

Конституционно-правовое регулирование прав коренных малочисленных народов

Р.А. Ниматулаева

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, ravzana2013@gmail.com

Аннотация. В статье рассматривается вопрос регулирования в Конституции РФ прав коренных малочисленных народов. Сказано, что в 2020 году в Конституцию РФ были внесены поправки, касающиеся, в том числе, законодательного определения статуса коренных малочисленных народов – их гарантии прав получили конституционный статус. Эти поправки направлены на сохранение прав, самобытности коренных народов России. Обращается внимание на то, что ключевым признаком коренных малочисленных народов является обеспечение сохранности самобытности. В связи с этим перечисляются особенности регулирования и защиты прав национальных меньшинств и коренных народов Российской Федерации. Делаются выводы о том, что для эффективной реализации прав коренных малочисленных народов, для их устойчивого развития в России следует применять комплексный подход: правовые, финансовые, организационные меры с целью повышения гармонизация межнациональных отношений и обеспечения стабильности в стране, а также уделять внимание патриотическому и интернациональному воспитанию населения.

Ключевые слова: Конституция РФ, защита самобытности, коренные малочисленные народы, Республика Дагестан, конституционно-правовое регулирование, национальные меньшинства

Для цитирования: Ниматулаева Р.А. Конституционно-правовое регулирование прав коренных малочисленных народов // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 52, № 4 (72). С. 48–52. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-48-52

Original article

Constitutional and legal regulation of the rights of small indigenous peoples

Ravzanat A. Nimatulayeva

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, ravzana2013@gmail.com

Abstract. The article discusses the question of regulating the rights of indigenous minorities in the Constitution. It is said that in 2020 the Constitution of the Russian Federation was amended, also concerning the legislative definition of the status of indigenous small-numbered peoples - their guarantees of rights received constitutional status. These amendments are aimed at preserving the rights and identity of the indigenous peoples of Russia. It is pointed out that the key feature of small indigenous peoples is to ensure the preservation of identity. In this connection, it is important to mention the special features of regulation and protection of the rights of national minorities and indigenous peoples of the Russian Federation. Conclusions are made that for the effective implementation of the rights of indigenous peoples, for their sustainable development in Russia, a comprehensive approach should be used: legal, financial, organizational measures in order to increase the harmonization of inter-ethnic relations and ensure stability in the country, as well as patriotic and international education of the population, and also pay attention.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, protection of identity, indigenous small peoples, Republic of Dagestan, constitutional and legal regulation, national minorities

For citation: Nimatulayeva R.A. Constitutional and legal regulation of the rights of small indigenous peoples. *Yuridicheskii vestnik DGU* = *Law Herald of DSU*, 2024, vol. 52, no. 4 (72), pp. 48–52. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-48-52. (In Russ.).

Законодательство Российской Федерации о гарантиях прав коренных малочисленных народов базируется на Конституции РФ и включает Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 г. (ред. от 13.07.2020 г.), другие федеральные законы и нормативные акты РФ, законы и нормативные акты ее субъектов [3, с. 46]. В РФ

установлен перечень малочисленных народов, включающий 40 национальностей¹.

Прежде всего, права коренных малочисленных народов защищает Конституция РФ, в Преам-

¹ Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Распоряжение Правительства от 17.04.2006 № 536-п // Российская газета. 2006. № 86.

буле которой говорится о соблюдении в РФ общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов. В статье 69 российской Конституции определяется, что «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации», а в статье 69.1 закрепляются гарантии прав коренных малочисленных народов согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ.

Права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, закреплены также в статье 8 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В ст. 1 ФЗ №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 г. [2, с. 263] дается определение коренных малочисленных народов. Это – «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями»¹.

Как известно, в 2020 году в Конституцию РФ были внесены поправки, касающиеся также законодательного определения статуса коренных малочисленных народов – гарантии их прав получили конституционный статус. Эти поправки направлены на сохранение прав, самобытности коренных народов России, к примеру, в статьях о гарантиях коренных малочисленных народов, о разграничении полномочий между субъектами РФ и Федерацией. Значимыми следует считать поправки касательно Арктики, потому что множество коренных самобытных народов проживает в этой области. Важны также поправки к статьям 68 и 69, закрепляющие нормы по сохранению языка и культуры народов России, которые актуальны для всех малочисленных народов и этнических групп. Несколько поправок касаются поддержки и сохранения культуры как уникального наследия многонационального российского народа и родных языков всех народов, в том числе государственных языков национальных республик. В статью 68 было введено понятие «многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации», что наделяет народы равными правами, объединяя их с русским народом в единое целое. Права национальных меньшинств регулируют статьи 71 и 72.

Таким образом, в Конституции России малочисленные народы признаются коренными малочисленными народами, ключевым признаком кото-

рых, как подчеркивает А.Н. Слепцов, является обеспечение сохранности самобытности [1, с. 302].

В настоящее время данные народы сталкиваются со многими проблемами, в частности культурными, политическими, социальными, экологическими, экономическими и пр. В этой связи представляется необходимой государственная поддержка коренных малочисленных народов в РФ. Так, разработаны и реализуются государственные программы этой поддержки.

В 2009 г. в РФ ратифицировали Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов, где содержится положение о значимости для нашей страны поддержки малочисленных народов, в развитие которых входит: повышение потенциала народов, сохранение среды их обитания, образ жизни на базе государственной поддержки.

В июне 2023 года Правительством РФ было заявлено о расширенных мерах государственной поддержки в нашей стране КМН². Как отмечает А.В. Леонов, направлениями этой поддержки стало обеспечение развития промыслов, сохранение традиционного уклада жизни, благоприятной экологии и пр. [7, с. 92].

Кроме сохранения культурной самобытности, КМН в России также гарантируется право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32, 69 Конституции). Важной гарантией для КМН в законодательстве России является возможность отклонения от средней нормы представительства избирателей.

Так, в 2020 году в статью 18 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ был включен п. 7.2, об особенностях отклонения от средней нормы представительства избирателей, превышающего сорок процентов на территории компактного проживания КМН.

Не решена проблема национального представительства КМН в ряде муниципальных, региональных и федеральных выборных органов. Так, С.А. Авакьян пишет о больших противоречиях между принципом равенства избирательных прав граждан РФ и гарантией выражения интересов прав коренных малочисленных народов в законодательном (представительном) органе власти субъекта, на территории которого они исторически проживают [5, с.153].

Как было сказано выше, несмотря на то, что реализации прав КМН в РФ уделяется достаточно внимания, в обеспечении их прав существуют некоторые проблемы, причинами которых являются следующие: высокая централизация; запрет на формирование политических партий по признаку

¹ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г.; в ред. от 13 июля 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Правительство расширило поддержку коренных малочисленных народов. URL: <http://government.ru/docs/48655/> (дата обращения: 15.04.2024).

³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

этнического происхождения, ограниченная степень делегирования власти, высокая централизация власти в стране, например, снижение автономии в образовательной сфере. Проблемы существуют, в том числе, на региональном уровне. К примеру, в Республике Дагестан, согласно статье 5 Конституции РД, также гарантируются права коренных народов и национальных меньшинств в соответствии с Конституцией РФ, в том числе избирательное право. Так, З.Н. Омарова обращает внимание то, что в республике были попытки установить национальное представительство в городах и районах проживания КМН. Однако суды и Верховный суд РФ были против внесения изменений в законодательство субъектов [6, с. 15].

Не решена также проблема соотношения правового регулирования мест регистрации и нахождения КМН во время проведения выборов. Думается, что следует сократить срок регистрации коренных малочисленных народов по месту пребывания с учетом особенностей кочевого или полукочевого образа жизни и закрепить в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Думается, следует согласиться с О.Ю. Горла-тых в том, что назрела необходимость совершенствования системы защиты избирательных прав КМН не только в тех в субъектах, где они традиционно проживают, но и на всей российской территории [7, с. 477].

Таким образом, можно сказать, что проблема реализации избирательного права для КМН законодательном не урегулирована. Как представляется, для ее решения необходимы изменения в избирательное законодательство и профессиональная подготовка к выборам кандидатов из КМН.

Полагаем, что в настоящее время основным объектом конституционно-правового регулирования специальных прав КМН Северного Кавказа является их право на сохранение культурного наследия, этнокультурного и языкового многообразия. Но Е.А. Леонтьева считает это положение некорректным в отношении этносов, у которых нет статуса КМН. Она полагает, что у этих этносов должны быть такие же права и гарантии самобытности. Передача дополнительных привилегий вызовет споры КМН с другими, не относящимися к малочисленным этносам по количественному признаку [8, с. 165].

Нарушение конституционных прав 16-ти КМН в РД повлекло за собой нарушения законности и порядка в республике. В г. Махачкале 21.03.2023 г. прошел круглый стол «Проблемы соблюдения в Республике Дагестан Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ». На нем выступили представители непредставленных коренных народов Дагестана, которые приняли Заключение с просьбой восстановить их конституционные права. Однако это не получило существенного результата.

Согласно Постановлению Госсовета РД от 18.10.2000 г. № 191 коренными малочисленными

народами Республики Дагестан являются: аварцы, агулы, азербайджанцы, даргинцы, кумыки, лакцы, лезгины, таты, табасаранцы, ногайцы, рутульцы, русские, цахуры, чеченцы-акинцы [10, с. 93]. Однако коренные малочисленные народы Дагестана не могут войти в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, что могло бы дать им определенные гарантии на сохранение языка, культуры, среды обитания и образа жизни. Однако все попытки вхождения в этот перечень на протяжении ряда лет не увенчались успехом.

Генеральная Ассамблея Организации непредставленных народов официально обращалась к дагестанскому Правительству РД о предоставлении возможности определения своей национальности каждому МКН в республике на переписи населения 2002 г., как это установлено в российской Конституции.

Однако множество обращений представителей КМН в федеральные органы вплоть до Президента РФ, были возвращены высшему должностному лицу субъекта, поскольку у него есть исключительное право проявления инициативы о внесении их в Единый перечень. Последнее обращение от 02.02.2023 г. Президенту России Владимиру Путину направило Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций в Федеральное агентство по делам национальностей, а затем высшему руководству РД.

Таким образом, до сих пор в Дагестане происходит борьба МКН за восстановление их конституционных прав.

Как представляется, права Ш.Ю. Пашаева, полагая, что, если будут восстановлены конституционные права непредставленных коренных народов РД, это стабилизирует обстановку в республике, разрешит обусловленные этим проблемы, повысит эффективность экономического развития и политической стабильности на юге России [9, с. 55].

Надо также сказать, что права КМН осуществляют определенные институты в субъектах РФ: советы по делам КМН при высших органах субъектов; институт представительства при законодательном органе субъекта; уполномоченные по правам КМН [10, с. 89]. Изменения, внесенные реформой 2020 г. в деятельность Конституционного Суда, полагаем, будут способствовать повышению эффективности в деятельности КМН.

Большое значение также имеет еще одна проблема: отсутствие равного доступа к механизмам защиты прав КМН. Решить эту проблему можно путем регламентации в законодательстве способов защиты прав КМН, создания условий для обеспечения этих прав, учитывая культурную самобытность.

Проблемой является отсутствие возможности на обращение КМН в Конституционный Суд, так как это право гарантировано уполномоченным по правам в субъектах Федерации. Но во многих регионах их проживания этот институт отсутствует, к примеру, в Дагестане. Поэтому на практике КМН

не могут защитить свои права с помощью этой конституционной нормы.

Следует также назвать проблему межнационального согласия в Республике Дагестан. Для республики характерно этнокультурное многообразие. На сравнительно небольшой территории проживают более 30 народностей со своими традициями и жизненным укладом, говорящих на разных языках. В преамбуле Конституции Дагестана обобщены основные принципы, обеспечивающие единство и стабильность дагестанского народа. Особенно развито в Дагестане гостеприимство. Так, главным здесь является не национальность принадлежность гостя, а доброжелательное отношение к нему. В каждом селении с радостью принимают представителей других селений и обществ. Надо подчеркнуть, что в укреплении единства Дагестана большую роль играют русские народы, в частности в экономике, в виде дотаций, кредитов, квалифицированных кадров и т.д. Культурное сближение русского и дагестанских народов способствует укреплению межнациональных отношений. Однако после развала нашей страны начался отток русского населения из-за нестабильности экономики, безработицы, роста преступности и других причин. В связи с этим в республике была проведена большая работа для возвращения русскоязычного населения, внесены изменения в законодательство.

Еще одна проблема, негативно влияющая на гармонизацию межнациональных отношений, касается переселения населения с гор на равнину, что существенно сказалось на животноводстве, что привело к возникновению противоречий между

местным населением и переселенцами. думается, для решения этих проблем нужно пропагандировать в республике принципы национальной политики и, как считают ученые, укреплять ее единство и территориальную целостность [12, с. 141].

В заключение сделаем некоторые **выводы**.

Для эффективной реализации прав КМН в России следует применять комплексный подход: правовые, финансовые, организационные меры с целью устойчивого развития КМН, повышения гармонизация межнациональных отношений и стабильности в стране.

Необходимо обеспечить активное взаимодействие органов государственной власти всех уровней, улучшить механизмы государственной поддержки, что повысит качество и уровень жизни КМН.

В Республике Дагестан КМН, несмотря на многочисленные обращения, не вошли в Единый перечень коренных малочисленных народов, тогда как это гарантировало бы им сохранение языка, культуры, образа жизни. Считаем, что восстановление их конституционных прав будет способствовать стабилизации обстановки в республике, решению связанных с этим проблем, экономическому развитию и политической стабильности.

Для устойчивого развития равноправных межнациональных отношений, обеспечения единства и межнационального согласия необходимо формирование новой политической элиты, состоящей из людей с незапятнанной репутацией; большое внимание должно быть уделено патриотическому и интернациональному воспитанию населения.

Список источников

1. Слепцов А.Н. Коренные малочисленные народы как субъект конституционного права России // Современный ученый. 2019. № 3. С. 302–305.
2. Сосов М.М. Критерии разграничения понятий «национальное меньшинство», «коренные малочисленные народы», «малочисленные этнические общности» // Теория государства и права. 2020. №2. С. 262–269.
3. Головченко В.И. Эволюция конституционных прав национальных меньшинств и коренных народов России // Российский конституционализм: научное осмысление и реальность. 2019. С. 43–47.
4. Леонов А.В. Государственная поддержка малочисленных народов в Российской Федерации // Вестник Хакасского государственного университета им. Н.Ф. Катанова. 2023. № 4 (46). С. 92–95.
5. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. Москва: Юстицинформ, 2022. 484 с.
6. Омарова З.Н. Новая система выборов депутатов Народного собрания Республики Дагестан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 14–16.
7. Горлатых О.Ю. Особенности реализации права избирать и быть избранным коренными малочисленными народами российской федерации //Державинский форум. 2023. Т. 7. № 4 (28). С. 473–480.
8. Леонтьева Е.А. Права коренных малочисленных народов России: теоретико-правовой аспект // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 1 (57). С. 160–167.
9. Пашаева Ш.Ю. История борьбы 16 малочисленных непредставленных коренных народов Дагестана за восстановление конституционных прав (период: 1959–2023) // Вестник науки и образования. 2023. № 3 (134). С. 53–77.
10. Рабазанов С.А. Защита прав коренных малочисленных народов как коллективных субъектов конституционного права // Вестник Владимирского юридического института. 2023. № 2 (67). С. 88–94.
11. Алешикина А.А., Немечкин В.Н. Актуальные вопросы правового регулирования и защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Бюллетень науки и практики. 2021. Т. 7, № 2. С. 282–286.
12. Гасанов Н.Н., Мусаева Э.Ш. Межнациональное согласие в Республике Дагестан: опыт, проблемы // Социально-гуманитарные знания. 2018. № 3. С. 124–142.

References

1. Sleptsov A.N. Korennye malochislennye narody kak sub"ekt konstitutsionnogo prava Rossii [Indigenous small peoples as a subject of constitutional law of Russia], *Sovremennyy uchenyy [Modern scholar]*. 2019, no. 3, pp. 302–305. (In Russ.).
2. Sosov M.M. Kriterii razgranicheniya ponyatiy «natsional'noe men'shinstvo», «korennye malochislennye narody», «malochislennye etnicheskie obshchnosti» [Criteria for the distinction of concepts «national minority», «indigenous small peoples», «small ethnic communities»], *Teoriya gosudarstva i prava [Theory of the state and law]*. 2020, no. 2, pp. 262–269. (In Russ.).
3. Golovchenko V.I. Evolyutsiya konstitutsionnykh prav natsional'nykh men'shinstv i korennykh narodov Rossii [Evolution of constitutional rights of national minorities and indigenous peoples of Russia], *Rossiyskiy konstitutsionalizm: nauchnoe osmyslenie i real'nost' [Russian constitutionalism: scientific understanding and reality]*, 2019, pp. 43–47. (In Russ.).
4. Leonov A.V. Gosudarstvennaya podderzhka malochislennykh narodov v Rossiyskoy Federatsii [State support of small peoples in the Russian Federation], *Vestnik Khakasskogo gosudarstvennogo universiteta im. N.F. Katanova [Bulletin of Hakasski State University N.F. Katanova]*, 2023, no. 4 (46), pp. 92–95. (In Russ.).
5. Avak'yan S.A. Predstavitel'stvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki [Representation in constitutional law: issues of theory and practice], Moskva: Yustitsinform, 2022, 484 p. (In Russ.).
6. Omarova Z.N. Novaya sistema vyborov deputatov Narodnogo sobraniya Respubliki Dagestan [New system of elections of deputies to the People's Assembly of the Republic of Dagestan], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2007, no. 17, pp. 14–16. (In Russ.).
7. Gorlatykh O.Yu. Osobennosti realizatsii prava izbirat' i byt' izbrannym korennyimi malochislennymi narodami rossiyskoy federatsii [Features of the realization of the right to elect and be elected by indigenous small peoples of the Russian Federation], *Derzhavinskiy forum [Russian Forum]*, 2023, vol. 7, no. 4 (28), pp. 473–480. (In Russ.).
8. Leontenkova E.A. Prava korennykh malochislennykh narodov rossii: teoretiko-pravovoy aspekt [Rights of the indigenous small peoples of Russia: theoretical and legal aspect], *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii [Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Russian Ministry of Internal Affairs]*, 2022, no. 1 (57), pp. 160–167. (In Russ.).
9. Pashaeva Sh.Yu. Istoriya bor'by 16 malochislennykh nepredstavlennykh korennykh narodov Dagestana za vosstanovlenie konstitutsionnykh prav (period: 1959–2023) [History of the struggle of 16 small unrepresented indigenous peoples of Dagestan for the restoration of constitutional rights (period: 1959–2023)], *Vestnik nauki i obrazovaniya [Journal of Science and Education]*, 2023, no. 3 (134), pp. 53–77. (In Russ.).
10. Rabazanov S.A. Zashchita prav korennykh malochislennykh narodov kak kollektivnykh sub"ektov konstitutsionnogo prava [Protection of rights of indigenous minorities as collective subjects of constitutional law], *Vestnik Vladimirovskogo yuridicheskogo instituta [The Bulletin of the Vladimir Legal Institute]*, 2023, no. 2 (67), pp. 88–94. (In Russ.).
11. Aleshkina A.A., Nemechkin V.N. Aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya i zashchity prav natsional'nykh men'shinstv i korennykh malochislennykh narodov v Rossiyskoy Federatsii [Current issues of legal regulation and protection of the rights of national minorities and indigenous small peoples in the Russian Federation], *Byulleten' nauki i praktiki [Bulletin of Science and Practice]*, 2021, vol. 7, no. 2, pp. 282–286. (In Russ.).
12. Gasanov N.N., Musaeva E.S. Mezhnatsional'noe soglasie v Respublike Dagestan: opyt, problemy [International harmony in the Republic of Dagestan: experience, problems], *Sotsial'no-gumanitarnye znaniya [Social and humanitarian knowledge]*, 2018, no. 3, pp. 124–142. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ниматулаева Равзанат Абдулзагировна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Дагестанского государственного университета, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: ravzana2013@gmail.com

Поступила в редакцию 10.09.2024 г.; одобрена после рецензирования 08.11.2024 г.; принята к публикации 06.12.2024 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nimatulayeva Ravzanat Abdulzagirovna, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: ravzana2013@gmail.com

Received 10.09.2024; approved after reviewing 08.11.2024; accepted for publication 06.12.2024