

Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение как принципы российского федерализма

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы соотношения территориальной целостности государства и права народов на самоопределение как фундаментальных принципов российского федерализма, правовые формы реализации права народов на самоопределение в Российской Федерации.

Ключевые слова: народ, самоопределение, территориальная целостность, территориальная неприкосновенность.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.67.6.088-093

Принцип территориальной целостности и право народов на самоопределение являются важнейшими общепризнанными принципами международного права. Эти принципы в той или иной интерпретации закрепляются в конституциях большинства современных государств. В Конституции Российской Федерации данные принципы обозначены как принципы федеративного устройства Российской Федерации. Однако есть особенности в их конституционном закреплении.

Согласно ч. 3 ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

В данном перечне принцип территориальной целостности не выделяется непосредственно. В этой части российской Конституции говорится о государственной целостности, что подразумевает в том числе и территориальную целостность. Однако, если обратить внимание на ст. 4 Конституции РФ, закрепляющую принцип государственного суверенитета, то в ней содержатся два ключевых положения, определяющих содержание именно принципа территориальной целостности Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 1 суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. В части 3 данной статьи пишется о том, что Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Как видно из приведенных конституционных положений, принцип территориальной целостности, с одной стороны, рассматривается как составная часть принципов государствен-

© Темираев А. В., 2016

* Темираев Алан Викторович, федеральный судья Промышленного районного суда г. Владикавказа, Республика Северная Осетия-Алания, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Горского государственного аграрного университета, кандидат юрид. наук, доцент
gorskiy.ggau@mail.ru
362040, Республика Северная Осетия — Алания, г. Владикавказ, ул. Кирова, д. 37

ного суверенитета и государственной целостности. С другой стороны, территориальная целостность как защищаемый государством принцип рассматривается в неразрывной связке с неприкосновенностью территории России.

Конституция РФ дает структурную характеристику территории. Согласно ст. 67 Конституции РФ территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Аналогично принципу территориальной целостности принцип самоопределения народов также формулируется в Конституции РФ не самостоятельно, а в связке с другим принципом — равноправия народов.

Как справедливо отмечает И. А. Умнова (Конюхова), для уяснения содержания конституционного принципа самоопределения народов необходима ясность по меньшей мере в следующих вопросах. Что вкладывает Конституция РФ в понятие «народы», которым гарантируется право на самоопределение? В каких формах допустимо самоопределение народа в рамках суверенного государства и в каких случаях реализация права на самоопределение влечет за собой возникновение именно федеративных отношений?¹

Многу разделяется точка зрения тех ученых, кто считает, что Конституция РФ, закрепляя право на самоопределение народов как принцип российского федерализма, подразумевает наднациональный или межнациональный подход к пониманию понятия «народы»². Народ как политико-территориальная общность, представляющий территорию — субъект Федерации, — это общность лиц разных национальностей, исторически объединенных

проживанием на одной территории, которая по политическим, демографическим, экономическим, социальным и иным параметрам несет или способна нести бремя статуса субъекта Федерации. Таким образом, основополагающим критерием идентификации народа как общности, способной быть субъектом права на самоопределение, является объединение единой территорией проживания. Дополнительные факторы — этническая, религиозная, культурная и т.п. общность — усиливают эту консолидированность, но не являются определяющими. Народ как общность может быть многонациональным, его представители могут исповедовать разную веру, придерживаться различных традиций и обрядов и т.д., что и характерно для Российской Федерации.

Правильное регулирование этнокультурного многообразия — существенный вопрос стабильности, мира и безопасности в России. Признание в республиках титульной нации не должно нести за собой последствия, связанные с предоставлением каких-то особых политических прав, реализация которых может создать угрозу государственности России, принципам государственной целостности и единства системы государственной власти.

Следует заметить, что идея наднациональности народов как носителей права на самоопределение постепенно проникает в конституционное законодательство республик — субъектов Российской Федерации.

Преамбулы (иногда первые статьи) конституций большинства республик закрепляют право их многонационального народа на самоопределение. Так, в преамбуле Конституции Республики Северная Осетия — Алания от 12 ноября 1994 г.³ сказано: «Многонациональный народ Республики Северная Осетия — Алания, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов... провозглашает и устанавливает настоящую Конституцию».

¹ См., в частности, об этом: Умнова (Конюхова) И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004.

² См., например: Умнова (Конюхова) И. А. Указ. соч. ; Болтенкова Л. Ф. Российская государственность: состояние и перспективы развития. М. : Республика, 1995. С. 62 ; Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994.

³ Здесь и далее используется последняя редакция. Источник — СПС «КонсультантПлюс: Регионы».

В Конституции Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. закреплено, что полномочные представители исторически объединившегося в единое государство многонационального народа Республики, в том числе исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, принимают эту Конституцию. Аналогичный текст содержится в преамбуле Конституции Республики Дагестан от 10 июля 2003 г.: многонациональный народ Республики — составная часть многонационального народа Российской Федерации, исторически объединившегося в единое государство, исходя в том числе из принципов равноправия и самоопределения народов, принимает свою Конституцию. Повторила эту норму и преамбула Конституции Чеченской Республики от 23 марта 2003 г.

Некоторые субъекты РФ закрепляют этот принцип не в преамбуле, а в отдельной статье. Так, в ст. 1 Конституции Республики Ингушетия от 27 февраля 1994 г. закреплено, что Республика образована на основе реализации народом Ингушетии своего неотъемлемого права на национально-государственное самоопределение.

Показательно, что уставы краев, областей, городов федерального значения принцип права народов на самоопределение специально не фиксируют. Это объяснимо. Исторически сложилось, что право на самоопределение имело значение именно для республик — бывших автономий, образованных по национально-этническому принципу. Определяя субъектом самоопределения многонациональный народ, республики в первую очередь заботятся о правах титульной нации.

Другим актуальным вопросом, требующим научно-практического разъяснения, является понимание пределов права на самоопределение. Для федеративных государств право народов распоряжаться своей судьбой содержит в себе возможность свободно определять свой внутренний политический статус и, как правило, не допускает такую широкую свободу в определении внешнего политического статуса. Конституционное законодательство федеративных государств не предусматривает право народов на самоопределение в виде от-

деления и выхода из состава федерации. Случаи, когда страна решается на референдум по этому вопросу, составляют исключение из правил (например, референдум по выходу Квебека из состава Канадской Федерации).

В Российской Федерации с подписанием Федеративного договора 1992 г. и с принятием Конституции РФ 1993 г. политика государственной суверенизации и сепаратизма субъектов РФ в целом была сведена на нет. Вместе с тем сохраняются вопросы, связанные с четким определением форм, условий и процедур реализации права народов на самоопределение внутри федеративного государства.

Важный научно-практический вопрос, в который следует внести ясность, — правовые формы реализации права народов на самоопределение в Российской Федерации. Анализ современного российского законодательства свидетельствует о том, что с его помощью удалось лишь частично определиться в этом вопросе.

Конституция РФ непосредственно предусматривает только три конкретные правовые формы осуществления права народов на самоопределение в Российской Федерации:

- 1) образование субъекта Федерации;
- 2) изменение его статуса;
- 3) изменение границ, способное повлечь реструктуризацию самих субъектов РФ.

В настоящее время порядок образования субъекта РФ регулируется подробно Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁴. Названный Закон устанавливает основные требования, условия и процедуру образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Однако в своих общих положениях он не дает понятия «образование» как такового. Федеральный конституционный закон закрепляет лишь положение о том, что образование в составе Российской Федерации нового субъекта РФ, в отличие от принятия такого субъекта, предполагает процедуру, предусматривающую изменение состава субъектов Федерации, не связанную с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части (ч. 2 ст. 1).

⁴ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

Категорию «образование субъекта Федерации» можно рассматривать, во-первых, в статике — как понятие, подразумевающее фиксацию состоявшегося факта появления полноценной в политико-правовом смысле составной части федеративного государства, и, во-вторых, в динамике — как процесс формирования субъекта РФ.

Формой самоопределения можно считать и право субъектов давать согласие на изменение их границ во взаимоотношениях друг с другом. Согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. Логичной процедурой реализации этого права является региональный референдум и согласование этого вопроса с муниципальными образованияами, границы которых изменяются. Однако в региональной практике эти процедуры значительно различаются, что едва ли можно признать оправданным.

Хотя каждый субъект РФ является многонациональным, лишь компактное проживание определенных национальностей, народов и этнических общностей обуславливает необходимость их самоопределения в допустимых для них формах. Одной из форм, альтернативной образованию субъектов РФ, является национально-культурная автономия, а также формирование национальных административно-территориальных и муниципальных образований. По состоянию на 2002 год в России было создано около 300 национально-культурных автономий. Из них 14 федеральных, 17 региональных и около 200 местных⁵.

Кроме того, новейшая практика предусматривает возможность образования национальных административно-территориальных единиц (например, бывшие Коми-Пермяцкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский и Корякский автономные округа преобразованы в автономии с таким статусом).

Деятельность национально-культурных автономий в России регулируется Федеральным законом от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (ред. от 4 ноября 2014 г.). Актуальность данной формы самоопределения народов возросла в связи

с возросшими потоками мигрантов в Россию. В статье 1 ранее действовавшей редакции данного Федерального закона национально-культурная автономия определялась как форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение российских граждан, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Поправками 2014 г. понятие национально-культурной автономии расширилось в контексте появления у этой формы самоопределения новых задач. Это укрепление единства российской нации, гармонизация межэтнических отношений, содействие межрелигиозному диалогу, а также осуществление деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов.

Федеральный закон № 74-ФЗ определяет, что национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация. В статье 4 Федерального закона № 74-ФЗ подчеркивается, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение. Осуществление права на национально-культурную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей.

Организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий (ст. 5 Федерального закона № 74-ФЗ). Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной.

Повышенное внимание России к национально-культурной автономии, в том числе в контексте вопросов территориального самоопределения, не случайно. Российская Федерация

⁵ См.: Сухова С. Лицо российской национальности. Интервью с министром РФ В. Зориним // Итоги. 12 ноября. 2002. С. 18.

является одним из крупнейших государств мира с полиэтническим составом населения, обладая при этом этнической (русской) и религиозной (православной) доминантами. В России проживают представители 193 народов (по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.), обладающих отличительными особенностями материальной и духовной культуры. Культурное и языковое многообразие российских народов защищено государством. В России используется 277 языков и диалектов, в системе государственного образования используется 89 языков, из них 30 — в качестве языка обучения, 59 — в качестве предмета изучения (2010 г.)⁶.

Согласно Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666, политика российского государства, направленная на сохранение этнокультурной самобытности ее народов, сочетание общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечение конституционных прав и свобод граждан, основывается на принципах построения демократического федеративного государства (в том числе и принципе территориальной целостности России. — *Прим. А. Т.*), служит основой для координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральной целевой программой «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014—2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 718, решение этнокультурных проблем в условиях этнического многообразия России требует системного взаимодействия органов государственной власти и органов

местного самоуправления, общественных объединений и других субъектов этнокультурной деятельности. Этнокультурное многообразие России является важным элементом ее международного имиджа, неотъемлемой частью мирового духовного наследия.

Практическая сторона реализации мер в сфере государственной национальной политики требует повышения роли общественных институтов, в том числе национально-культурных и религиозных организаций. Необходимо активное вовлечение национально-культурных и религиозных организаций в реализацию Программы и региональных целевых программ, направленных на обеспечение системного участия институтов гражданского общества в социально ориентированной деятельности, включая вопросы укрепления гражданского и духовного единства российской нации, на противодействие экстремизму, воспитание патриотизма, сохранение духовных традиций народов России, интеграцию, адаптацию, социализацию и натурализацию мигрантов различной этнической и религиозной принадлежности и др.

Таким образом, право народов на самоопределение и принцип территориальной целостности являются фундаментальными принципами российского федерализма. Конституционное закрепление принципа самоопределения народов и конкретизация в действующем законодательстве не вступают в противоречие с принципом территориальной целостности, а лишь определяют пределы территориального самоопределения в границах федеративного устройства Российской Федерации. Правильное понимание данных принципов на практике, в том числе их соотношения, играет важную роль в обеспечении гражданского мира и безопасности как Российской Федерации в целом, так и субъектов РФ.

Материал поступил в редакцию 3 марта 2016 г.

⁶ См.: Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

THE PRINCIPLE OF TERRITORIAL INTEGRITY AND THE RIGHT OF PEOPLES TO SELF-DETERMINATION AS THE PRINCIPLES OF RUSSIAN FEDERALISM

TEMIRAEV Alan Viktorovich — Federal Judge of the Promyshlenniy District Court of Vladikavkaz, the Republic of North Ossetia-Alania, Head of the Department of Criminal Process and Criminalistics at the Gorsky State Agrarian University, Ph.D., Associate Professor
gorskiy.ggau@mail.ru
362040, The Republic of North Ossetia-Alania, Vladikavkaz, ul. Kirova d. 37

Review. *The paper considers the problem of balance between the territorial integrity of States and the right of peoples to self-determination as fundamental principles of Russian federalism, and describes legal forms of implementation of the right of peoples to self-determination in the Russian Federation.*

Keywords: *people, self-determination, territorial integrity, inviolability of territory.*