец). Этот фактор играет существенную роль и в формировании единой общероссийской гражданской идентичности дагестанских этносов, выступая посредником между этнической и гражданской идентичностью.

Во-вторых, согласно Конституции РФ, республики вправе устанавливать свои государственные языки. Однако в силу многоэтнического состава Дагестана единственным официальным языком является русский. Русский язык — это не только официальный язык Республики. Это язык межнационального общения, а все дагестанские этносы в отношении владения им находятся в равном положении. Ни один из дагестанских этносов также не претендует на установление своего языка в качестве официального. Русскоязычность или русскость дагестанских этносов также является важнейшим культурно-ценностным фактором перевода нашей этнической идентичности в общероссийскую гражданскую идентичность.

В-третьих, дагестанская государственность, хоть и суррогатная, но имеет длительную историю и восходит к временам Кавказской Албании. Государства, которые то появлялись, то исчезали на территории Дагестана и были созданы собственно дагестанскими народами, всегда имели, по мнению историков, полиэтничный характер. Перемещался лишь административный центр — Дербент, Хунзах, Кумух, Тарки и т.д. За всю многовековую историю существования Дагестана не было зафиксировано ни одного случая ассимиляции даже самого малого эт-

<sup>5</sup> Закон Республики Дагестан «Об утверждении республиканской целевой программы «Развитие национальных отношений в Республике Дагестан на 2011–2015 годы» от 8 февраля 2011 г. № 12 (вместе с «Перечнем мероприятий республиканской целевой программы «Развитие национальных отношений в Республике Дагестан на 2011–2015 годы»). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

носа. Главная причина этого в том, что Дагестан не знал собственной этнократической государственности. Этнократизма нет в традиции дагестанской государственности, а следовательно, и нет почвы для возникновения этнического национализма.

В-четвертых, наименование республики — «Дагестан» — не содержит налета этничности, поскольку не связано с названием одного этноса. Вследствие этого оно не вызывает у дагестанских этносов отторжения. Народы Дагестана отличает глубокое знание и уважение культуры, обычаев и традиций различных этносов, что способствует формированию своего рода иммунитета против разного рода фобий на этнической основе<sup>6</sup>.

Каждое из вышеперечисленных оснований, препятствующих возникновению этнического национализма, взятое в отдельности, имеет место в большей или меньшей степени в разных странах или регионах, что, тем не менее, не гарантирует их от рецидивов этнического экстремизма. Уникальность Дагестан в том, что эти основания присутствуют в Республике *все вместе и одновременно*.

Казалось бы, вот она — оптимальная модель, «безупречная матрица» поддержания межэтнического мира и согласия для такого многонационального государства, как Россия. Однако данный опыт не учитывается. Напротив, каждый случай неправомερных действий отдельных лиц — представителей *различных этносов Дагестана* — граждан Российской Федерации — шаблонизируется как некое «должное» поведение, присущее всем представителям Республики, приобретая тем самым этнический окрас. Широкое освещение получает любая информация негативного характера, так или иначе связанная с Дагестаном. Порой в средствах массовой информации случаю рядового порядка уделяется столько же внимания, сколько и глобальным международным вопросам. Это формирует некий стереотип: «кавказец — дагестанец — абориген», где ключевым элементом является слово «абориген», понимаемое в обывательском сознании исключительно в его противоположном значении — «наброд, пришлый»<sup>7</sup>.

«Маргинальность и невежество в этнических вопросах... способны расколоть общественное сознание через возведение несуществующих проблем в существующие, подменяя содержание формой, а кажущееся принимая за действительное»<sup>8</sup>. Еще в 1914 г. В.И. Ленин отмечал: «За это черное, подлое дело берутся не только отбросы черносотенства, за него берутся и реакционные профессора, ученые, журналисты, депутаты. Миллионы и миллиарды рублей тратятся на то, чтобы отравить сознание народа»<sup>9</sup>. Между тем игнорируются другие, требующие своего решения проблемы, в частности, вопросы *законодательной конкретизации кон-*

<sup>6</sup> Дибиров А.-Н.З. Указ. соч. С. 192.

<sup>7</sup> См.: Толковый словарь живого великорусского языка. Избранные статьи / совместная редакция В.И. Даля и А. Бодуэна, Куртэнэ. М.: Олма, Медиагрупп, 2011. С. 25.

<sup>8</sup> Дибиров А.-Н.З. Политический экстремизм и дагестанская идентичность. Актуальные проблемы противодействия национальному и политическому экстремизму... С. 45.

<sup>9</sup> Ленин В.И. Национальное равноправие. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 25. М.: Изд-во политической литературы, 1969. С. 86.

ституционных установлений о равноправии народов. На одной из таких проблем мы остановимся ниже.

### ***Пример развития отношений с сопредельными государствами***

Практика государственно-правового строительства наглядно демонстрирует свою оторванность от конституционных установлений, закрепляющих гарантии равноправия народов, проживающих на территории Российской Федерации, в т.ч. гарантии прав коренных малочисленных народов. Формирующееся законодательство в данной сфере, в равной степени, как и юридическая практика, не связано алгоритмом обеспечения реализации конституционных принципов равноправия и самоопределения народов.

Ярким примером этого является Соглашение, подписанное в октябре 2010 г. между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики, о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур<sup>10</sup>. Положения данного документа, устанавливающие режим распределения водных ресурсов между Российской Федерацией, ее южными территориями, местами традиционного проживания коренных малочисленных народов (лезгины) и Республикой Азербайджан, противоречат ряду федеральных норм, включая конституционные.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что Россия гарантирует права коренным малочисленным народам в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Данное положение означает готовность Российской Федерации развивать в законодательстве нормы международного права, направленные на защиту данных этнических групп населения. Одним из таких документов является Международная конвенция 1992 г. о биологическом разнообразии<sup>11</sup>, которую Россия подписала в июне 1992 г. и ратифицировала в 1995 г.<sup>12</sup>.

Согласно Конвенции, Стороны признают большую и традиционную зависимость многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов, и желательность совместного пользования на справедливой основе выгодами, связанными с использованием традиционных знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию его компонентов. Положения названного международного акта имеют принципиальное значение, поскольку подчеркивают *зависимость традиционного образа жизни коренных народов* от сохранения биологического разнообразия.

<sup>10</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании и охране водных ресурсов трансграничной реки Самур (заключено в г. Баку 3 сентября 2010 г.) // Бюллетень международных договоров. 2011. № 9.

<sup>11</sup> Конвенция о биологическом разнообразии от 13 июня 1992 года. Рио-де-Жанейро, 1992.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии» // Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 601.

Устанавливая данные положения, Конвенция ссылается на национальное законодательство, которое обеспечивает реализацию ее норм<sup>13</sup>. В российском законодательстве нормы вышеупомянутого международного документа нашли отражение в ряде федеральных законов. В их числе упоминавшийся Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», имеющий базовое значение, поскольку содержит общие подходы в регулировании всего комплекса вопросов, связанных со статусом коренных малочисленных народов. В развитие указанного акта приняты федеральные законы, имеющие направленное действие в отношении коренных народов Севера Сибири и Дальнего Востока<sup>14</sup>. Однако проект Федерального закона «О защите исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов», предполагающий комплексное регулирование вопросов, связанных с исконной средой обитания и традиционным природопользованием коренных малочисленных народов<sup>15</sup>, и в конечном итоге сохранения биологического разнообразия, являющегося основой жизнедеятельности коренного населения *был отклонен*. Исходя из постановления Государственной Думы от 18 мая 2012 г.<sup>16</sup> следует, что существующее правовое регулирование в данной сфере является исчерпывающим. Вместе с тем, как было отмечено, к коренным малочисленным народам отнесены не только народы Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>17</sup>, исконная среда обитания которых, так же как и в отношении народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, нуждается в соответствующей правовой защите.

Так, пункт 1 ст. 3 вышеупомянутого Соглашения гласит: «Делению в равных долях между государствами Сторон подлежит объем водных ресурсов, поступающий к началу пограничного участка трансграничной реки Самур, за вычетом экологического попуска, объем которого устанавливается равным 30,5 процента»<sup>18</sup>. Однако согласно п. «д» ч. 2 ст. 5 Закона

<sup>13</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 550.

<sup>14</sup> См.: Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в ред. от 2 февраля 2006 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122; Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ред. от 03.12.2008) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

<sup>15</sup> В «Единый перечень коренных малочисленных народов» включены не только народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, но 14 этносов, проживающих на территории Республики Дагестан (см.: Единый перечень коренных малочисленных народов. Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 // Собр. законодательства Российской Федерации. 2000. № 14. Ст. 1493).

<sup>16</sup> Постановление ГД ФС РФ от 18 мая 2012 г. № 379-6 ГД «О проекте Федерального закона № 448425-4 «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2728.

<sup>17</sup> См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 5 апреля 2009 г.) // Собр. законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>18</sup> Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики о рациональном использовании...

Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (в ред. от 8 декабря 2011 г.) «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>19</sup> на мостах, плотинах и других сооружениях, проходящих через реки, ручьи, озера и иные водные объекты, государственная граница проходит по середине этих сооружений или по их технологической оси независимо от прохождения государственной границы на воде<sup>20</sup>. Кроме того, существует принятый в международной практике и в законах Российской Федерации и Азербайджанской Республики о государственных границах метод проложения линии государственной границы по технологической оси гидросооружения — водозаборного и вододелительного узла — независимо от прохождения государственной границы на воде.

Кроме того, следует отметить, что река Самур — это не только пограничный объект, но и основа жизнедеятельности коренных малочисленных народов, проживающих на юге Дагестана, традиционно занимающихся земледелием и рыболовством. Экосистемы дельты реки Самур представлены большим количеством реликтовых растений и редких животных, в числе которых 53 вида растений и 64 вида животных занесены в Красную книгу России и Дагестана<sup>21</sup>, а также нерестилищем рыб ценных промысловых пород. Вся экосистема данного региона в силу климатических условий (засушливости территорий) всегда зависела от полноводности Самурского бассейна. Доказательство этого — нынешнее состояние территорий, ставших непригодными для ведения традиционного хозяйствования и природопользования в силу засушливости, исчезновения ряда биологических видов флоры и фауны Самурского бассейна.

Действующий порядок распределения водных ресурсов реки Самур, установленный вышеупомянутым Соглашением, наносит непоправимый ущерб экосистеме Самурского бассейна в целом, включая территории исконного проживания и традиционного природопользования коренного населения<sup>22</sup>. В этой связи сохранение экосистемы и биологического разнообразия в регионе, на наш взгляд, возможно только путем придания Самурскому природному комплексу статуса федерального заповедника.

Остается неясным вопрос: как в государстве, где равноправие народов закреплено на конституционном уровне, действует документ, противоречащий его основам<sup>23</sup>?

<sup>19</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

<sup>20</sup> Плотиновый гидроузел на Самуре, обеспечивающий вододеление, построен в соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 9 октября 1949 г. № 4321 на участке, выделенном под строительство распоряжением Совета Министров ДАССР от 11 марта 1952 г. №125-р, расположенном на территории Магарамкентского района Дагестанской АССР, / до настоящего времени эксплуатируется Азербайджанской Республикой, что позволяет ей полностью контролировать водные ресурсы Самура. С начала эксплуатации по настоящее время гидроузел с водозаборными сооружениями находится на балансе эксплуатационных организаций Азербайджана. После распада СССР Самурский гидроузел был объявлен собственностью Азербайджана (хотя располагался на территории РФ) / URL: [http://bubakiri.narod2.ru/regionalnaya\\_politika/soglashenie\\_po\\_samuru/](http://bubakiri.narod2.ru/regionalnaya_politika/soglashenie_po_samuru/).

<sup>21</sup> См.: Историко-культурные и экономические связи народов Дагестана и Азербайджана: через прошлый опыт взгляд в XXI век: материалы международной конференции. Махачкала, 2007 г. / URL: [http://www.lezghins.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=667:-2&catid=3:newsflash&Itemid=56](http://www.lezghins.com/index.php?option=com_content&view=article&id=667:-2&catid=3:newsflash&Itemid=56) (дата обращения: 22.11.2011 г.).

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Так, упомянутое Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики противоречит ч. 4 ст. 5, ст. 69 Конституции Российской Федерации; ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав

Таким образом, исходя из конституционной сущности равноправия народов, предполагающей не только всеобщее равенство прав (включая право на самоопределение), но и дифференциацию правового регулирования, позволяющую обеспечить равенство возможностей пользования правами, необходимо внести соответствующие изменения в федеральное законодательство, регламентирующее вопросы защиты прав коренных малочисленных народов, включенных в Единый перечень коренных малочисленных народов, в части, касающейся их исконной среды обитания и традиционного природопользования. Бесспорно, это не единственная проблема обеспечения равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации, но она тесно связана с комплексом вопросов, решение которых позволит обеспечить эффективность реализации конституционного принципа равноправия народов в целом, а стало быть – межэтнического согласия в нашей стране.

---

коренных малочисленных народов Российской Федерации»; ст. 5 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» (см.: Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (в ред. от 8 декабря 2011 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594) и, в конечном счете, национальным интересам Российской Федерации.