

## Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод

**ГАРИПОВ Руслан Шавкатович**,  
доцент кафедры международного и  
европейского права Казанского феде-  
рального (Приволжского) универси-  
тета, кандидат юридических наук

В современных условиях перед многими коренными малочисленными народами Российской Федерации стоит вопрос об их физическом выживании и о дальнейшем существовании как неповторимых этносов. В связи с этим совершенствование законодательной базы РФ по предоставлению гарантий и защите прав и интересов коренных малочисленных народов — актуальная и востребованная задача. И этим проблемам в отечественной правовой науке в последнее время уделяется пристальное внимание<sup>1</sup>.

В 1822 г. в царской России был принят беспрецедентный в истории документ — Устав об управлении инородцев, регулировавший правоотношения с представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской империи. Правовые нормы, регулирующие систему управления территориями проживания коренных народов, были прогрессивными и гуманными для своего време-

ни<sup>2</sup>. Несмотря на то что основными в регулировании взаимоотношений государства и коренных малочисленных народов были властно-императивные методы, российская колонизация, в отличие от многих колониальных держав Запада, не была направлена на уничтожение местного населения.

В настоящее время в условиях глобализации и активного освоения природных богатств Севера, Сибири и Дальнего Востока проблема коренных малочисленных народов России требует более пристального к себе внимания. Но в России пока отсутствует система правовой поддержки и защиты интересов коренных малочисленных народов, хотя необходимость привести российское законодательство в соответствие с международными нормами и законодательно закрепить четко установленные границы проживания коренных малочисленных народов по подобию американских резерваций в целях сохранения среды их обитания и гарантий сохранения территорий будущим поколениям давно назрела<sup>3</sup>. Например, анализ положений Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» показывает, что многие статьи но-

<sup>1</sup> См., например: *Абашидзе А. Х., Ананидзе Ф. Р.* Международно-правовые основы защиты прав коренных народов: учеб. пособие. М., 2011; *Гарипов Р. Ш.* Защита прав коренных народов в России и США. Казань, 2010; *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010; *Хабриева Т. Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

<sup>2</sup> См. об этом: *Гарипов Р. Ш.* Устав «Об управлении инородцев» 1822 года // История государства и права. 2010. № 23. С. 10—12.

<sup>3</sup> См. об этом: *Гарипов Р. Ш.* Правовой статус территориальных образований коренных народов США // Федерализм. 2009. № 2. С. 103—112.

сят декларативный или отсылочный характер, а некоторые даже противоречат действующему законодательству.

Конституция РФ исходит из общепризнанных принципов на равноправие и самоопределение народов: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69). Включение в Конституцию РФ этой статьи стало отражением демократизации российского общества в течение последнего десятилетия и его стремления воспринять все наиболее прогрессивное из международной практики в области защиты прав и свобод человека. Вместе с тем в нашей стране издавна сложилось уважительное отношение к проживающим на ее территории коренным малочисленным народам<sup>4</sup>. А закрепление в Конституции РФ соответствующего положения в отношении коренных малочисленных народов продемонстрировало готовность Российской Федерации развивать в законодательстве положения международного права, направленные на защиту данных этнических групп населения. По сути, данное положение есть проявление общего конституционного принципа (ч. 4 ст. 15).

Действовать «в соответствии» — значит добиваться согласованности, развивать отношения, ориентируясь на принятый стандарт. Такое понимание не исключает разнообразия вариантов связанности государства международно-правовыми нормами. Самый «мягкий» из них заключается в том, что его правотворчество и правоприменение в рассматриваемой сфере осуществляется с уче-

том международно-правовых идей и моделей<sup>5</sup>.

Начало XXI в. в рассматриваемом нами контексте можно охарактеризовать как эпоху развития прав коренных народов — новую страницу в истории прав человека. ООН были объявлены международные десятилетия коренных народов (1995—2004; 2005—2014), созданы Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов в рамках ЭКОСОС и Экспертный механизм ООН по правам коренных народов в рамках УВКПЧ, и самое важное — в 2007 г. принята Декларация ООН по защите прав коренных народов.

Несмотря на это, Россия до сих пор не ратифицировала Конвенцию МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» (далее — Конвенция). Возникают вопросы: о каких международных обязательствах России идет речь в ст. 69 Конституции РФ? Какие именно гарантии прав коренных народов мы признаем, если не являемся участниками таких базовых международных документов? По мнению ряда отечественных специалистов, в Конвенции отражены положения, реализация которых обеспечит выживание коренных народов, сохранение и развитие их традиционного образа жизни, культуры и языка<sup>6</sup>. За рубежом ее также рассматривают в качестве ключевого документа международного права в области защиты прав коренных народов<sup>7</sup>. В случае ратификации Конвенции у России появились бы ориентиры, позволяющие избежать многих ошибок и нестыковок при разработке и при-

<sup>5</sup> См.: Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. 1999. № 4. С. 97.

<sup>6</sup> См.: Андриченко Л. В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 43.

<sup>7</sup> См.: Anaya J. S. Indigenous Peoples in International Law. 2nd ed. Oxford University Press, 2004. P. 58.

<sup>4</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / под ред. В. С. Крылова. М., 1999. С. 7.

нятии в последующем федерально-го законодательства, напрямую или косвенно затрагивающего интересы этой категории населения.

Коренные малочисленные народы РФ рассматривают участие России в Конвенции как своего рода гарантию соблюдения их политических прав и прочную базу для развития российского законодательства по правам коренных народов. К тому же рекомендации ратифицировать Конвенцию содержались практически во всех итоговых документах парламентских слушаний, научно-практических конференций, проводимых палатами ФС РФ и субъектами РФ по проблемам социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов.

Но на пути ратификации Конвенции есть препятствия. Некоторые положения Конвенции не согласуются с Конституцией РФ и российским законодательством. Это делает невозможным полную инкорпорацию Конвенции в систему российского права. Оговорки должны затронуть понятие «коренной народ», закрепленное в ст. 1 Конвенции. Как отмечают специалисты, в случае ратификации Конвенции необходимо распространить ее действие лишь в отношении тех коренных народов, которые определены в соответствии с внутренним законодательством страны<sup>8</sup>.

Не соответствует российскому законодательству и трактовка понятия «земля». В Конвенции оно дано очень широко и включает территорию, охватывающую всю окружающую среду районов, которые занимают или используют иным образом

коренные народы. Право собственности на земли, занимаемые коренными народами (ст. 14 Конвенции), также идет вразрез с национальным правом. Действующее в России законодательство не закрепляет за коренными малочисленными народами право собственности на земли территорий их традиционного природопользования как коллективное право народов, а Конституция РФ не содержит положений, устанавливающих возможность предоставления права собственности на земли за народами по этническому признаку.

Оценка указанных противоречий достаточно сложна, поскольку возможны различные варианты толкования положений как самой Конвенции, так и Конституции РФ. Наличие такого противоречия может оценить только Конституционный Суд РФ.

Таким образом, основу регулирования вопросов, связанных с обеспечением прав коренных малочисленных народов в России, составляет не международное право, а внутреннее законодательство, и в первую очередь Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации». Он устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов РФ, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Согласно данному Закону к коренным малочисленным народам РФ относятся «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями».

Исходя из этого определения можно выделить несколько основных

<sup>8</sup> См.: Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / под ред. А. Е. Постникова, Л. В. Андриченко, Л. Е. Бандорина. М., 2007. С. 124.

признаков коренного малочисленного народа РФ.

Во-первых, проживание на территории традиционного расселения своих предков. Достаточно обширная формулировка зачастую вызывает сложности в определении границ такой территории, особенно в отношении кочевых народов. В отечественной литературе высказывались мнения о необходимости перехода к резервационной политике в отношении малых народов по примеру США и Канады. В частности предлагалось запретить продажу алкогольных напитков на территории резерваций, как это было сделано в США. Отмечалось также, что антиалкогольная кампания СССР положительно отразилась на уровне жизни народов Севера России<sup>9</sup>. Однако эти предложения не были реализованы, во многом благодаря негативному отношению населения к понятию «резервация» как к чему-то дискриминационному и оскорбительному. «Резервация по-русски — это гибнущий народ»<sup>10</sup>.

Во-вторых, ведение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Это не значит, что необходимо досконально копировать образ жизни своих предков, допускается внедрение новых технологий, облегчающих жизнь человека, но представители коренных народов не должны утрачивать своих традиционных навыков и умений, направленных на защиту их среды обитания. Правда, целесообразность данного признака для коренных малочисленных народов ставится под сомнение, ведь подавляющее большинство народов в той или иной степени сохраняют свои традиции и образ жизни. Причем в тра-

дициях и образе жизни каждого народа со временем происходят некоторые изменения, обусловленные, в частности, развитием науки и техники, связанные с общением с другими народами и т. п. Но основы традиций сохраняются веками до тех пор, пока существует сам народ<sup>11</sup>.

В-третьих, численность такого народа не должна превышать 50 тыс. человек. В настоящее время этот численный порог не вызывает трудностей, поскольку численность большинства из этих народов не превышает указанного предела. Так, например, численность ненцев не превышает 42 тыс. человек, эвенков — 35 тыс., нанайцев — 12 тыс. Численность же алеутов, нгансанцев, негидальцев, энцев не превышает 1 тыс. человек<sup>12</sup>.

С одной стороны, критерий малочисленности указывает на необходимость правительству обращать особое внимание на данные коренные народы, поскольку их неблагоприятное процентное соотношение объективно ведет к ассимиляции, растворению в основной, титульной нации, и требует принятия специальных мер для их сохранения. С другой стороны, наличие в законе численного критерия носит дискриминационный характер и никак не соответствует плану правительства по демографическому росту населения. Этим требованием государство, гарантируя защиту прав коренных народов в обмен на их малочисленность, отбивает у них стремление к росту своей численности. К слову, если численность какого-либо народа превысит 50 тыс. человек и большая его часть примет образ жизни индустриального общества (поселится в городах), означает ли это, что государство должно лишить своей поддержки небольшие общины этого народа,

<sup>9</sup> См.: Обсуждение проекта закона Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. 1995. № 3. С. 111.

<sup>10</sup> Харьючи С. Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. Томск, 2004. С. 113.

<sup>11</sup> Там же. С. 58.

<sup>12</sup> См.: Харьючи С. Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 16.

оставшиеся, например, в тайге или тундре вести традиционный образ жизни? Этот пробел отечественного законодательства необходимо восполнить. Признак малочисленности коренного народа не соответствует и международным стандартам, там речь о численности не идет.

Анализ действующего законодательства в содержательном плане позволяет констатировать, что на уровне нормативного регулирования созданы предпосылки для участия коренных малочисленных народов в политической, экономической и социально-культурной сферах жизни общества — имеется ряд нормативных правовых актов, направленных на улучшение условий жизни представителей коренных малочисленных народов. Однако зачастую их права, льготы и преимущества, установленные законодательством, не реализуются из-за отсутствия соответствующего материально-финансового обеспечения и надлежащего государственного контроля. Как следствие, лица, принадлежащие к этим народам, формально являясь равноправными гражданами нашей страны, подчас не имеют равной возможности пользоваться всеми конституционными правами и свободами человека и гражданина.

В 2000 г. нормативно-правовая база по проблемам сохранения и приумножения культурного наследия коренных народов включала около 170 документов международного, федерального и регионального уровней<sup>13</sup>, и она продолжает пополняться. Однако издание законов — не самоцель, а лишь одно из средств, гарантирующих права коренных малочисленных народов. Реальный статус данных народов во многом зависит от общего положения дел в России, готовности общества признать традиционный образ жизни аборигенов равным технологической цивили-

зации, а также от того, насколько быстро они сами освоят новые правовые возможности, научатся умело ими пользоваться, каким в комплексе окажется организационное, экономическое, финансовое и процессуальное их обеспечение<sup>14</sup>.

В юридической литературе можно встретить высказывания относительно целесообразности использования наряду с законом публично-правового договора при регламентации отношений с коренными малочисленными народами (как, например, в Канаде)<sup>15</sup>. Эта идея упоминалась и на государственном уровне<sup>16</sup>. В частности, предлагалось рассмотреть вопрос о создании договорных отношений Правительства РФ с территориальными объединениями общин коренных народов. Достоинство договора в том, что он выступает как согласованный, в отличие от закона, норматив поведения. Его участники добровольно берут на себя определенные обязательства и несут взаимную ответственность. В научной литературе можно встретить различные мнения о возможности подобных отношений в Российской Федерации, так как Конституция РФ не содержит каких-либо прямых запретов<sup>17</sup>. И все же более убедительным представляется мнение В. А. Кряжкова, который исхо-

<sup>14</sup> См.: Кряжков В. А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. 1994. № 6. С. 12.

<sup>15</sup> См.: Нестерова Н. М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. 1997. № 8. С. 27.

<sup>16</sup> См. постановление ГД ФС РФ от 26 мая 1995 г. № 816-1 ГД «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

<sup>17</sup> См.: Брачун Т. А., Соловьева А. В. Коренные малочисленные народы Севера: проблемы и перспективы социально-экономического развития. Ростов н/Д, 2006. С. 246.

<sup>13</sup> См.: Тиунов О. И. Международное гуманитарное право. М., 2000. С. 27.

дит из того, что данная форма правового регулирования в Российской Федерации неприменима<sup>18</sup>. В России предусмотрены договоры подобного рода между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации и накоплен достаточно большой опыт заключения подобных соглашений, но в отличие от США или Канады не упоминается о возможности заключения договоров непосредственно с населяющими страну коренными народами<sup>19</sup>.

В целом можно прийти к выводу, что Россия, используя прогрессивный мировой опыт и отразив его в отечественной правовой системе, в качестве идеологической основы правового регулирования отношений, касающихся прав и интересов коренных малочисленных народов, утвердила принцип государственного протекционизма. Однако развитие федерального законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов носит нестабильный характер. Несмотря на множество законодательных актов в этой сфере, необходимо продолжать поиск наиболее эффективной модели законодательного регулирования.

Законодательство РФ должно полностью соответствовать международно-правовым актам. В нем должны быть отражены общие проблемы коренных народов России и закреплены их коллективные права как этнических общностей в различных областях общественной жизни, а также установлены гарантии реализации этих прав. Целесообразно также отграничить понятия «коренные народы» и «народы, занимающиеся охотой, рыболовством и собиратель-

ством», т. е. зависимые от природной среды и нуждающиеся в связи с этим в особой защите. И, конечно же, способствовать повышению уровня знаний о правах коренных народов, закрепленных в международных документах.

Необходимо пересмотреть отношение к Декларации ООН о правах коренных народов<sup>20</sup>, выразить ее одобрение и инициировать разработку международно-правовой конвенции по защите прав коренных народов на базе существующей декларации. И в дальнейшем привести российское законодательство в соответствие с международными стандартами в области защиты прав коренных народов, в том числе исключив из определения понятия «коренной народ» признак малочисленности.

#### Библиографический список

Anaya J. S. *Indigenous Peoples in International Law*. 2nd ed. Oxford University Press, 2004.

Абашидзе А. Х., Ананидзе Ф. Р. *Международно-правовые основы защиты прав коренных народов: учеб. пособие*. М., 2011.

Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / под ред. А. Е. Постникова, Л. В. Андриченко, Л. Е. Бандорина. М., 2007.

Андриченко Л. В. *Международно-правовая защита коренных народов* // Журнал российского права. 2001. № 5.

Брачун Т. А., Соловьева А. В. *Коренные малочисленные народы Севера: проблемы и перспективы социально-экономического развития*. Ростов н/Д, 2006.

Гарипов Р. Ш. Декларация ООН о правах коренных народов как важный шаг на пути к восстановлению справедливости // Московский журнал международного права. 2008. № 2.

<sup>18</sup> См.: Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 95.

<sup>19</sup> В США с 1871 г. запрещено заключение договоров между федеральным правительством и племенами индейцев. Однако все заключенные ранее соглашения остались в силе.

<sup>20</sup> См. об этом: Гарипов Р. Ш. Декларация ООН о правах коренных народов как важный шаг на пути к восстановлению справедливости // Московский журнал международного права. 2008. № 2. С. 38—45.

Гарипов Р. Ш. Защита прав коренных народов в России и США. Казань, 2010.

Гарипов Р. Ш. Правовой статус территориальных образований коренных народов США // Федерализм. 2009. № 2.

Гарипов Р. Ш. Устав «Об управлении инородцев» 1822 года // История государства и права. 2010. № 23.

Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / под ред. Б. С. Крылова. М., 1999.

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. 1999. № 4.

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.

Кряжков В. А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. 1994. № 6.

Нестерова Н. М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. 1997. № 8.

Обсуждение проекта закона Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. 1995. № 3.

Тиунов О. И. Международное гуманитарное право. М., 2000.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Харючи С. Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. Томск, 2004.

Харючи С. Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 7.

