

**Министерство образования и науки Российской Федерации  
Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет**

**Р.Ш. Гарипов**

**Защита прав коренных народов  
в России и США**

**Казань  
2010**

**УДК 341.231.14**  
**ББК 67.911.11**  
**Г20**

Печатается по решению кафедры теории и методики обучения государственно-правовым дисциплинам факультета правового образования Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета (Протокол № 09/10 от 24.09.2010).

**Научный консультант -**  
д.ю.н., профессор **Р.М. Валеев**  
(Казанский (Приволжский) федеральный университет)

**Рецензенты:**  
д.ю.н., профессор **Л.Х. Мингазов**  
(Заведующий кафедрой конституционного права и прав человека Казанского (Приволжского) федерального университета)  
д.ю.н., доцент **Л.В. Андриченко**  
(Руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ)

**Гарипов Р.Ш. Защита прав коренных народов в России и США.** – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2010. – 252 с.  
**ISBN 978-5-87730-492-5**

В монографии исследуются вопросы международно-правового регулирования прав коренных народов, а также проблемы защиты прав Североамериканских индейцев и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Анализируется внутригосударственное нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в связи с защитой прав коренных народов США и РФ и уровня их соответствия международным стандартам. Исследование проблем защиты прав коренных народов в современный период, а также анализ американского и российского законодательства поможет выработке современной концепции его дальнейшего развития в соответствии с общепризнанным принципом международного права – защиты прав и основных свобод человека.

Работа подготовлена на основе действующих нормативных источников с привлечением большого количества научных работ отечественных и зарубежных ученых. Рекомендуются при изучении дисциплин «Международное право» и спецкурса «Права человека» для студентов, аспирантов и преподавателей юридических учебных заведений, а также для всех заинтересованных читателей.

**УДК 341.231.14**  
**ББК 67.911.11**

**ISBN 978-5-87730-492-5**

**© Гарипов Р.Ш., 2010**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>Глава 1. Международные стандарты по защите прав коренных народов</b> .....	9
<b>Глава 2. Защита прав коренных малочисленных народов России</b> .....	23
2.1. История становления и развития прав коренных малочисленных народов в России.....	23
2.2. Законодательство Российской Федерации о коренных малочисленных народах.....	53
2.3. Вопрос ратификации Россией Конвенции МОТ № 169.....	97
<b>Глава 3. Защита прав коренных народов США</b> .....	112
3.1. Основные этапы борьбы коренных народов США за свои права.....	112
3.2. Современное регулирование прав коренных народов в США.....	147
3.3. История создания и правовой статус индейских резерваций.....	168
<b>Заключение</b> .....	204
<b>Список использованной литературы</b> .....	212
<b>Информация о программе Фулбрайт</b> .....	240
<b>Information about the author</b> .....	241
<b>Abstract in English</b> .....	242

## CONTENT

<b>Foreword</b> .....	5
<b>Chapter One. International Standards on Indigenous Peoples' Rights Protection</b> .....	9
<b>Chapter Two. Russian Indigenous Small-Numbered Peoples' Rights Protection</b> .....	23
2.1. The History of Indigenous Small-Numbered Peoples' Rights Development in Russia.....	23
2.2. The Russian Federation's Legislation about Indigenous Small-Numbered Peoples.....	53
2.3. The Question of the ILO Convention № 169 Ratification by Russia.....	97
<b>Chapter Three. The US Indigenous Peoples' Rights Protection</b> .....	112
3.1. The Main Stages of the US Indigenous Peoples Fight for Their Rights...	112
3.2. Contemporary Regulation of the Indigenous Peoples' Rights in the US...	147
3.3. The History of Formation and Legal Status of American Indians' Reservations.....	168
<b>Conclusion</b> .....	204
<b>Bibliography</b> .....	212
<b>Information about Fulbright Program</b> .....	240
<b>Information about the author</b> .....	241
<b>Abstract in English</b> .....	242

*Светлой памяти моего деда  
Гарипова Шарафи Сабировича посвящается*

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Особое место в системе прав человека занимают права представителей коренных народов, людей подвергшихся гонениям и истреблению в период колонизации и захвата их земель. Это Североамериканские и Южноамериканские индейцы, аборигены Австралии и Новой Зеландии, коренные малочисленные народы России и другие представители исчезающих этносов. Исследования показывают, что большинство представителей коренных народов проживают в условиях крайней бедности (на сумму менее 1 доллара США в день) причем как в развивающихся, так и в развитых странах. Около 70% коренных народов проживают в сельской местности и напрямую зависят от окружающей природной среды.<sup>1</sup>

Причем до сих пор противостояние правительств и коренных народов зачастую выливается в кровопролитные конфликты. Так, например, летом 2009 года в перуанских лесах началась настоящая война между местными племенами и подразделениями полиции. Автоматам, гранатам, вертолетам и бронированным машинам две тысячи индейцев противопоставили мачете, луки и копья. Тактика партизанской войны в условиях джунглей оказалась эффективной: нападая из засад, индейцы убили 24 полицейских, потеряв при этом в два раза меньше своих людей и заставив власти отступить. Поводом к вспышке насилия стали два закона, подписанные президентом Аланом Гарсиа, которые разрешали разведку и добычу полезных ископаемых, строительство плотин и вырубку леса на территории индейцев в джунглях Амазонии. Больше

---

<sup>1</sup> См.: Joji Carino. Indigenous Peoples, Human Rights and Poverty // Indigenous views on Development and Cooperation. Seminar: Indigenous Perspectives on Development and Cooperation within the framework of the International instruments and Agreements. Madrid, 18-19 October, 2004. – Printed by: EGRAF, S.A., 2005. – P.140.

месяца протесты носили мирный характер, а затем начались столкновения. Мировое общественное мнение оказалось на стороне индейцев и заставило Лиму отступить. В итоге премьер-министр страны ушел в отставку, парламент отменил оба закона, а президент принес свои извинения индейцам. Похожая ситуация развивается в Гватемале, где на землях индейцев майя был обнаружен никель и в Индии, где на территории коренных народов ведется добыча бокситов.<sup>2</sup>

Несмотря на разнообразие и географическую разбросанность коренных народов, они проявляют все большее единство в плане своих устремлений и целей. И только сейчас у мирового сообщества просыпается совесть и желание помочь оставшимся в живых представителям коренных народов. Политика ассимиляции осталась в прошлом, ее сменила политика поощрения самоопределения и самоуправления коренных народов и меры направленные на сохранение их языков, культуры и традиций. При этом проблема защиты прав коренных народов является не только внутринациональной, но и международной. Россия, в которой также проживают представители коренных народов, в числе многих других стран участвует в ее решении.

Настоящее исследование представляет интерес в связи с повышенным вниманием к проблемам Североамериканских индейцев, опыту их взаимоотношений с федеральными властями, особенностей внутриплеменных правоотношений, правового статуса их территориальных образований и международно-правовых и национально-правовых средств и механизмов защиты их прав. Богатый и во многом позитивный опыт развития аборигенных народов Северной Америки, практика их самоуправления, политической организации, возрождения культуры и языка, борьбы за контроль над территориями и ресурсами, государственной политики и законодательства в отношении коренных народов США, безусловно, представляют огромный

---

<sup>2</sup> См.: Мануков С. Индейцы на сене. Какие методы хороши в битве за ресурсы // Русский репортер. – Октябрь, 2009. – С.60.

интерес и для нашей страны, особенно для коренных малочисленных народов России.

В России также существует проблема защиты прав и основных свобод аборигенных народов, и опыт правового регулирования статуса коренных народов в зарубежных странах, несомненно, представляет для нашей страны особый интерес. Наиболее актуальным является изучение опыта зарубежных стран и международных стандартов в области защиты прав коренных народов с целью их дальнейшего применения относительно к коренным малочисленным народам России. Мировая практика накопила солидный опыт решения данных вопросов, который может быть использован в России с учетом специфики ее условий.

К тому же в положении коренных народов различных стран имеется определенное сходство. Все они в большей или меньшей степени подвергались в прошлом колонизации и ассимиляции. Они нуждаются в значительных территориях для ведения традиционного образа жизни и, соответственно, сохранения своей идентичности, языка и культуры. Возвращение своих земель они рассматривают как акт преодоления допущенной в отношении них несправедливости. Вместе с тем правовое регулирование статуса коренных народов значительно различается. Разными являются традиции правового регулирования, так например, в странах англосаксонской системы большую роль играют прецеденты, что не исключает наличия множества нормативных актов. В странах Европы, таких как Швеция, Норвегия, Финляндия единичны и судебные решения, и нормативные акты, посвященные непосредственно коренным народам, и значительная часть их правового статуса регулируется обычным законодательством, распространяющимся на всех граждан.<sup>3</sup> В России действует статутное право, поэтому все вопросы, связанные с коренными малочисленными народами регулируются федеральным и региональным законодательством.

---

<sup>3</sup> См.: Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах. Справочник. – М.: РАН ИНИОН, 2006. – С.10-11.

Все это подчеркивает актуальность настоящей работы, направленной на осуществление сравнительно-правового исследования американского и российского опыта правового регулирования и защиты прав коренных народов, преследующей цели обеспечения дальнейшего приведения положений внутреннего законодательства в указанной сфере в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Актуальность избранной темы исследования обусловлена также рядом иных факторов. Прежде всего, связанных с низким уровнем жизни коренных народов, которое создало реальную угрозу исчезновения их самобытности. Главными причинами кризиса является то, что наступление промышленности на территории их проживания, появление городов, увеличение пришлого населения недостаточно учитывает интересы самих коренных народов. Все это в совокупности оказало негативное воздействие на жизнедеятельность коренных народов.

Данная работа дает целостное представление о развитии нормативно-правовой основы регулирования отношений, возникающих в связи с защитой прав коренных народов США и РФ, уровня их соответствия международным стандартам в указанной сфере отношений. Проведение такого анализа позволяет легче решать проблемы устранения пробелов в регулировании отдельных отношений с участием представителей коренных народов, предотвращения коллизий правовых норм, которые в условиях динамичного развития внутреннего законодательства подчас оказываются неизбежными. Значимость результатов данной работы заключается во всестороннем исследовании проблем защиты прав коренных народов в современный период, детальном анализе американского и российского законодательного массива в указанной сфере отношений, выработке современной концепции его дальнейшего развития в соответствии с международными стандартами.

Автор выражает огромную благодарность программе Фулбрайт за финансовую поддержку в издании настоящей монографии.



## ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ.

В период колонизации многие коренные народы стали объектом дискриминации и уничтожения. По отношению к ним колониальными державами сочинялись различные концепции, рассматривающие их в качестве «отсталых» и «нуждающихся в развитии».<sup>4</sup> Тем не менее, в конце XIX века осознается необходимость сохранения коренных народов. Например, при подготовке заключительного документа Берлинской конференции по Африке в 1885 году, было признано необходимым обеспечить сохранение аборигенов. Однако подобные заявления служили маскировкой завоевания территорий коренных народов. Более того, предпринимались огромные усилия с целью придания этим заявлениям «законного» характера с помощью таких доктрин и концепций, как «первооткрывательство», «папская дарственная», «эффективная оккупация», «ничейная земля» и т.д.<sup>5</sup>

Отношение к проблемам коренных народов постепенно менялось. В начале XX века коренные народы начинают заявлять о своих правах на международном уровне. Началом послужил визит делегатов американских индейцев в Лондон в 1906 и 1909 году и на Парижскую (Версальскую) мирную конференцию в 1919 году, когда они во всеуслышание заявили о себе всему миру. Однако в Статуте Лиги Наций ничего не говорилось о правах коренных народов и многие государства, особенно Австралия и Новая Зеландия всячески препятствовали тому, чтобы голос аборигенов был услышан на международной арене.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> См.: Patrick Thornberry. *Indigenous Peoples and Human Rights*. – Published by Manchester University Press, 2002. – P.61.

<sup>5</sup> См.: *Международная и внутригосударственная защита прав человека / Учебное пособие для вузов под редакцией профессора Валеева Р.М. и Вагизова Р.Г.* – Казань: Казанский государственный университет. Библиотека Уполномоченного по правам человека в РТ. 2007. – С.668.

<sup>6</sup> См.: Cynthia Price Cohen. *The Human Rights of Indigenous Peoples*. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 1998. – P.73.

Коренные народы рассматривались, а иногда зачастую продолжают рассматриваться в качестве низших, отсталых и нуждающихся в развитии народов. Такие подходы к проблемам коренных народов и подобные идеи постепенно превращались в стереотипы в умах политических деятелей. Зачастую они приводились в оправдание определенных юридических концепций, правовых институтов, конкретных законов, а также международных решений. Воздействие всех этих факторов, в свою очередь, исторически обусловило современное фактическое положение многих коренных народов, недостаточно развитую систему защиты их прав, как на национальном, так и на международном уровнях.

Обращение к правам коренных народов на международном уровне есть результат активной деятельности самих коренных народов за последние несколько десятилетий. Они уже полноценные участники международного диалога с участием государств, международных организаций и независимых экспертов.<sup>7</sup> Сегодня, по мнению Бенедикта Кингсбери, все требования коренных народов нашли свое отражение в пяти основных положениях международного права, это: уважение индивидуальных прав и недискриминация; провозглашение прав национальных меньшинств; закрепление за коренными народами права на самоопределение; искоренение колониализма и признание в качестве международных, соглашений заключенных с аборигенами в период захвата их территорий.<sup>8</sup>

В международно-правовых документах отмечается, что «на протяжении всей истории человечества всякий раз, когда народы, доминирующие над своими соседями, расширяли свои территории или когда переселенцы издали силой завоевывали новые земли, культура и источники средств к существованию – или даже само существование коренных народов ставилось

---

<sup>7</sup> См.: Das J.K. Human Rights and Indigenous Peoples. – Printed in India by S.B. Nangia A.P.H. Publishing Corporation, New Delhi, 2001. – P.11.

<sup>8</sup> См.: Benedict Kingsbury. Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claim in International and Comparative Law / Peoples' Rights / Edited by Philip Alston. – Oxford: Oxford University Press, 2001. – P.6.

под угрозу».<sup>9</sup> Защита прав коренных народов носит как международный, так и внутригосударственный характер. Международное право служит ориентиром в развитии внутригосударственного законодательства, а установленные им требования должны учитываться национальным правом.

Современное международное право утверждает, что все люди имеют равные права и свободы, независимо от их расовой, религиозной, национальной или языковой принадлежности. Представители коренных народов должны в полном объеме обладать правами, которые имеют все остальные, независимо от их численности и места проживания. Правовой статус коренных народов и их представителей не должен уступать правовому статусу других граждан и народов в этих государствах. Каждый народ самобытен и обладает правом на сохранение и развитие национального языка, своей культуры и сохранение своей идентичности.

В настоящее время в международном праве существует ряд универсальных и региональных актов, направленных специально на защиту прав коренных народов. Некоторые международные документы содержат положения, напрямую или косвенно затрагивающие вопросы коренных народов, но особое место в рамках закрепления международно-правового статуса коренных народов занимают документы, специально направленные на их защиту. Началом такой специализированной защиты коренных народов явилось принятие в 1957 году Конвенции МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах».<sup>10</sup> С принятием данной конвенции в международно-правовой лексикон впервые вошел термин «коренное население».

Конвенция МОТ № 107 была первым международным документом, посвященным исключительно проблемам коренных народов. Она состояла из

---

<sup>9</sup> См.: Права коренных народов. Изложение фактов. - № 9. – Женева, 1992. – С.3.

<sup>10</sup> См.: Коренное население: глобальное стремление к справедливости: Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. – М.: Международные отношения, 1990. – С.206.

37 статей, объединенных в восемь разделов, и рассматривала такие вопросы, как земельная собственность, условия труда, профессиональное обучение, сельские ремесла, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и т.д. Она была также первым международным документом, в котором признавалось право индивидуальной и коллективной собственности за коренными народами на земли, находящиеся в их исконном владении. Это было большим достижением настоящего документа. В то же время Конвенция допускала перемещение коренных народов с земель, которые они занимают, если этого требуют соображения национальной безопасности или интересы национального экономического развития.<sup>11</sup> При таком, однако, насильственном перемещении должна быть произведена компенсация, то есть коренным народам должны быть предоставлены другие земли, по качеству сравнимые с их исконными владениями.<sup>12</sup>

Конвенцию МОТ № 107 ратифицировали 27 государств, однако многие страны, в которых проживает коренное население (в том числе США и бывший СССР), к ней не присоединились. В настоящее время она закрыта для ратификации, однако продолжает оставаться в силе для тех стран, которые ее ратифицировали, но еще не ратифицировали Конвенцию № 169. Конвенция во многом была направлена на «интеграцию» (это вытекает уже из названия данной конвенции) коренного населения в жизнь доминирующего общества и на его развитие в понимании большинства. С этим категорически было не согласно само коренное население, так как считало, что под прикрытием термина «интеграция» фактически осуществлялась его ассимиляция. Конвенция была признана устаревшей, а ряд специалистов усматривали в ней и некоторые ограничения прав и свобод и называли ее «вредной» и «снисходительной» в отношении коренных народов.<sup>13</sup> Конвенция имеет явно

---

<sup>11</sup> См.: Hoffman S. Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal // Journal of the American Academy of Arts and Sciences. – 1983. – P.19.

<sup>12</sup> См.: Barch R.L. Revision of ILO Convention № 107 // American Journal of International Law. – № 81. – 1987. – P.756.

<sup>13</sup> См.: Lee Swepston. Indigenous and Tribal Peoples and International Law: Recent Developments // Current Anthropology. – Vol. 30. - № 2. – 1989. – P.259-260.

выраженный патерналистский характер, определяя племенные народы, как народы, чье экономическое и социальное положение находится на значительно более низкой ступени развития.<sup>14</sup>

С этим вполне можно согласиться, так как, читая текст конвенции, складывается впечатление, что коренное и иное население, ведущее племенной и полуплеменной образ жизни находятся на низком уровне социально-экономического, культурного и общественного развития и их необходимо «приобщить» и «приучить» к благам «цивилизации», то есть сделать похожими на других граждан. Так, например, статья 3 конвенции гласит: «До тех пор пока социально-экономическое и культурно-бытовое положение заинтересованного населения<sup>15</sup> не позволит ему пользоваться преимуществами общего законодательства страны, в состав которой оно входит, принимаются особые меры по защите его институтов, личности, имущества и труда».<sup>16</sup> Возникает вопрос, каким образом социально-экономический и культурно-бытовой уклад жизни может препятствовать заинтересованному населению пользоваться общим законодательством страны, доступ к которому должен быть одинаков для всех слоев населения?

Использование заинтересованным населением родного языка, как средства общения и в области образования не имеет четких правовых гарантий. В Конвенции говорится, что должен обеспечиваться постепенный переход от родного языка или местного наречия к национальному языку или к одному из официальных языков страны, и только лишь по мере возможности будут приниматься меры для сохранения родного языка или наиболее распространенного местного наречия. При таком подходе утеря родного языка

---

<sup>14</sup> См.: Бойченко Ю.А. Международные механизмы и тенденции в сфере защиты прав коренных народов // Московский журнал международного права. - № 3. – 2001. – С.129.

<sup>15</sup> Согласно ст.1 Конвенции коренное и другое население, ведущее племенной и полуплеменной образ жизни заменяется словами «Заинтересованное население».

<sup>16</sup> См.: Конвенция МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» 1957 года // Права и свободы народов в современных источниках международного права (сборник документов). / Сост. Тузмухамедов Р.А. – Казань: Книжный дом. - 1995. – С.30.

будет неизбежна, а язык, как известно, является одним из важнейших условий сохранения культуры и своей идентичности.

Безразличие мирового сообщества к проблемам коренных народов сочеталось с ярко выраженным стремлением к их ассимиляции. Принятая в 1957 году для поощрения интеграции аборигенов, Конвенция № 107 Международной Организации Труда отвергала насильственные пути и принуждение к подобной интеграции, но не признавала возможности каких-либо других целей, помимо интеграции (например, автономии аборигенных народов). На международном конгрессе коренных народов Южной Америки в 1980 году эта Конвенция была подвергнута критике как созданная деспотическими государствами для легализации колониального владычества. Подобная точка зрения последовательно звучала с середины 70-х годов на всех съездах аборигенных народов.

Таким образом, международное сообщество логически подошло к необходимости пересмотра Конвенции № 107 и принятия нового документа, учитывающего все последние тенденции. И в целях усовершенствования положений Конвенции № 107 и необходимости развития норм в области защиты прав коренного населения в 1985 году Международная организация труда начала процесс ее пересмотра. В 1986 году МОТ провела совещание экспертов, куда входили также и представители организаций коренного населения. По итогам совещания было признано, что интеграционный подход Конвенции не отвечает потребностям коренных народов и не отражает современного мышления. Особо подчеркивалась возможность самоопределения этих народов в экономических, социальных и культурных областях и необходимость закрепления данного права в новых нормах Международной организации труда.<sup>17</sup>

Был также сделан вывод о том, что компетенция государства изымать земли коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни,

---

<sup>17</sup> См.: Russel Lawrence Barsh. Revision of ILO Convention № 107 // The American Journal of International Law. – Vol.81. - № 3. – 1987. – P.756.

или выселять эти народы с их земель должна быть ограничена исключительными обстоятельствами и должна осуществляться лишь при их ясно выраженном согласии. Впоследствии данное положение нашло свое отражение в ст.16 Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».<sup>18</sup> Нормы, касающиеся прав коренного населения и других вопросов, содержащиеся в Конвенции МОТ № 169 от 1989 года, повлияли на земельную политику в странах Латинской Америки, на Филиппинах, в некоторых скандинавских странах и в других государствах, где группы представителей коренного населения придают этим вопросам большое значение. Конвенция представляет собой важную веху в выработке этих норм.

Конвенция МОТ № 169 была принята в июне 1989 года и вступила в силу 5 сентября 1991 года. В этот момент она была ратифицирована четырьмя государствами: Боливией, Колумбией, Мексикой и Норвегией. Затем в течение 90-х годов она была ратифицирована Коста-Рикой, Данией, Эквадором, Фиджи, Гватемалой, Гондурасом, Нидерландами, Парагваем и Перу. В начале нового тысячелетия свое согласие с Конвенцией высказали Аргентина, Бразилия, Доминиканская Республика, Венесуэла и последней ее ратифицировала Испания в 2007 году.<sup>19</sup> Таким образом, всего Конвенцию ратифицировали 18 государств.

Документ представляет собой достаточно объемный международно-правовой акт, который состоит из преамбулы и 44 статей, объединенных в 10 разделах, таких как: общая политика, земля, найм и условия занятости, профессиональная подготовка, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и средства общения, международные контакты и сотрудничество, управление, общие положения, заключительные положения. Фактически она стала преемницей Конвенции МОТ № 107, хотя ряд стран, которые ратифицировали Конвенцию № 107, но не ратифицировали Конвенцию № 169,

---

<sup>18</sup> См.: Вестник МИД СССР. 1989. – № 17. – С.17.

<sup>19</sup> См.: International Labour Organization Newsletter 2007. The ILO and Indigenous and Tribal Peoples. – Geneva: International Labour Office, 2007. – P.23.

продолжают оставаться участниками первой из них (США и РФ не ратифицировали ни первую, ни вторую конвенцию).

Согласно конвенции коренные народы рассматриваются как политические образования, которые вправе сохраняться и развиваться исходя из собственных устремлений и желаний.<sup>20</sup> Уже в преамбуле новой Конвенции говорится, что необходимо принятие новых международных норм, направленных на изменение положения коренных народов в целях ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах. Желание коренных народов осуществлять контроль над собственными институтами и сохранять и развивать свою самобытность, языки и религии также признается как законное, что сильно отличается от предшествующей конвенции. Таким образом, мировое сообщество признало, что самобытное социально-экономическое развитие, культуры и языки коренных народов являются частью культурного наследия человечества и достойны защиты.

По мнению ряда специалистов в Конвенции № 169 МОТ лучше отражены положения, реализация которых позволит обеспечить выживание коренных народов, сохранение и развитие их традиционного образа жизни, культуры и языка.<sup>21</sup> За рубежом ее также рассматривают, как ключевой документ международного права в области защиты прав коренных народов.<sup>22</sup> В числе важнейших прав, провозглашенных данной Конвенцией: право выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; право на сохранение собственных обычаев и институтов; право

---

<sup>20</sup> См.: Bradford W. Morse. The Rights of Indigenous and Minority Peoples // *Convergence of Legal Systems in the 21<sup>st</sup> Century. General Reports delivered at the XVIth International Congress of Comparative Law. Brisbane, Australia, 14-20 July, 2002.* – Published by Bruylant Bruxelles, 2006. – P.59-60.

<sup>21</sup> См.: Андриченко Л.В. Международно-правовая защита коренных народов // *Журнал российского права.* – 2001. – № 5. – С.43.

<sup>22</sup> См.: James S. Anaya. *Indigenous Peoples in International Law. Second Edition.* – Oxford University Press, 2004. – P.58.



собственности на земли, которые они традиционно занимают; право на создание собственных учебных заведений и многое другое.

Конвенцией установлен запрет дискриминации коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни (ст.3). Предусмотрено применение в случае необходимости специальных мер для охраны лиц, принадлежащих к соответствующим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды. Признаются и охраняются социальные, культурные, религиозные и духовные ценности и практика коренных народов. Провозглашается необходимость должным образом учитывать характер проблем, с которыми они сталкиваются как группы и как отдельные лица. Правительства должны устанавливать процедуры, посредством которых коренные народы могут свободно участвовать в принятии решений в выборных учреждениях, в административных и иных органах, ответственных за политику и программы, которые их касаются.

Интересен тот факт, что представители самих коренных народов в разработке проекта Конвенции № 169 участия не принимали. Проект основывался на ответах государств в специальных анкетах-вопросниках. Однако государства должны были, прежде всего, проконсультироваться у коренных народов, живущих на их территории, и после этого дать свои ответы. Многие государства ответили, что в этом нет никакой необходимости, однако шесть государств (Австралия, США, Канада, Финляндия, Норвегия и Швеция) отнеслись с уважением к просьбе МОТ и провели консультации со своими коренными народами.<sup>23</sup>

Помимо прав, предоставленных коренным народам, в Конвенции отражены обязанности правительств участвующих в Конвенции государств, на которые возлагается обязанность обеспечения данных прав. Правительства должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними

---

<sup>23</sup> См.: Berman H.R. The International Labor Organization and Indigenous peoples: Revision of ILO Convention № 107 at the 75<sup>th</sup> Session of the International Conference 1989 // ICJ Review. - № 41. – 1988. – P.48.

консультации в случаях принятия законодательных актов, затрагивающих их права и интересы; создавать условия для развития их учреждений; совместно с ними осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды, территорий, которые они заселяют; обеспечивать для них должное медицинское обслуживание или предоставлять им средства для его осуществления; принимать меры по сохранению национальных языков этих народов. Обязанность правительства консультироваться с коренными народами, при принятии решений, непосредственно затрагивающих их интересы, является отличительной чертой именно данной конвенции и носит, по мнению профессора Морса, огромное значение.<sup>24</sup>

Должны осуществляться также меры просветительского характера с целью искоренения предубеждений, которые имеются по отношению к коренным народам среди других групп национального сообщества. Для этого предпринимаются шаги, обеспечивающие, чтобы учебники по истории и другие учебные и научные материалы давали справедливое, точное и информативно насыщенное изображение общества и культуры этих народов.

Значительное внимание в Конвенции уделяется вопросам земельных правоотношений коренных народов. Раздел о земле в новой Конвенции значительно более подробно регламентирует данный вопрос, чем аналогичный раздел предшествующей Конвенции. В статье 14 говорится: «За соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости, применяются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. Особое внимание обращается на положение

---

<sup>24</sup> См.: Bradford W. Morse. The Rights of Indigenous and Minority Peoples // Convergence of Legal Systems in the 21<sup>st</sup> Century. General Reports delivered at the XVIth International Congress of Comparative Law. Brisbane, Australia, 14-20 July, 2002. – Published by Bruylant Bruxelles, 2006. – P.60.

кочевых народов и народов, практикующих переложное земледелие».<sup>25</sup> То есть, говорится о таких видах правоотношений, как собственность и владение в отношении традиционно занимаемых земель, а также право пользования и традиционный доступ к землям, которые занимают не только они. На правительства в связи с этим возлагается обязанность предпринимать меры по определению границ земель, традиционно занимаемых коренными народами.

Также следует отметить, что право на земли является неотчуждаемым. Аборигены по общему правилу не выселяются с занимаемых ими земель. Однако коренные народы могут быть выселены с занимаемых ими земель и территорий, когда это считается необходимым в виде исключительной меры. Что является исключительной мерой в Конвенции не определено, что создает хорошую предпосылку для самоуправления со стороны правительства.<sup>26</sup> Что касается прав на природные ресурсы, относящиеся к землям коренных народов, то в соответствии с Конвенцией они имеют право участвовать в использовании, управлении и сохранении этих ресурсов. В случаях, когда государство собирается проводить разведку или добычу ресурсов на землях коренных народов, оно обязано проводить консультации с коренными народами с целью выяснения последствий данной деятельности, то есть необходимо выяснить будет ли наноситься ущерб интересам этих народов и если да, то решить вопрос справедливой компенсации.

Главной новацией Конвенции МОТ № 169 явилось также изменение самого понятия «коренные народы и народы, ведущие племенной и полуплеменной образ жизни». Согласно ст.1 Конвенция распространяется:

а) на народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется

---

<sup>25</sup> См.: Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002. – С.242.

<sup>26</sup> См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С.101.

полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;

b) на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.<sup>27</sup> При этом подчеркивается, что указание этих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения данной Конвенции.

Ключевым моментом является замена понятия «население», используемого в Конвенции № 107 на понятие «народ» в Конвенции № 169, что отмечают многие юристы-международники.<sup>28</sup> Однако в новом документе также говорится о том, что использование термина «народы» в Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом. Такая оговорка означает, что реализация прав аборигенов носит вполне конкретный характер (увязывается с их культурными, духовными и хозяйственными

---

<sup>27</sup> Конвенция МОТ № 107 1957 года применялась, с одной стороны, к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах, и находящимся на менее высокой социально-экономической стадии развития, чем остальная часть общегосударственного коллектива, правовое положение которых регулируется частично или полностью их собственными обычаями, традициями или же особым законодательством. А также к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной или полуплеменной образ жизни в независимых странах, и рассматриваемым как коренное население ввиду того, что они являются потомками жителей, населявших страну или географическую область, частью которой является эта страна, во времена ее завоевания или колонизации, и независимо от своего правового положения ведущим образ жизни, более соответствующий социально-экономическому и культурному строю тех времен, чем строю страны, в состав которой они входят.

<sup>28</sup> См.: Cynthia Price Cohen. *The Human Rights of Indigenous Peoples. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 1998. – P.21.*

запросами) и неравнозначно праву на самоопределение народов, предполагающему свободный выбор данными народами своего политического статуса, территориальной обособленности с образованием собственной государственности.

Таким образом в отличие от Конвенции 1957 года, в которой подчеркивалась менее высокая социально-экономическая стадия развития коренных народов по сравнению с остальной частью населения страны, где они проживают, Конвенция 1989 года не ставит себе задачей необходимость интеграции данных народов в состав доминирующего населения государств и не дает поводов к делению народов на «отсталые» и «цивилизованные».<sup>29</sup> И использует понятие «народ» вместо «население» по отношению к коренным жителям государств.

Стандарты, установленные Конвенцией МОТ № 169, создают рамки для защиты основных прав коренных народов в соответствии с нормами международного права и определяют основополагающие обязательства государств-участников, ориентируясь на которые каждое ратифицировавшее конвенцию государство принимает конкретные нормы. Конвенция Международной организации труда № 169 играет важную роль в развитии правового статуса коренных народов и защите его на уровне международного сообщества государств. Существенным положением является также возложение обязанности на ратифицировавшие ее государства предоставлять отчеты о применении данной Конвенции, которые позволят Международной организации труда проследить, насколько она соблюдается.

Итак, в настоящее время Конвенция № 169 служит основой для деятельности МОТ в области защиты прав коренных народов и оказания им правовой, технической и иной помощи. Положения конвенции учитываются при разработке политики и программ ООН, Всемирным банком и другими

---

<sup>29</sup> Однако хочется отметить, что в международном праве до сих пор остаются подобного рода формулировки и неприемлемые для современного международного права определения, например, ст.38 Статута Международного суда ООН в качестве одного из источников международного права называет «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями», что подразумевает под собой соответственно наличие и нецивилизованных наций.

международными организациями. Это единственный комплексный международно-правовой документ, заключающий в себе потенциально обязательные минимальные стандарты (политические, социально-экономические, правовые, духовные), для стран-участниц, которые могут составить основу организации жизнедеятельности коренных народов. Данное обстоятельство придает Конвенции системообразующее правовое значение и, соответственно, вопрос о ратификации и действии настоящего документа в странах, где проживают коренные народы, и в частности в России и США нуждается в специальном рассмотрении.

В 2006 году Советом по правам человека ООН была принята Декларация о правах коренных народов, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2007 года. Данный документ является еще одним прорывом на пути к установлению международных стандартов по защите прав коренных народов. Кроме вышеназванных документов в отношении народов, ведущих племенной и кочевой образ жизни в литературе еще выделяют Декларацию Кари-Ока и Хартию аборигенных народов мира 1992 года.<sup>30</sup> В заключение хотелось бы отметить, что всего этого пока недостаточно, чтобы решить проблемы коренных народов. Не разработанными остаются такие права, как – право на самоопределение, самоуправление и самое главное право на землю, недра и природные ресурсы. Сохраняется множество проблем в социальной сфере, в области сохранения языка, культуры, традиций. Именно среди коренного населения самый низкий уровень жизни и самый высокий уровень безработицы, алкоголизма, наркомании и преступности. Все это подстегивает международное сообщество и дальше заниматься развитием международных прав и стандартов в данной области. Законодательство XXI века должно способствовать не просто выживанию, а развитию и процветанию коренных народов во всем мире.

---

<sup>30</sup> См.: Харючи А.С. Права коренных малочисленных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.88.

## **ГЛАВА 2. ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ.**

### **2.1. История становления и развития прав коренных малочисленных народов в России.**

Россия – уникальная по своему национальному и культурному составу страна, в которой проживают около 200 различных народов.<sup>31</sup> В отечественной литературе их объединяют в 4 большие группы: государствообразующий коренной титульный народ страны (русский), коренные (титульные) народы субъектов РФ, коренные малочисленные народы регионов, национальные меньшинства.<sup>32</sup> Коренные малочисленные народы составляют менее 0,5% всего населения России, при этом проживают они на огромных просторах от Мурманска до Чукотки и занимают более 60% территории Российской Федерации.<sup>33</sup> В государственной политике современной России особое место занимают защита, развитие и реализация прав коренных малочисленных народов России. К местам их проживания относятся Север России, Дальний Восток, Сибирь, а также Северный Кавказ. Коренные малочисленные народы в полном объеме обладают всеми правами, также как и другие народы нашей необъятной Родины. Большинство из них проживают в труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченными возможностями и поэтому государство должно обращать на них особое внимание.

---

<sup>31</sup> По переписи населения Российской Федерации 2002 года численность населения страны составляет 145 млн. 167 тыс. человек, представляющих более 180 народов. См.: Численность и размещение населения. – М.: НИЦ «Статистика России», 2004 (Итоги Всероссийской переписи населения в 14 т. / Федеральная служба государственной статистики. Т.1).

<sup>32</sup> См.: Права человека и народов. Учебное пособие / Под ред. проф. Миронова О.О. – Москва-Саратов: Издат. Центр ИНСР; Саратовский юридический институт МВД России. – 2006. – С.258.

<sup>33</sup> См.: Харючи А.С. Права коренных малочисленных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.86.

Интеграция малочисленных народов в современное технологически развитое общество сопровождается ассимиляционными процессами с доминирующим социумом, который влияет на традиции и жизненный уклад, нарушает природно-социальный баланс региона. Государство, общество, понимая, что каждая культура уникальна, пытаются уберечь их от негативного воздействия техногенных процессов. Для этого разрабатываются и принимаются специальные законы и программы, создающие условия для сохранения и развития аборигенных народов, их традиционного образа жизни, форм и способов жизнеобеспечения через регулирование, защиту и реализацию прав коренных малочисленных народов.<sup>34</sup>

Некоторые авторы рассматривают коренные малочисленные народы в качестве разновидности национальных меньшинств. Они значительно уступают в численности иным группам населения, не доминируют в обществе, и имеют отличия в культуре, языке, религии, обычаях, а также стремятся к сохранению своей самобытности. Их особенностью является образ жизни и культура, для которых характерна неразрывная связь с землей и занятие традиционными промыслами, такими как оленеводство, рыболовство или охота. Именно это и обуславливает специфику притязаний и правового положения коренных малочисленных народов России.

В соответствии с Единым перечнем коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 к ним относятся 46 народов<sup>35</sup>, это: Абазины, Алеуты, Алюторцы, Бесермяне, Вепсы, Долганы, Ижорцы, Ительмены, Камчадалы, Кереки, Кеты, Коряки, Кумандинцы, Манси, Нагайбаки, Нанайцы, Нганасаны, Негидальцы, Ненцы, Нивхи, Ороки (ульта), Орочи, Саамы, Селькупы, Сету, Сойоты, Тазы, Теленгиты, Телеуты, Тофалары, Тубалары, Тувинцы-тоджинцы,

---

<sup>34</sup> См.: Кальте З.М. Политико-правовые аспекты развития коренного малочисленного народа Российской Федерации – Саами. – Дисс..... на соискание учен. степени канд. полит. наук. – М., 2003. – С.4.

<sup>35</sup> Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2010 года в настоящий перечень был добавлен новый, 46-ой, народ сету, относящийся к финно-угорской группе народов, проживающий в Псковской области и насчитывающий 197 человек.



Удэгейцы, Ульчи, Ханты, Челканцы, Чуванцы, Чукчи, Чулымцы, Шапсуги, Шорцы, Эвенки, Эвены, Энцы, Эскимосы и Юкагиры.<sup>36</sup>

Однако специалистами Института этнологии и антропологии РАН и Министерства по делам национальностей и региональной политики России к коренным малочисленным народам в Российской Федерации предварительно был отнесен 61 этнос, общей численностью около 426 тыс. человек (0,3 % от всего населения России); из них 6 проживают в Европейской части России, 22 – на Северном Кавказе и 33 – на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке.<sup>37</sup> По переписи 1989 года общая численность малочисленных народов СССР составляла более 350 тысяч человек.<sup>38</sup> По переписи 2002 года численность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (включая вновь выделенных переписью камчадалов, теленгитов, тубаларов, челканцев и чулымцев) составила 224 тысячи человек. Численность отдельных народов внутри этой группы колеблется от 41 000 человек (ненцы) до 240 человек (энцы). Перепись населения 2002 года отметила в целом положительную динамику демографических процессов в среде коренных малочисленных народов. так, почти в 2,5 раза ыросло число ороков (ульта). Значительно (от 30 до 70%) увеличилась численность ненцев, селькупов, хантов, юкагиров, негидальцев, тофаларов, ительменов, кетов и др.<sup>39</sup> Численность ряда народов сократилась, но это объясняется главным образом

---

<sup>36</sup> Из этих народов Бесермяне проживают в Республике Удмуртия, Нагайбаки в Челябинской области, Шапсуги и Абазины на Северном Кавказе. Все остальные народы проживают на Севере, в Сибири и Дальнем Востоке. Интересным представляется тот факт, что некоторые коренные малочисленные народы России, по мнению антропологов, имеют общие исторические корни с Североамериканскими индейцами в силу того, что их предки переселились на континент из Сибири несколько тысяч лет назад.

<sup>37</sup> См.: Киселев Е.А. Правовое положение коренных малочисленных народов Приамурья. – Дисс..... на соискание учен. степени кандидата юридических наук. – Хабаровск, 2001. – С.5-6.

<sup>38</sup> См.: Тэпс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. – 2006. - № 1. – С.7.

<sup>39</sup> См.: Никитин М.А. Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // Коренные народы Ямала в современном мире: Сценарии и концепции развития. Тематический сборник / Под ред. Ю.В. Попкова. – Новосибирск – Салехард: Нонпарель, 2007. – С.67.

выделением из их состава в ходе переписи самобытных этнических групп, которые стали идентифицировать себя в качестве отдельных народов.

Необходимо отметить, что длительное время в нашей стране не уделялось должного внимания интересам коренных малочисленных народов. Долгое время Российское государство не пыталось регулировать свои отношения с коренными этносами при помощи права. В царской России к ним относились, как к колонизированным народам, и государство решало вопросы их жизнедеятельности с позиции силы, диктата, давления. Властно-императивные методы были основными в регулировании взаимоотношений государства и малых народностей.<sup>40</sup> На разных исторических этапах вопросы самоопределения и самоуправления коренных народов, равноправия и особых прав этих народов, использование правовых средств регулирования отношений с их участием, права народов в сфере землепользования и использования природных ресурсов, а также проблемы государственного управления делами коренных народов рассматривались и решались по-разному. Однако решались они односторонне, с точки зрения интересов государства.<sup>41</sup>

Промышленная экспансия в районы их проживания поставила некоторые из них на грань вымирания. Экстремальные условия жизни определяют выбор практических занятий для представителей названных выше народов, это охота, рыболовство, оленеводство, собирательство, то есть традиционное природопользование является основой существования данных народов как самостоятельных этносов. Особо следует отметить значение их векового опыта в сохранении и защите окружающей среды.

Осуществление традиционных видов хозяйствования ставит такие народы в зависимость от природных условий среды их обитания и требует государственной защиты от негативного воздействия со стороны

---

<sup>40</sup> См.: Киселев Е.А. Правовое положение коренных малочисленных народов Приамурья. – Дисс..... на соискание учен. степени кандидата юридических наук. – Хабаровск, 2001. – С.6.

<sup>41</sup> См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.36.

ресурсодобывающих компаний, представляющих реальную угрозу их выживанию. Коренные народы имеют право на учет их мнения при реализации проектов добычи природных ресурсов или строительства трубопроводов, дорог, линий электропередач и т.д. Показательным примером является отказ хозяйки родового угодья Раисы Тэвлиной в предоставлении своей земли под буровую установку для добычи нефти в Ханты-Мансийском автономном округе.<sup>42</sup> Основной целью государственной национальной политики сегодня в отношении коренных малочисленных народов РФ является сохранение и развитие их самобытной культуры и улучшение социально-экономического положения. Для этого государством прежде всего создается соответствующая нормативная правовая база. Так как государственная политика в отношении коренных малочисленных народов для того, чтобы быть успешной, должна опираться на четкие правовые основы.

В истории российской науки и государства существовало множество подходов к осмыслению положения иноязычного и иноверческого населения окраин, что отразилось в документах администрации, научных трудах и публицистике. Многообразие подходов нашло выражение и в системе терминов, используемых для описания положения этих категорий населения.

В отличие от многих колониальных держав Запада российская колонизация была направлена не на уничтожение и искоренение населения колонизируемых земель, а на его «природнение», превращение «чужих» в «своих».<sup>43</sup> Как и всякое явление, приход русских на эти земли имел для окружающих народов и позитивные и негативные следствия. С одной стороны, русские прекратили постоянные войны всех против всех, и передвижение по данным территориям стало практически безопасным. С другой стороны имели место произвол и злоупотребление властью со стороны администрации по отношению к местным народам. Представителей этих народов называли

---

<sup>42</sup> См.: Тодышев М. Без согласия хозяина в дом не входят // Народный депутат. - № 3. – 2007. – С.28.

<sup>43</sup> См.: Соколовский С.В. Категория «коренные народы» в российской политике, законодательстве и науке // Kennan Occasional Papers. – Washington, 1999.

«туземцы», а также «инородцы», «иноземцы». В документах XVI - XVII вв., касающихся народов Сибири, термины «туземцы» и «иноземцы» часто замещали друг друга.<sup>44</sup>

Необходимо отметить, что на протяжении XVI–XVIII веков в официальных документах российского правительства и местной администрации термин «туземцы» употреблялся преимущественно по отношению к сибирским инородцам. Народы Поволжья, Приуралья, Прибалтики и Кавказа именовались либо конкретно - татарове, черемисы, башкирцы, вотяки, грузинцы и т.д., либо по сословиям и вере.<sup>45</sup> Термин «инородцы» использовался в административной практике досоветской России, пожалуй, шире и чаще, чем любой другой, включая «туземцев». Он зафиксирован во множестве документов (законах, распоряжениях, деловой переписке) XVI–XIX веков, к наиболее известным среди которых относится Устав «Об управлении инородцев» от 22 июля 1822 года, действовавший до начала следующего столетия.<sup>46</sup> Это был уникальный правовой документ, который состоял из 4 частей, 43 глав и 372 параграфов. Ему до сих пор дается очень высокая оценка.<sup>47</sup> В нем впервые в мировой практике предлагалось юридическое решение проблем народов, в том числе народов Севера и Сибири, образ жизни которых не вписывался в обычные нормы гражданского общества.

Данным актом обеспечивалась комплексная регламентация наиболее важных отношений с участием инородцев в сфере землепользования, промыслов, налогов, самоуправления и защиты. Предоставляемые им права подкреплялись соответствующими обязанностями тех, от кого зависело их существование. Указанные народы признавались субъектами государственного права. Они не подчинялись общему законодательству. Считалось, что в

---

<sup>44</sup> См.: Обычное право народов (буряты, якуты, эвенки, алтайцы, шорцы). – М.: Старый сад, 1997.

<sup>45</sup> См.: Полный Свод законов Российской Империи. – Т.1. – Спб., 1825. – Документы № 10, 16, 823, 4464, 4743, 7026, 7278, 8978 и др.

<sup>46</sup> См.: Полный Свод законов Российской Империи. – Т.38. – Спб., 1830. – С.394-411.

<sup>47</sup> См.: Мурашко О. Ратификация конвенции № 169 – назревшая необходимость и гарантия будущего коренных малочисленных народов России // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2003. - № 13. – С.38.

правовом смысле инородцем можно только родиться, но нельзя им стать. Принятие инородцами христианства не влекло за собой выхода из этого состояния. Однако изменение образа жизни (переход на оседлость) создавало предпосылки к вступлению в сословие городских и сельских обывателей, т.е. к обретению иного правового статуса.

В документе указывалось, что оседлые инородцы сравниваются с россиянами в правах и обязанностях, а кочевые инородцы остаются вообще на прежних их правах и составляют особенное сословие в равной степени с крестьянским, но отличное от него в образе управления. При этом кочевым инородцам предлагалось внушить, что они отнюдь не будут против их воли обращены в звание крестьян и вообще без их собственного желания не будут включены ни в какое другое сословие.<sup>48</sup>

Устав 1822 года был разработан сибирским генерал-губернатором графом Сперанским М.М. и его подчиненным Батеньковым Г.С. специально для аборигенов края. По их замыслу на сибирских аборигенов не просто распространялась волостная система, а учреждалось управление этими народами с учетом их этнокультурных особенностей. Устав фактически предоставлял свободу вероисповедания, включая традиционные языческие религии, принцип добровольного принятия христианства. В образовании провозглашалось учреждение особых «инородческих» школ с обучением на родных языках. Это отличало их от подобных школ-интернатов в Америке для индейского населения, где запрещалось использовать родной язык. Для российского законодательства того времени характерно было стремление минимально вторгаться в установленную обычаями систему управления малыми народами и сохранять их среду обитания. Так, например, Устав устанавливал, что инородцы управляются собственными своими родоначальниками и почетными людьми, и запрещал россиянам самовольно селиться на землях, отведенных инородцам.

---

<sup>48</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.7.

В сфере экономики, Устав, поощряя развитие товарно-денежных отношений, тем не менее, резко не нарушал традиционного права в области природопользования и землепользования. Реформа Сперанского затронула и самоуправление инородцев, упразднив практику косвенного управления ими и фактически введя систему государственной опеки с ощутимыми элементами самоуправления. Таким образом, Устав в тот исторический период позволил менее болезненно решать проблемы вхождения коренных народов в систему политических и социально-экономических отношений страны. При этом аборигенам Севера удалось сберечь свою этнокультурную самобытность, традиционный хозяйственный уклад, социальную организацию. Подтверждением правильности такой политики явилось и то, что к началу XX века численность коренных народов Севера существенно возросла. По мнению ряда специалистов, подобный методологический подход важен и для решения современных проблем коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.<sup>49</sup>

Устав об управлении инородцев давал развернутое закрепление прав инородцев на земли. Согласно этому акту все инородцы делились на разряды, что предопределяло специфику права на землю. Кочующие инородцы, в круг которых входили нынешние коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, имели назначенные им во владение с определенными границами земли. На этих землях обеспечивалась полная свобода на занятие земледелием, скотоводством и местными промыслами, признавалась возможность их разделения по жребию или другим обыкновениям, принятым у кочующих народов. Русским строго воспрещалось самовольно селиться на этих землях. В ходе дискуссий о земельном законе в Государственной Думе начала XX века идеи о правах аборигенов также обсуждались.<sup>50</sup> Вопрос о правах иноверцев, живущих в Сибири, на земли им отведенные обсуждался еще в 1807 году в

---

<sup>49</sup> См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. - 2005. - С.157.

<sup>50</sup> См.: Дебаты о земле в Государственной Думе (1906-1917 гг.). Документы и материалы. - М., 1995. - С.165.

Правительствующем Сенате, где отмечалась его сложность. В принятом решении говорилось, что добыча недр производится только с дозволения правительства, а разработка руд и других ископаемых на землях иноверцев не может производиться без их на то согласия. Политика государства в XIX веке строилась на признании «древнего закона», по которому эти земли были закреплены за иноверцами с запрещением их продавать и менять. Реформа М.М. Сперанского должна была закрепить принятую практику, признав нормы обычного права этих народов.<sup>51</sup>

Государство исходило из идеи ограниченного, осторожного вмешательства в систему традиционных социальных связей, культуру и экономику северных народов. Формирование у них новых общественных порядков и ценностных ориентиров только поощрялось, и аборигенам предоставлялась возможность самостоятельного выбора темпа интеграции в доминирующее российское общество.

Естественные процессы разложения родовых общин, обусловленные социально-экономическими и политическими факторами, получили новый импульс в связи с целенаправленной российской аккультурацией сибирского края, проводимой царским правительством под эгидой объединения земель. Заинтересованные в расширении геополитического и экономического пространства на Востоке, российские власти объявили присоединенные земли собственностью государства, коренному же населению они передавались во владение. Поэтому последние должны были платить за ее пользование государству ясак.<sup>52</sup> При этом юридическое оформление новой государственности не предполагало изменения исторически сложившихся форм жизнедеятельности. Обычное право этих народов также оставалось фундаментом регулирования общественных отношений.

---

<sup>51</sup> См.: Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. - № 6. – С.105.

<sup>52</sup> См.: Ломакина И.Б. Особенности субъектного состава обычно-правовых отношений в этнической среде (на примере коренных народов Сибири) // Правоведение. - № 3. – 2005. – С.146.

Устав гражданского судопроизводства и Устав об управлении инородцев предписывали при принятии решения по многим вопросам руководствоваться общеизвестными местными обычаями. Такой подход позволял удерживать автономность развития по некоторым направлениям. Обычаи коренных народов Сибири постепенно вытеснялись правовыми нормами. Вновь вводимые правила не всегда воспринимались и использовались на местах. В XIX веке проводилась работа по анализу местных обычаев коренных народов Сибири с целью их дальнейшей систематизации и создания сборника обычаев кочевых народов.

В XIX веке обычаи занимали значительное место в регулировании семейных, имущественных и иных общественных отношений коренных народов Сибири. Политика Российского государства допускала использование обычаев, за исключением тех, которые противоречили законодательству империи. Реформы первой четверти XIX века привели к необходимости четкого разграничения сферы действия нормативно-правовых актов и обычаев, а также отмене обычаев не соответствующих нормам империи. Фактически отследить соответствие обычаев различных народов законодательству Российской империи было нереально, хотя такие попытки предпринимались неоднократно. Сбором и изучением обычаев должны были заниматься органы государственной власти. То есть именно государство выступало инициатором кодификации и финансировало проведение соответствующих работ, что должно было способствовать интеграции обычно-правовых регуляций в законодательную систему России.<sup>53</sup> Изучение и сбор обычаев сибирских народов с перерывами проводилось на протяжении всего XIX века. В результате такой работы должен был появиться свод степных законов и обычаев. Планировалось издать два свода, по Западной и по Восточной Сибири.

---

<sup>53</sup> См.: Пономаренков В.А., Алексеева Е.С. Этническая диверсификация российской правовой системы // Правовая политика и правовая жизнь. – Саратов, 2007 - № 2. – С.21.



К сбору обычаев были привлечены информаторы, в качестве которых выступали почетные инородцы от всех родов. Работа над проектом свода степных законов и обычаев с перерывами продолжалась на протяжении всего XIX века, но так и не была закончена. Поэтому на практике сохранялся произвол расправы родовых судов, жестокость в наказаниях, а также наложение несоизмеримых с реальным ущербом пеней и взысканий.<sup>54</sup>

Работа, проводимая в семидесятые годы XIX века, так и не была завершена. Цель, поставленная Уставом «Об управлении инородцев» 1822 года – создание кодифицированного акта обычаев инородцев, смягчив при этом все «дикое и жестокое», так и не была достигнута. Причинами стали непоследовательность проводимой работы, отсутствие четких целей и задач, формальный подход к кодификации на местах. На протяжении всей работы разработчики свода пытались учесть все нормы российского законодательства, и поэтому зачастую работа откладывалась до принятия того или иного нормативно-правового акта. К тому же национальные группы Сибири, как правило, вели замкнутый образ жизни, поэтому о существовании многих обычаев властям было неизвестно. Анализ развития российского законодательства в области регулирования общественных отношений среди коренных народов Сибири показывает, что государство преимущественно регулировало те сферы, которые представляли интерес для Российской империи, например налогообложение.

Уплата ясака (в основном пушниной), выражала форму зависимости народов Сибири от центральной власти и требовала установления специальных контролирующих органов. Для эффективности управления вводился институт родовых старшин, через которых государство могло осуществлять управление делами присоединенных народов и включать их в геополитическое, экономическое и правовое пространство Российского государства. То есть была вновь реанимирована родовая община. Отныне каждый член рода должен был

---

<sup>54</sup> См.: Наумкина В.В. Систематизация обычаев коренных народов Восточной Сибири в XIX веке // Право и образование. - № 10. – 2008. – С.145.

находиться под родовым покровительством, а родовым начальникам вменялось в обязанность возвращать перебежчиков в прежние роды с женами и детьми, так как не должно быть таких людей, за которых некому отвечать.<sup>55</sup> Таким образом, заинтересованные в родовой организации как наиболее эффективно управляемой административной единице, царские власти юридически легализовали прежний родовой принцип в качестве основополагающего в административно-правовых отношениях.

На протяжении XIX века у коренных народов Сибири действовали специальные суды «словесной расправы», которые занимались судопроизводством на основе местных обычаев. В состав судов «словесной расправы» входили наиболее авторитетные представители рода, которые выступали в качестве судей и хранителей обычаев. Если возникала необходимость, суд проводил следственные действия. При отсутствии обычая суд руководствовался собственными представлениями о справедливости. На практике часто возникали споры о существовании того или иного обычая.

Суды «словесной расправы» рассматривали так называемые незначительные дела. Устав об управлении инородцев определил ряд дел, которые не подлежали рассмотрению «словесной расправой». К ним были отнесены: возмущение, преднамеренное убийство, разбой и насилие, фальшивомонетчество, похищение казенного и общественного имущества. Таким образом, за пределы юрисдикции родовых органов управления коренными народами Сибири выносились лишь наиболее тяжкие уголовные преступления и ряд гражданских дел, по которым не было достигнуто приемлемое для сторон решение при рассмотрении спора в низших инстанциях (родах).<sup>56</sup> Все остальные правонарушения рассматривались судом «словесной расправой». Такое разграничение часто носило условный характер.

---

<sup>55</sup> См.: Федоров М.М. История правового положения народов Восточной Сибири в составе России (XVII – начало XIX вв.). Учебное пособие. – Иркутск, 1991. – С.107.

<sup>56</sup> См.: Кодан С.В. Восточные регионы страны в контексте юридической политики Российской Империи XIX века // Правовые проблемы евразийского сотрудничества: глобальные и региональные измерения. – Екатеринбург, 1993. – С.63-64.

Информация о преступлениях, совершенных внутри рода, на практике, не сообщалась окружным органам власти.

Параграф 223 Устава об управлении инородцев определил основное назначение «словесной расправы» - это: прекращение между инородцами частных несогласий и достижение примирения. Решение суда «словесной расправы» имело полную силу, если обе стороны были довольны принятым решением, так как главная задача этого органа заключалась в том, чтобы добиться умиротворения сторон. В сложных спорных ситуациях суд обязывал стороны давать друг другу расписки о том, что дело между собой кончили миролюбиво и возобновлять не будут. Суд «словесной расправы» использовал штрафные санкции, если стороны не были намерены мириться и продолжали тяжбы.<sup>57</sup>

Инородцы часто были не довольны приговорами, вынесенными на основе так называемых «степных законов и обычаев». Данный факт подтверждается сведениями из донесений окружного начальства. Зачастую практика принятия решений на основе обычаев в корне противоречила единым обычаям, описанным в официально собранных для кодификации сведениях. Наиболее распространенными видами наказания были штраф, изгнание и наказание розгами. Кроме этого применялись: арест за уклонение от суда «словесной расправы», отдача в работники и не осуждался самосуд, например убийство вора на месте преступления.<sup>58</sup> Интересно также то, что религиозные верования часто расширяли перечень субъектов ответственности по степным обычаям. Например, у якутов были случаи наказания животных за преступления (смерть за убийство человека). По отношению к неодушевленным предметам также

---

<sup>57</sup> См.: Наумкина В.В. Особенности действия обычаев среди коренных народов Сибири: историко-правовой анализ // Государство и право. – 2008. - № 4. – С.97.

<sup>58</sup> См.: Лаппо Д.Е. Преступления и наказания по степному праву сибирских кочевых инородцев (Минусинские татары) // Известия Красноярского подотдела Восточно-Сибирского императорского Русского географического общества. – Красноярск, 1906. – С.36.

применялись меры наказания: орудия преступления закапывали в землю; ружье, давшее промах, наказывали розгами и т.д.<sup>59</sup>

В целом правовые нормы, регулирующие систему управления территориями проживания коренных народов, для своего времени были прогрессивными и гуманными. Такого как в России законодательства в начале девятнадцатого века не имела ни одна страна мира. Необходимо отметить, что в отличие от многих других стран, коренные малочисленные народы России не знали ни рабства, ни крепостничества. Это обстоятельство способствовало развитию у этих народов самосознания и свободолюбия.<sup>60</sup> Однако приходится констатировать, что в дальнейшем развитие капитализма в России повлекло существенную колонизацию ряда территорий малочисленных народов, что, в частности, привело к лишению их части территорий традиционного проживания и вовлечению в невыгодные им торговые обмены. Естественно все это негативно сказалось на их традиционном образе жизни, хозяйствовании и промыслах. В послереволюционный период термин «инородцы» был заменен на «туземцы», вместо инородных управ возникли тузсоветы, а документы новой власти, касавшиеся коренного населения, были полны выражений типа «туземные племена» и «туземцы Севера».

Одним из первых правовых актов Российской республики, возникшей на территории бывшей Российской империи, явилась принятая 15 декабря 1917 года Декларация прав народов России. В Декларации указывалось, что правительство страны к основам своей деятельности по вопросу о национальностях России относит свободное развитие национальных меньшинств и этнических групп, населяющих территорию России, включающее равенство и суверенность народов России, их право на свободное самоопределение и отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений, свободное развитие национальных

---

<sup>59</sup> См.: Материалы по обычному праву и по общественному быту якутов. Труды комиссии по изучению Якутской Автономной Советской Социалистической Республики / Павлинов Д.М., Виташевский Н.А., Левенталь Л.Г. и др. Т.4. – Ленинград, 1929. – С.205.

<sup>60</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.7.

меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.<sup>61</sup> Это положение, иногда с некоторыми изменениями, неоднократно затем воспроизводилось в законодательных актах Российской республики и Советского Союза.

В то же время, политика огосударствления всех аспектов жизни коренных народов была продолжена и после октября 1917 года. Период с 1924 по 1932 год стал пиком законотворчества, когда свет увидели более 50 нормативных документов, содержащих около 20 терминов для обозначения коренных народов. Само слово «коренной» было использовано лишь однажды - в постановлении ВЦИК от 21 декабря 1931 года, в котором наряду с выражениями «коренные народности Севера» и «коренное население Дальнего Севера, Сахалина и Камчатки» употреблялись также словосочетания «туземные народности Севера» и «национальные меньшинства».<sup>62</sup>

Право коренных малочисленных народов, проживающих на территории нашей страны на управление своей судьбой, несмотря на их признание в послеоктябрьский период, длительное время защищались органами государства далеко не эффективно. В условиях советской власти право коренных народов Севера было реально и весомо подтверждено только 25 ноября 1925 года, когда в декрете Всероссийского Центрального исполнительного комитета (ВЦИК) было сказано, что для поднятия хозяйства и культурных условий жизни населения северных окраин организуются органы туземного управления среди народностей и племен РСФСР, ведущих бродячий, кочевой и полукочевой образ жизни и занимающихся, главным образом, охотой, рыболовством и оленеводством, а также ведущих оседлый образ жизни и занимающихся морским звероловством, поскольку, однако, эти народности и племена не выделены в особые республики и области.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> См.: Декларация прав народов России. Принята съездом Советов 15(2) ноября 1917 года // Собрание узаконений и распоряжений Правительства РСФСР. – 1917. - № 2. – Ст.18.

<sup>62</sup> См.: Соколовский С.В. Категория «коренные народы» в российской политике, законодательстве и науке // Kennan Occasional Papers. – Washington, 1999.

<sup>63</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.8.

Временным положением об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР 1926 года признавались права и интересы туземцев, необходимость определения границ освоения ими районов, а органам самоуправления предоставлялись некоторые права, позволяющие им контролировать деятельность хозяйственных организаций и предприятий, расположенных на территории данного родового объединения.<sup>64</sup> Туземные органы управления, выполняя судебные функции, могли на основе обычаев рассматривать дела аборигенов о праве пользования пастбищными, рыболовными, охотничьими и другими угодьями.<sup>65</sup> Некоторые туземные народы обрели в это время свои национально-территориальные образования в форме национальных округов и районов.<sup>66</sup> Существенным продвижением на пути обеспечения прав коренных народов явилось создание в соответствии с постановлением ВЦИК 1930 года национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера. Постановление предусматривало создание Ямальского, Таймырского, Эвенкийского, Чукотского, Корякского и др. национальных районов.

Этим постановлением был установлен важный принцип, в соответствии с которым полномочия органов государственной власти национальных административных объединений, то есть национальных округов и национальных районов, распространялись на всех проживающих на этих территориях, независимо от их национальности, и таким образом все вопросы развития хозяйства и защиты прав населения соответствующих территорий стали решаться всем населением территории проживания коренных народов. Это явилось признанием равных прав всех жителей данных территорий, в том числе и коренных народов, на осуществление власти, что имело существенное

---

<sup>64</sup> См.: Собрание узаконений РСФСР. – 1926. - № 73. – ст.575.

<sup>65</sup> См.: Постановление ВЦИК и СНК «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» от 14.10.1927 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1927. - № 111. – ст.746.

<sup>66</sup> См.: Постановление ВЦИК «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» от 10.12.1930 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1931. - № 8. – ст.98.

значение для сохранения их самобытного образа жизни, культурного и экономического развития. Надо отметить, что в этом отношении был достигнут существенный прогресс.

В этот период вошел в научный и политический лексикон термин «коренная нация», связанный со сталинской национальной политикой, провозгласившей возникновение и сближение «социалистических наций» и развитие нации коренной окраинных регионов бывшей Российской империи. В основе сталинской модели решения национального вопроса лежала упрощенная концепция понимания нации, где различались этнические начала этого явления, а решение национальных проблем связывалось с оказанием патерналистского варианта помощи народам национальных окраин для достижения ими не только формального, но и фактического равенства в экономической и культурной областях.<sup>67</sup> Однако коренные малочисленные народы нашей страны не избежали общей судьбы всего ее населения. В тридцатые годы среди них проводилось раскулачивание, на территориях их проживания, в частности в Сибири и на Дальнем Востоке, создавались учреждения ГУЛАГа и коллективные государственные предприятия.

Необходимо заметить, что учет численности народа являлся неременной особенностью при рассмотрении групп коренного населения Севера и Сибири. Некоторые столь же немногочисленные народы европейской России (водь, ижора, вепсы и др.) стали мыслиться как «малые» или «малочисленные» только в перестроечный период. Что же касается народов Кавказа, то в отношении их термин «малочисленный» не употреблялся в законодательной практике вплоть до самого недавнего времени.

В 1957 году появляется постановление Совмина РСФСР № 501 «О дополнительных мероприятиях по развитию экономики и культуры народностей Севера» Выражение «малые народности Севера» оставалось в употреблении до середины 1980-х годов, но постепенно вытеснялось

---

<sup>67</sup> См.: Тэпс Д. Соотношение понятий национальных меньшинств и коренных малочисленных народов // История государства и права. – 2006. - № 1. – С.8.

сочетанием «малые народы Севера, Сибири и Дальнего Востока». Неприятие термина «коренные народы» и замена его выражением «малые», или «малочисленные» народы было неслучайно. Оно объяснялось официальной позицией, выраженной представителем СССР на одной из сессий Рабочей группы ООН по коренному населению, согласно которой использование выражения «коренные народы» уместно лишь в колониальном контексте. В соответствии с этой позицией было заявлено, что «коренных народов» в юридически строгом понимании этого термина на территории СССР нет.<sup>68</sup>

В современной же юридической литературе высказывается неприятие и возражение к использованию в то время термина «малые народы», известному законодательству СССР и РСФСР, как союзной республики в составе СССР.<sup>69</sup> Возникает вопрос «малые» по отношению к кому – к «великому народу».<sup>70</sup> Кроме того, помимо определения «малые народы», нередко использовался также и термин «народности»: «народности Севера», «народности Дагестана» и др. В отношении последнего термина («народности») следует заметить, что он практически не имеет аналогов в зарубежной литературе. С ростом общественного движения со стороны коренных народов их лидерами термин «малые народы» был признан дискриминационным, что привело к появлению нового термина «малочисленные народы», нашедшего закрепление впоследствии и на законодательном уровне.

Значительное воздействие на условия жизни коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока оказало развитие на территории их проживания хозяйственной деятельности, промышленности и, в частности, разработки

---

<sup>68</sup> См.: Barsh R. Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law // American Journal of International Law. – Vol. 80. – 1986. – P.375.

<sup>69</sup> См., например: Распоряжение Председателя Верховного Совета РСФСР «О некоторых вопросах деятельности международного фонда развития малых народов и этнических групп на территории РСФСР» от 1991 года // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. - № 35. – Ст.1172.

<sup>70</sup> См.: Пешперова И.Ю. Гарантии прав коренных малочисленных народов с международным и внутригосударственным праве // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.75.



месторождений газа и нефти. В результате был нанесен ущерб экологии и нередко нарушен традиционный уклад жизни коренного населения страны. Из-за начавшегося в 1960-е годы промышленного освоения существование малых народов оказалось под угрозой. Была нарушена природная среда их проживания и весь уклад жизни. Многие группы коренных малочисленных народов подверглись принудительному переселению с их исконных земель и в результате этого – ассимиляции. Необходимо подчеркнуть, что в Советском Союзе проводилась целенаправленная политика ассимиляции и русификации всего нерусского населения, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.<sup>71</sup> Территории для ведения промыслового хозяйства и оленеводства постоянно сокращались, их культура, язык и образ жизни значительно деформировался.<sup>72</sup> Из всего комплекса проблем прав коренных народов наиболее актуальной и острой стало право аборигенов на землю, как основу их существования.

Решение проблем северных народов в советский период характеризовалось тем, что на территориях их проживания создавались национальные округа и районы,<sup>73</sup> осуществлялись значительные финансовые расходы на их образование, культуру и здравоохранение. Однако в целом проводимая политика, в том числе правовая, носила явно патерналистский характер. Национальные районы со временем были упразднены, а национальные округа превращались, по сути, в обычные административно-территориальные единицы, где интересы коренных народов постепенно уходили на периферию забот местной власти.

---

<sup>71</sup> См.: Dmitry Gorenburg. *Soviet Nationalities Policy and Assimilation / Rebounding Identities. The Politics of Identity in Russia and Ukraine / Edited by Dominique Arel and Blair A. Ruble.* – Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006. – P.273.

<sup>72</sup> См.: Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. - № 6. – С.102.

<sup>73</sup> Так, например, создание в 1930 году Ямало-Ненецкого автономного округа связывалось с сохранением самобытного образа жизни, культуры и экономического развития коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

Народы Севера, Сибири и Дальнего Востока не рассматривались в качестве равноправных партнеров. Чем им заниматься, что и где строить, чему обучать, во что одеваться – за них решало государство. Это соответствовало господствовавшим общетеоретическим представлениям, согласно которым национальные меньшинства и этнические группы в СССР вообще исключались из перечня субъектов государственно-правовых отношений. При этом государственное управление и регулирование, построенное на отрицании ценностей северных народов, было бы ошибочно считать дискриминационным, так как подобная политика была всеохватывающей и отражала свойства тоталитарного режима. И только уже с конца 80-х годов начался поворот к вовлечению самих представителей указанных народов в процесс самоуправления и саморазвития, был провозглашен принцип диалога.

Период перестройки характеризовался довольно резкой сменой терминологии. Слово «народности» ушло из официального употребления, как и слово «малые». Их место было занято терминами «народ» и «малочисленный». Под влиянием идей перестройки (гласности, демократии, общечеловеческих ценностей) предпринимались различные меры, которые могли способствовать восстановлению прав коренных малочисленных народов. Так, например, Постановлением Верховного Совета СССР «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» от 1989 года<sup>74</sup> рекомендовалось осуществить в 1990 году закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Тем не менее, в поселках коренных малочисленных народов после упразднения колхозов и совхозов господствовала почти стопроцентная безработица и связанные с ней обнищание, высокая заболеваемость, алкоголизм и смертность населения трудоспособного возраста. Фактически коренные малочисленные народы находились на самообеспечении, занимаясь

---

<sup>74</sup> См.: Постановление Верховного Совета СССР «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» от 27.11.1989 г. // Собрание узаконений РСФСР. – 1989. - № 25. – ст.487.

индивидуально или в общинах оленеводством, охотой, рыболовством и другими традиционными промыслами.

Одним из первых подзаконных актов этого периода стало Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 1992 года «Об упорядочении пользования земельными участками, занятыми под родовые, общинные и семейные угодья малочисленными народами Севера». До 1993 года выражение «коренные народы» в официальных документах появляется лишь дважды и оба раза - в указах президента. В Указе № 118 от 5 февраля 1992 года есть предложение о ратификации Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», а Указ № 397 от 22 апреля 1992 года содержит распоряжение «подготовить до конца 1992 года и внести в Верховный Совет РФ проекты законов «О правовом статусе коренных народов Севера» и «О правовом статусе национального района, национального сельского и поселкового Советов, родовых и общинных Советов коренных народов Севера».

Реформы, начатые в России в 90-е годы, коснулись и положения коренных малочисленных народов. Они были названы в Конституции РФ 1993 года носителями особых прав (ст.69), которые конкретизировались в федеральных законах (о земле, недрах, животном мире, особо охраняемых территориях и др.), а также в конституциях, уставах и законах субъектов, на территории которых расселены настоящие народы. Массив нормативно-правовых актов в этой сфере все больше и больше увеличивался. Причем первое время не было определенного списка, кто относится к коренным малочисленным народам России и к ним традиционно относили преимущественно народы Севера. Косвенно, через утверждение перечня районов проживания этих народов, на государственном уровне подтверждалась

принадлежность населяющих данные районы этнических общностей к группе коренных малочисленных народов Севера.<sup>75</sup>

В рамках провозглашенного Организацией Объединенных Наций Года коренных народов мира в Москве с 13 по 18 сентября 1993 года была проведена Международная конференция по проблемам коренных народов.<sup>76</sup> Ввиду недостаточно продуманной государственной политики, равнодушия к их проблемам, покровительственных мер и промышленной экспансии самобытность малочисленных народов оказалась под угрозой. Как отмечал профессор Кряжков В.А.: «За последнее десятилетие площади оленьих пастбищ убавились на 11 млн. га. В Тюменской области в связи с освоением и обустройством нефтяных и газовых месторождений из хозяйственного оборота выведено 6 млн. га земель, что превысило установленную норму в 23 раза».<sup>77</sup> Почти повсеместно сократилась численность представителей коренных малочисленных народов, смертность которых в разы превышала общий показатель по России, а продолжительность жизни была на 20 лет меньше, чем в среднем по стране.

Органы государственной власти стали обращать внимание на проблемы коренных малочисленных народов. В частности, постановление Государственной Думы «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 года отмечает, что, несмотря на меры, принимаемые в последние годы, продолжается развал традиционных отраслей хозяйствования, растут безработица и обнищание населения; ухудшается состояние здоровья, уровень смертности малочисленных народов в полтора раза выше, чем у других жителей, и заметно превышает рождаемость;

---

<sup>75</sup> См.: Перечень районов проживания малочисленных народов Севера, утвержденный постановлением Правительства РФ от 11.01.1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. - № 13. – ст.176.

<sup>76</sup> Об итогах конференции смотрите: Никитич А. Международная конференция по проблемам коренных народов // Московский журнал международного права. – 1994. - № 1. – С.146-149.

<sup>77</sup> См.: Кряжков В.А. Правовые проблемы коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 6. – 1994. – С.3.

приняли угрожающие размеры алкоголизм и преступность.<sup>78</sup> Как отмечают специалисты, за последнее столетие Россия фактически лишилась таких народов, как кереки, чуванцы, ороки, айны. На грани физического исчезновения находятся юкагиры, кеты, орочи и другие малочисленные народы Севера.<sup>79</sup> Они вытесняются с земель традиционного проживания и хозяйственной деятельности, не получая справедливой компенсации и ассимилируясь среди другого населения. Слабеет их голос в органах государственной власти.

В 1995 году был разработан документ «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России», который, однако, был возвращен Президентом РФ на доработку. Данный акт вводил два параметра, которым должны были отвечать коренные малочисленные народы: качественный – проживание на территории традиционного расселения своих предков, сохранение самобытного уклада жизни, осознание себя самостоятельной этнической общностью; и количественный – должны насчитывать не более 50 тыс. человек.<sup>80</sup> В итоге именно эти признаки коренных малочисленных народов нашли свое отражение в действующем в настоящее время Федеральном законе 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации».

В конце XX века улучшение положения коренных малочисленных народов стала рассматриваться в качестве важного элемента государственной национальной политики. В частности, Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента России 15 июня 1996 года гласит, что обеспечение политической и правовой защищенности данных народов видится как одна из узловых проблем,

---

<sup>78</sup> См.: Постановление Государственной Думы «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 // Российская газета. – 1995. – 8 июня.

<sup>79</sup> См.: Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. – 1997. - № 1. – С.19.

<sup>80</sup> См.: Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на земли (территории) // Государство и право. – 1996. - № 1. – С.69.

требующих решения. При этом отмечено, что следует создавать условия для равноправного участия малочисленных народов в управлении государственными и общественными делами, развития традиционных отраслей хозяйства, духовного возрождения, сохранения и развития национальной культуры, родного языка. Говорится о том, что в законодательстве должны отражаться особенности бюджетной системы, приватизации, налогообложения, предпринимательской деятельности, участия иностранных инвесторов в освоении природных ресурсов, традиционного использования промысловых угодий и пастбищ, охраны окружающей среды. Упоминается о необходимости включения норм, гарантирующих восстановление разрушенных экосистем, ограничивающих деятельность хозяйственных структур, наносящих непоправимый ущерб среде обитания.<sup>81</sup>

В юридической литературе появляется такое понятие как политика «позитивной дискриминации», которая связана с созданием более благоприятных условий, способствующих выравниванию положения коренных малочисленных народов с другими этническими группами. Как считает профессор Кряжков В.А., данная политика должна осуществляться взвешенно и с соблюдением определенных правил, к которым он относит:

Во-первых, дополнительные права и льготы устанавливаются, если они востребованы данными народами и не могут быть реализованы в рамках действующего общего правопорядка, а также имеет место ограниченность тех или иных ресурсов.

Во-вторых, специальные права коренных малочисленных народов должны закрепляться только федеральным законодательством, так как регулирование прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств – предмет ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ).

---

<sup>81</sup> См.: Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. - № 8. – 1997. – С.25.

В-третьих, введение льгот в экономической сфере необходимо осуществлять с учетом иерархии пользователей ресурсами и целей природопользования – от непосредственного жизнеобеспечения до коммерческого или спортивно-оздоровительного использования.

В-четвертых, необходимо избегать иждивенческого подхода к проблемам коренных малочисленных народов, так как это снизит потенциал конкурентоспособности, и не будет стимулировать появление предпринимателей из числа малочисленных коренных народов, что, в конечном счете, отрицательно скажется на иных сторонах жизни.<sup>82</sup>

Значительным достижением 1990-х годов было укрепление институтов самоорганизации коренных народов и их партнерства с органами власти. В это время произошло становление и развитие Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, которая стала мощным инструментом защиты прав коренных малочисленных народов. В субъектах РФ создавались региональные общественные организации коренных малочисленных народов. С конца 1990-х годов активизировалось включение представителей коренных малочисленных народов в состав консультативных и координационных советов при органах власти субъектов РФ, а затем и Полномочных представителей Президента в федеральных округах.

В конце XX – начале XXI века коренные малочисленные народы России оказались в весьма рискованном положении. Опасности подвергаются основы их существования. Имеет место конфликт двух цивилизаций: доиндустриальной и индустриальной. Индустриальная рыночная цивилизация по своей сути является потребительской, в ее основе лежит агрессивное уничтожение природной среды и катастрофический рост народонаселения. По данным ООН, к 2050 году народонаселение планеты удвоится. Происходит глобальное угнетение биосферы планеты, разрушение ее естественной иммунной системы, глобальное изменение климата. Индустриальная рыночная

---

<sup>82</sup> См.: Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. – 1997. - № 1. – С.21.

цивилизация в принципе не может обеспечить возобновляемого использования природных ресурсов.

Однако опасность для коренных малочисленных народов заключается не только в их прямом уничтожении в результате индустриальной экспансии или поглощении традиционных культурно-хозяйственных укладов. Опасность также заключается в том, что борьба коренных народов за особый правовой статус, который призван обеспечить защиту их этнокультурной целостности, концентрируется вокруг борьбы за ресурсы. В результате эта борьба все более превращается в механизм втягивания коренных народов в борьбу за использование ресурсов по правилам индустриальной цивилизации.

Как известно, районы расселения коренных малочисленных народов России имеют огромное значение в развитии экономического потенциала Российской Федерации. На Север, Сибирь и Дальний Восток, где проживает всего 8% населения страны, приходится пятая часть национального дохода федерации и 60% валютных поступлений. Здесь добывается 97,5% газа, три четверти нефти, 91% олова, 100% алмазов, подавляющая часть золота, меди, никеля, 15% каменного угля, вырабатывается пятая часть электроэнергии, производится весь апатитовый концентрат, половина лесопроодукции.<sup>83</sup> Большинство ресурсов безальтернативно с точки зрения возможностей их добычи в других регионах страны. С учетом этих факторов особое значение приобретают вопросы защиты прав коренных малочисленных народов в контексте промышленного освоения территорий их проживания.

Особенностью коренных малочисленных этносов является глубокая, органичная связь образа жизни и культуры с природной средой. Природная среда, в которой исторически сложились коренные малочисленные народы, обладает специфическими чертами, определившими этническую специфику, в том числе повышенную уязвимость коренных народов. Эта природная среда

---

<sup>83</sup> См.: Никитин М.А. Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // Коренные народы Ямала в современном мире: Сценарии и концепции развития. Тематический сборник / Под ред. Ю.В. Попкова. – Новосибирск – Салехард: Нонпарель, 2007. – С.73.



характеризуется крайней суровостью климатических факторов, бедным биологическим разнообразием и вследствие этого повышенной экологической уязвимостью. Особая уязвимость коренных малочисленных народов России это прямое следствие и отражение повышенной уязвимости природной среды, в которой сформировались эти этносы.

К сожалению, приходится признать, что среди всех народов Российской Федерации коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока нашей страны являются наименее защищенными в социальном отношении. Более того, их социальное положение таково, что некоторые из малочисленных народов стоят на грани полного исчезновения. Это обусловлено пренебрежением к их интересам в период освоения находящихся в местах их традиционного проживания источников нефти и газа, а также невозможностью коренных малочисленных народов сохранить жизнеспособность, занимаясь традиционными для них оленеводством, рыболовством и охотой, и традиционный образ жизни в условиях перехода к рыночной экономике.<sup>84</sup> Общеизвестно, что для того, чтобы выжить именно как самостоятельным этническим группам, коренные малочисленные народы нуждаются в усиленной социальной помощи и защите их прав и свобод государством. К сожалению, шаги в этом направлении пока еще явно недостаточны.

Коренные малочисленные народы Российской Федерации – это дезинтегрированные этнолингвистические общности, для которых характерна хрупкая демографическая плотность, дисперсность расселения, этнокультурная мозаичность, слабая внутриэтническая коммуникативность. Дифференциация многих из этих народов достигнута лишь в результате административных реформ по созданию национально-территориальных образований различного типа.<sup>85</sup> В настоящее время сложилась ситуация, когда Россия встала перед исторической дилеммой. Или эти народы, давшие человечеству уникальный

---

<sup>84</sup> См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.180.

<sup>85</sup> См.: Историко-правовые аспекты формирования правового статуса коренных народов: монография / С.Н. Горбунов, Б.А. Молчанов, Н.Я. Фалилеев. – М. – Архангельск: ЮПИТЕР, 2007. – С.8.

опыт и знания по выживанию в экстремальных климатических условиях, выработавшие гармоничную с окружающим миром систему этнических и эстетических ценностей, выйдут на новый виток своего развития в третьем тысячелетии, или же канут в небытие не без помощи государства.

Для России данная проблематика является особенно актуальной в связи с обширной территорией, многонациональностью и многоконфессиональностью населения. Только в Сибири, на Севере и Дальнем Востоке РФ проживает 36 малочисленных народов, составляющих около 200 тысяч человек.<sup>86</sup> Коренные малочисленные народы и сейчас ориентированы на традиционный уклад жизни, они продолжают заниматься традиционным природопользованием и промыслами. Они обладают самобытными древнейшими культурами, их жизнедеятельность исторически ориентирована на органическую связь со средой обитания. Вот почему сегодня необходимо четко осознать, каковы главные проблемы коренных малочисленных народов, с чем они вошли в XXI век и какие меры должно предпринимать государство для их поддержки.

И как гласит Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, принятая на IV съезде коренных малочисленных народов в 2001 году: «Только в гармонии с природой человечество может найти выход из современного техногенного кризиса, и эту дорогу знаем мы – коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока!».<sup>87</sup>

Сегодня, не смотря на то, что коренные малочисленные народы Российской Федерации составляют небольшую часть населения нашей обширной страны, они в полном объеме обладают правами, которые имеют все

---

<sup>86</sup> См.: Дорская А.А. Изучение прав коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Международно-правовые стандарты и российское законодательство // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.83.

<sup>87</sup> См.: Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 13 апреля 2001 года // Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства / С.Н. Харючи. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.326.

народы России, независимо от их численности и места проживания. Это вытекает из преамбулы Конституции РФ, закрепившей общепризнанный принцип равноправия и самоопределения народов. Исходя из того, что каждый народ самобытен, все народы России обладают правом на сохранение и развитие национального языка, своей культуры, сохранение своей этничности. Решение проблем коренных народов находится в прямой зависимости от благополучия российского народа в целом.

В то же время можно выявить ряд недостатков в законодательном регулировании вопросов, связанных с правами коренных малочисленных народов России. Это: множественность актов; общепостановочный характер норм; терминологический разнобой; отсутствие федерального законодательства, регламентирующего важнейшие аспекты жизнедеятельности этих народов – оленеводство и другие виды традиционной хозяйственной деятельности, права на земли (территории), недра, самоуправление; отсутствие нормативного толкования понятия «народы, находящиеся под угрозой исчезновения»; неопределенность в вопросе ратификации Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни, в независимых странах». В научной литературе подчеркивается, что в России пока еще не сложилась система правовой поддержки и защиты интересов коренных малочисленных народов.<sup>88</sup>

Коренные малочисленные народы, как социально уязвимые этносы, поставлены в зависимость от возможности заниматься народными промыслами и сохранять традиционные системы хозяйствования. В условиях глобализации и активного освоения природных богатств Севера, Сибири и Дальнего Востока коренные малочисленные народы России требуют более пристального к себе внимания. Положение коренных народов вызывает обоснованную тревогу. Как справедливо отметил президент Республики Саха В. Штыров: «К сожалению, за последнее десятилетие жизнь коренных малочисленных народов Севера

---

<sup>88</sup> См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.48.

складывается так, что они начинают терять свою самобытность, свою культуру, свои национальные традиции. Эта проблема нас очень беспокоит».<sup>89</sup> В условиях промышленного освоения социальная защита коренных народов и этнических общностей, занятых в традиционных формах хозяйствования, является определяющим фактором в деятельности органов власти. Сохранение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, защита их прав на социально-экономическое и культурное развитие и традиционное природопользование должно стать приоритетным направлением в деятельности федеральных, региональных и местных властей.

Как показывает история нашего государства, властно-императивные методы были основными в регулировании взаимоотношений государства и коренных малочисленных народов. Однако, в отличие от многих колониальных держав Запада, российская колонизация не была направлена на уничтожение местного аборигенного населения. Для российского законодательства того времени характерно было стремление минимально вторгаться в жизнь коренных малочисленных народов и сохранять их среду обитания. В целом правовые нормы, регулирующие систему управления территориями проживания коренных народов, для своего времени были прогрессивными и гуманными. Такого как в России законодательства в начале девятнадцатого века не имела ни одна страна мира. Благодаря этому аборигенам России удалось сберечь свою этнокультурную самобытность, традиционный хозяйственный уклад и социальную организацию.

Сегодня коренные малочисленные народы в полном объеме обладают всеми правами и свободами, также как и другие народы Российской Федерации. Промышленная экспансия в районы их проживания поставила многие из них на грань вымирания. К тому же большинство из них проживают в труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченными возможностями, поэтому государство должно обращать на них особое

---

<sup>89</sup> См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.32.

внимание. Следует также отметить их роль в сохранении и защите окружающей среды, они являются своего рода индикатором состояния экологии.

Итак, лица, принадлежащие к указанным народам, обладают тем же объемом прав, что и иные граждане России, однако специфика положения настоящих этносов требует установления дополнительных прав, что создает предпосылки для их фактического равенства с другими нациями и народностями нашей Родины. Расширенные гарантии имеют правовой характер и рассматриваются как актуальная мера для национального возрождения, сохранения и развития этих народов. Однако дополнительные права и льготы не должны ущемлять прав и законных интересов других народов. Подводя итог данной части исследования, можно прийти к следующему выводу: несмотря на имеющуюся в России нормативную базу проблема коренных народов все еще остается очень актуальной. Российское законодательство по правам коренных малочисленных народов имеет ряд противоречий, пробелов и недочетов, для точного установления и объяснения которых необходимо специальное исследование вопросов, связанных с законодательным регулированием прав и основных свобод коренных малочисленных народов в современной России и проблем его несоответствия международным стандартам.

## **2.2. Законодательство Российской Федерации о коренных малочисленных народах.**

В современных условиях перед многими коренными малочисленными народами Российской Федерации стоит вопрос об их физическом выживании и о дальнейшем существовании как неповторимых этносов. В этой связи совершенствование законодательной базы Российской Федерации по предоставлению гарантий и защите прав и интересов коренных малочисленных народов является актуальной и востребованной задачей. К тому же в Российской Федерации уже действует ряд федеральных законов и масса

законов субъектов РФ, которые образуют особый институт российского права – институт правовых норм, гарантирующих сохранение и развитие коренных малочисленных народов России.<sup>90</sup> Среди законодательных актов, регулирующих права и свободы человека, в том числе и представителей коренных малочисленных народов, в первую очередь необходимо выделить основной закон Российской Федерации – Конституцию.

В Конституции России, исходящей из общепризнанных принципов на равноправие и самоопределение народов, говорится: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст.69).<sup>91</sup> Данное положение явилось нововведением в законодательстве России, впервые на конституционном уровне были установлены гарантии прав специфических этнических групп – коренных малочисленных народов. Отмеченное положение Конституции означает, что Россия несет ответственность перед мировым сообществом по обеспечению развития экономики и культуры коренных малочисленных народов и охраны природной среды в местах их проживания.

Хотя в указанной статье прямо не указываются и не определяются конкретные права лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам, тем не менее ее значение заключается в том, что обязывает наше государство обратиться к проблеме прав данных народов и гарантировать их с тем, чтобы не существовало разрыва между реальными правами коренных малочисленных народов и правами остального населения страны. Включение в Конституцию статьи 69 явилось отражением демократизации российского общества в течение последнего десятилетия и его стремления воспринять все наиболее

---

<sup>90</sup> См.: Харючи А.С. Права коренных малочисленных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.89.

<sup>91</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. - № 237.

прогрессивное из международной практики в области защиты прав и свобод человека. Вместе с тем, как отмечают в отечественной литературе, следует обратить внимание на то, что в нашей стране издавна сложилось уважительное отношение к проживающим на ее территории коренным малочисленным народам.<sup>92</sup> Закрепив в Конституции соответствующее положение в отношении коренных малочисленных народов, Российская Федерация продемонстрировала свою готовность развивать в законодательстве положения международного права, направленные на защиту данных этнических групп населения. По сути, данное положение является одним из проявлений общего конституционного принципа, закрепленного в части 4 статьи 15.

Действовать в «соответствии» предполагает добиваться согласованности, развивать отношения, ориентируясь на принятый стандарт. Такое понимание не исключает разнообразия вариантов связанности государства международно-правовыми нормами. Самый «мягкий» состоит в том, что его правотворчество и правоприменение в рассматриваемой сфере осуществляется с учетом международно-правовых идей и моделей.<sup>93</sup> В самом общем виде это предполагает, что: Россия взаимодействует с иными государствами с целью создания международно-правовых норм, отвечающих потребностям коренных народов; во внутренней политике относительно указанных общностей она намерена руководствоваться международно-правовыми стандартами, в том числе при принятии необходимых законов и в правоприменительной практике; коренные малочисленные народы и их объединения вправе требовать от органов государственной власти и местного самоуправления действий, соответствующих международно-правовым нормам.

Конституционное требование гарантировать права коренных малочисленных народов по сути означает, что эти меньшинства официально выделены в специальную группу, именуемую «коренные малочисленные

---

<sup>92</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.7.

<sup>93</sup> См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. – 1999. - № 4. – С.97.

народы» и на самом высоком юридическом уровне признается наличие особых прав (статуса) этих народов.<sup>94</sup> Таким образом, коренные малочисленные народы – специфический субъект властных отношений. Конституция РФ, подтверждая данное обстоятельство, создает определенные предпосылки для их участия в этих отношениях.<sup>95</sup> Государство берет на себя постоянную обязанность гарантировать права коренных малочисленных народов и ориентируется на международно-правовые стандарты. Сложилась особая форма взаимоотношений между коренными малочисленными народами и государством, в основе которых лежит понимание специфики положения данных этносов как наименее защищенных, необходимости их правовой, социальной и иной государственной поддержки.

Включение данной нормы в главу Конституции «Федеративное устройство» подчеркивает, что вопросы, связанные с указанными народами, составляют важный элемент национальной и региональной политики России. Это нашло подтверждение также в Основных положениях региональной политики и в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, в которых формулируются задачи государственной поддержки сохранения самобытной культуры малочисленных народов, их языка, традиций и среды обитания. Такой подход характерен для государств, где проживают подобные этнические общности (США, Канада, Австралия, Финляндия), и отвечает требованиям Конвенции № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», принятой Генеральной конференцией Международной организации труда в 1989 году, которая гласит: «Правительства несут ответственность за проведение, с участием соответствующих народов, согласованной и систематической

---

<sup>94</sup> См.: Кряжков В.А. Правовые проблемы коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 6. – 1994. – С.4.

<sup>95</sup> См.: Кряжков В.А. Участие коренных малочисленных народов в политическом волеобразовании (государственно-правовые вопросы) // Государство и право. - № 1. – 2000. – С.25.



деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий уважения их целостности».<sup>96</sup>

Обязательство Российской Федерации регулировать правовой статус коренных малочисленных народов исходя из принципов и норм, содержащихся в международном праве, и заключенных ею международных договоров заключается в том, что наше государство стремиться воспринять все наиболее прогрессивное из международно-правовых документов в области прав и свобод человека, а включение в Конституцию статьи 69 явилось отражением демократизации российского общества. Нельзя не согласиться с Президентом ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ Харючи С.Н., который пишет: «Защита прав коренных малочисленных народов Российской Федерации составляет одну из важнейших конституционных задач нашего государства, как государства демократического и социального».<sup>97</sup>

В основе международно-правовых актов, регулирующих права народов, лежат распространяющиеся и на коренные малочисленные народы принципы равноправия и самоопределения народов, право каждого человека обладать всеми правами и свободами без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.<sup>98</sup> Обо всем этом говорится и в Конвенции МОТ № 169, которая является основой международно-правового регулирования прав коренных народов. Однако данный документ не был пока ратифицирован Российской Федерацией, что в свою очередь ставит вопрос о

---

<sup>96</sup> См.: Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002. – С.242.

<sup>97</sup> См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7.- 2006. – С.13.

<sup>98</sup> См. более подробно: Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах 1966 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002. – С.60.

каких международных обязательствах России идет речь в статье 69 Конституции? Какие именно гарантии прав коренных народов мы признаем, если не являемся участниками таких базовых международных документов?

Тем не менее, ст. 69 Конституции закрепляет наиболее существенные элементы статуса коренных малочисленных народов. Из ее смысла следует, что эти этнические общности официально выделяются в специальную группу в составе многонационального народа России, именуемую «коренные малочисленные народы». Признается их своеобразие, право на традиционный образ жизни, а также необходимость особого государственно-правового регулирования. Допускается наличие специфических прав этих народов, в частности – быть субъектом права, государство берет на себя обязанность гарантировать их права.

Подводя итог анализу положений основного закона России (ст.69), можно прийти к следующему выводу: Конституция РФ обязуется гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормами, но на практике основой этих гарантий явилось внутреннее законодательство страны, в частности, Федеральный закон 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации». Тем не менее, общепризнанные принципы и нормы международного права – общие и специальные – образуют важный элемент правового статуса коренных малочисленных народов Российской Федерации. При этом речь идет о тех из них, которые в установленном порядке введены в ее правовую систему. Частью данной системы могла бы стать Конвенция МОТ № 169 – уникальный документ, содержащий международно-правовой стандарт основ жизнедеятельности коренных народов. Для ее ратификации есть все необходимые законодательные и иные предпосылки, и вопрос заключается лишь в политической воле принять такое решение.

Возвращаясь к Основному закону страны необходимо упомянуть еще и часть 1 статьи 9 Конституции РФ, которая также уделяет внимание традиционному природопользованию, где говорится, что земля и другие

природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При решении обсуждаемых проблем должны приниматься во внимание часть 3 статьи 17 и части 1 и 2 статьи 19 Конституции России. Согласно постановлению Конституционного суда РФ от 7 июня 2000 года по проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай под указанными народами понимаются все народы России, проживающие в пределах ее государственной границы, а естественные богатства имеют всенародное значение: иное означало бы умаление суверенитета Российской Федерации и ее народов, ослабление ее безопасности, государственной целостности и независимости.<sup>99</sup>

Статья 72 Конституции РФ (п. «м» части 1) провозглашает защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Настоящее положение конкретизируется федеральными законами о недрах, животном мире, особо охраняемых территориях, образовании, культуре, языках, об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера и др. Исходя из основных принципов, закрепленных в ряде статей Конституции РФ, можно прийти к заключению, что право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование является частью права человека на благоприятную окружающую среду и одновременно неотъемлемым элементом права на жизнь.

Конституция России обуславливает, что объем прав коренных малочисленных народов не может быть меньше, чем у других народов России. Они в составе последних являются носителем суверенитета и источником власти в Российской Федерации, способны осуществлять ее непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 1,2 ст. 3). Независимо от численности и других характеристик, каждый из них имеет право на самоопределение в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5), использование

---

<sup>99</sup> См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. - 2005. - С.156.

земли и других природных ресурсов, как основы жизни и деятельности (ч. 1 ст. 9), сохранение родного языка, создание условий для его изучения (ч. 3 ст. 68). Таким образом, Российское государство, объединяя в своих границах различные народы, призвано на равных основаниях выражать и защищать интересы любого из них. Это, однако, не исключает особого внимания к наименее защищенным и легко уязвимым их группам, к числу которых Конституция относит коренные малочисленные народы.

Основу регулирования вопросов, связанных с обеспечением прав коренных малочисленных народов в России составляет Федеральный Закон от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации». Данный закон устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Согласно настоящему нормативно-правовому акту к коренным малочисленным народам Российской Федерации 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».<sup>100</sup> Исходя из этого определения, можно выделить четыре основных признака, определяющие народ, как коренной малочисленный народ РФ.

Во-первых, это проживание на территории традиционного расселения своих предков. Это достаточно обширная формулировка и зачастую бывает сложно определить границы такой территории, особенно в отношении кочевых народов. Можно предположить, что речь должна идти о народах, которые изначально сложились на данной территории и не имеют другой прародины. Но при таком толковании определений Закона под его действие не попадет больше

---

<sup>100</sup> См.: ФЗ от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 18. - 1999. - Ст.2208.

половины коренных малочисленных народов, имеющих прародину далеко от мест их нынешнего проживания. В Законе нет также требований относительно каких-либо временных пределов длительности проживания на территории традиционного расселения своих предков. Территория Севера, Сибири и Дальнего Востока были ареной постоянных вселений, переселений и иных масштабных миграций различных народов. И до сих пор некоторые народы придерживаются кочевого образа жизни, постоянно перемещаясь по территории Севера, Сибири и Дальнего Востока. Так, например, в Ямало-Ненецком автономном округе на 1 января 2006 года из 34 575 человек, принадлежащих к коренным малочисленным народам Севера, 14 191 относились к кочующему населению.<sup>101</sup> Приход русских был лишь последней по времени крупной миграционной волной, ничем в этом плане не отличавшейся от предыдущих волн.

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. Отмечается также, что антиалкогольная кампания СССР положительно отразилась на уровне жизни народов Севера России.<sup>102</sup> Однако эти предложения не воплотились в жизнь, и во многом благодаря негативному отношению нашего населения к понятию «резервация», как к чему-то дискриминационному и оскорбительному. Как отмечают в отечественной литературе «Резервация по-русски – это гибнущий народ».<sup>103</sup>

Во-вторых, это ведение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Это не значит, что необходимо досконально копировать образ

---

<sup>101</sup> См.: Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование). – Дисс..... на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2009. – С.3.

<sup>102</sup> См.: Обсуждение проекта закона Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3. – С.111.

<sup>103</sup> См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.113.

жизни своих предков, допускается внедрение новых технологий, облегчающих жизнь человека. Однако при этом представители коренных народов не должны утрачивать своих традиционных навыков и умений, направленных на защиту их среды обитания. Так, например, оленеводы сопровождают оленей стада и направляют их таким образом, чтобы обеспечить оленям необходимый корм и не приводят к необратимой гибели растительности. Рыболовы стремятся защищать места нерестилищ рыбы от хищнического лова и, тем самым, сохраняют водные богатства в местах своего проживания для следующих поколений.<sup>104</sup> Считается, что в принятых по вопросам традиционного природопользования федеральных законах найдено оптимальное соотношение общих подходов к организации природопользования и частных, рассчитанных на природоохранение. В предоставлении экологических прав гражданам Россия кое в чем шагнула дальше, чем иные страны, предоставив в ряде случаев больше льгот, чем, например, США (которые для многих служат эталоном регулирования) индейцам в резервациях.<sup>105</sup>

Участие в традиционном хозяйствовании не должно носить характер единовременного действия, а должно служить основой образа жизни данного народа и являться источником жизнеобеспечения. Хотя, с другой стороны, в современных экономических условиях традиционное хозяйство вряд ли когда-либо сможет дать и половину доходов, необходимых для обеспечения нормального уровня жизни. По оценкам специалистов многие народы уже давно не сохраняют традиционную систему жизнеобеспечения. Так, например, оленеводство не зафиксировано у телеутов и шорцев с XVII века. Охотой, собирательством и рыболовством занимаются менее 1% от общего числа шорцев, чулымцев и телеутов.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7. – 2006. – С.15.

<sup>105</sup> См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. – 2005. – С.156.

<sup>106</sup> См.: Обсуждение проекта закона Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3. – С.113.

Однако традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов принято читать неизменным, потому что они сегодня, как и в прошлом, сохраняют духовное единение с природой, смысл которого состоит в обеспечении жизни человека и в сохранении природной среды. Поэтому традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов не могут быть сведены к их занятию оленеводством или рыболовством. Едва ли обоснованно считать род занятий населения признаком его национальной принадлежности. Национальная принадлежность и образ жизни не изменяется вместе с изменением рода занятий. Так, например, проживающий в городе эвенк или нанайец, если он сохраняет духовную связь со своим народом, остается таковым, хотя и живет в многоквартирном доме, а источником его жизнеобеспечения не являются ни рыболовство, ни оленеводство. То есть его принадлежность к коренному малочисленному народу основана не столько на образе жизни, сколько на национальном самосознании.

Вообще слово «традиция» имеет давнее лингвистическое происхождение. Его корни лежат в латинском понятии “tradere”, что означало «передавать», отдавать что-то другому на хранение. Это слово употреблялось в римском праве применительно к законодательству о наследстве. Известный социолог Энтони Гидденс в своей книге «Ускользящий мир» отмечает, что традиции подвластны переменам, они эволюционируют со временем, а также подвержены резкому, внезапному изменению и трансформации.<sup>107</sup> Председатель Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа С. Харючи также ставит под сомнение целесообразность данного признака для коренных малочисленных народов, отмечая, что подавляющее большинство народов в той или иной степени сохраняют традиции и образ жизни каждого из них. Причем в традициях и образе жизни каждого народа со временем происходят некоторые изменения, обусловленные, в частности, развитием

---

<sup>107</sup> См.: Энтони Гидденс. Ускользящий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. – М.: Издательство «Весь мир». - 2004. – С.56-57.

науки и техники, связанные с общением с другими народами и т.п. При этом основы традиций сохраняются веками до тех пор, пока существует сам народ.<sup>108</sup> С этим утверждением вполне можно согласиться. Поэтому постановка в законе условия о традиционном образе жизни вызывает большие сомнения и требует пересмотра. К тому же в международном праве такого требования нет.

Третий признак, это численность такого народа, которая не должна превышать 50 тысяч человек. В настоящее время этот численный порог не вызывает трудностей, поскольку численность большинства из этих народов не превышает отмеченного предела. Так, например, численность ненцев не превышает 42 тысяч человек, эвенков – 35 тысяч человек, нанайцев – 12 тысяч человек. Численность же таких народов, как алеуты, кереки, нганасаны, негидальцы, ороки, орочи, тазы, энцы не превышает 1 тысячи человек.<sup>109</sup>

Выделяя в качестве необходимых признаков коренных малочисленных народов Севера России: 1) малую численность; 2) ведение традиционных отраслей хозяйства (оленоводство, охота, рыболовство, морской зверобойный промысел, собирательство); 3) особый образ жизни (полуоседлый, кочевой); 4) низкий уровень социально-экономического развития, - многие исследователи приходят к выводу, что сегодня безоговорочно работает лишь первый критерий. В традиционных отраслях у большинства народов занято менее четверти трудоспособного населения; часть народов характеризуется довольно высоким уровнем урбанизации; а что касается последнего критерия - уровня социально-экономического развития, то, несмотря на его справедливость, положение значительной части остального российского населения «не отличается в лучшую сторону от ситуации на Севере».<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.58.

<sup>109</sup> См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7.- 2006. – С.16.

<sup>110</sup> См.: Соколова З. П. Концептуальные подходы к развитию малочисленных народов Севера // Социально-экономическое и культурное развитие народов Сибири и Севера: традиции и современность. – М., 1995. – С.34-36.



С одной стороны критерий малочисленности указывает на необходимость для правительства обращать особое внимание на данные коренные народы, поскольку их неблагоприятное процентное соотношение объективно ведет к ассимиляции, растворению в основной, титульной нации, и нужны специальные меры для их сохранения. То есть численный критерий в России был введен для того, чтобы исключить возможность получить статус коренных народов представителями иных народов.

С другой стороны присутствие в законе численного критерия, по сути требования малочисленности, на наш взгляд, носит дискриминационный характер и никак не соответствует громким планам правительства по демографическому росту населения. Этим требованием государство практически дает гарантии защиты прав коренных народов в обмен на их малочисленность, отбивая у них тем самым стремление к росту своей численности. К тому же если численность какого-либо народа превысит 50 тысяч человек и большая его часть примет образ жизни индустриального общества, поселятся в городах и будут вполне успешны. Значит ли это, что государство должно оставить без своей поддержки небольшие общины этого же народа, оставшиеся в тайге или тундре вести традиционный образ жизни? Это пробел в отечественном законодательстве, который необходимо исправить. Признак малочисленности коренного народа также не соответствует международным стандартам, где ни о какой численности речи не идет.

В литературе также высказывают мнение, что введение количественного критерия по отношению к субъекту права – народу – является нелегитимным и дискриминационным. Однако, учитывая российскую реальность, пока приходится соглашаться с применением термина «малочисленный» отношении некоторых коренных народов России, как субъектов права, так как в настоящее время данные народы действительно находятся в чрезвычайно сложной ситуации.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> См.: Аракчаа К.Д. Коренные народы: международное и национальное право. – М.: Редакционно-издательский отдел Аппарата Государственной Думы, 1995. – С.7.

Таким образом, введение численного критерия в определение коренного малочисленного народа, на который, согласно настоящему закону, распространяются особые гарантии, представляется неудачным. Он не отвечает социальному предназначению законодательства о гарантиях прав коренных малочисленных народов.

Из перечисленных в законе условий признания того или иного народа коренным малочисленным народом следует, что эти условия имеют как объективные (например, занятие традиционными промыслами, наличие общих традиций, малочисленность) признаки, так и такие признаки, которые в известной степени можно отнести к субъективным (например, осознание себя самостоятельной этнической общностью).

Можно с уверенностью утверждать, что лица, принадлежащие к коренным малочисленным народам России, очень четко осознают свою принадлежность именно к конкретному народу, каждый из которых имеет свои, присущие только ему особенности. Однако, это не исключает и осознания некой общности всех коренных малочисленных народов страны, во многом определяемой их проживанием в сложных природных условиях, необходимостью коллективного труда для добывания средств к существованию, общими традициями и рядом других обстоятельств.

Подводя итог вышесказанному, можно отметить, что в определении адресата данного законодательного акта нужно, в первую очередь, исходить из целей законодателя. А целью его является защита интересов социальных групп, обладающих социальными и культурными характеристиками, отличными от характеристик преобладающего населения, что делает их уязвимыми в процессе социального развития, грозит утратой своей идентичности, неповторимости своего социального и культурного облика. Таким образом, российский законодатель берет под особую защиту народы (всего 46), перечисленные в Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 не по этническому признаку, как это сделано,

например, в США (по отношению к индейцам), а по социальному принципу. То есть в основе лежит не принадлежность к той или иной национальности, а образ и условия жизни представителей этих народов.

И тем не менее признаки коренных малочисленных народов, сформулированы в законе таким образом, что далеко не все названные социальные группы смогут получить его поддержку. Соответственно, цели законодателя не будут выполнены в полной мере и вместо уравнения в возможностях закон разделит нуждающихся в его защите граждан России на имеющих на нее право и на не имеющих. В качестве примера можно привести проблему русских старообрядческих общин, которые откололись от культурного и социального поля российского этноса еще при Алексее Михайловиче и с тех пор живут по своим законам. В настоящее время старообрядцы переживают трудные времена, их общины сократились, а в центральных районах практически перестали существовать.

Как обособленная социальная структура они сохранились в основном на Севере и оказались в той же ситуации, что и другие его народы, так же остро нуждаясь в поддержке и защите закона.<sup>112</sup> Их исчезновение, как и любой другой социальной группы, не сделает счастливым никого и ляжет дополнительным моральным грузом на допустившее это общество. Русская культура утратит целый пласт традиций, бережно сохраняемых в течение нескольких веков. Таким образом, речь должна идти о покровительстве государства в отношении всех стремящихся сохранять традиционный образ жизни обособленных социальных коллективов, групп, общин, независимо от их этнической принадлежности. Необходимо определить условия, при которых правами коренных малочисленных народов России могли бы пользоваться другие группы населения, ведущие образ жизни, схожий с традиционным образом жизни данных народов.

---

<sup>112</sup> См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.38.

Как отмечает Харючи С.Н.: «Очевидно, что приведенное в федеральном законе определение коренного малочисленного народа не может быть признано достаточным для выделения малочисленных народов в особую группу народов, которые обоснованно имеют право пользоваться особой защитой государства. Вместе с тем определение необходимо, ведь целью закона является предоставление части народов, а именно коренным малочисленным народам, особых государственных гарантий».<sup>113</sup> В то же время, несмотря на такое достаточно размытое определение коренных малочисленных народов, закон направлен на возрождение и сохранение самобытности коренных малочисленных народов России, свободное социально-экономическое и культурное развитие, обеспечение реализации дополнительных прав и льгот этих народов. В частности, законом гарантируется:

- безвозмездное владение и пользование в местах своего традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами;

- закрепление за малочисленными народами исконной среды их обитания, хозяйственной деятельности и промыслов в границах, достаточных для обеспечения самобытного развития, сохранения окружающей природной среды и гарантированного воспроизводства потребляемых природных ресурсов;

- создание необходимых условий для сохранения традиционного образа жизни этнической самобытности, культурного, социального и экономического развития малочисленных народов;

- уважение национального достоинства малочисленных народов, их культуры, языка, традиции, обычаев и верований;

- функционирование общин и иных форм общественного самоуправления малочисленных народов;

---

<sup>113</sup> См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.59.

- делегирование своих уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти Российской Федерации и органах местного самоуправления;

- ответственность организаций, должностных лиц, граждан, допускающих нарушение прав и законных интересов малочисленных народов;

- возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба своей исконной среде обитания хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

В законе закрепляются политические, социально-экономические и культурные права, льготы и преимущества коренных малочисленных народов, предусмотрены механизмы их осуществления и конкретные меры ответственности компетентных органов, должностных лиц за их обеспечение.

Также в данном законе, помимо коллективных прав, относящихся к коренным малочисленным народам, зафиксированы и индивидуальные права для лиц, относящихся к этим народам. Среди прав для указанных лиц индивидуального свойства можно указать следующие: первоочередное право на трудоустройство на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов, создаваемые в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности; право при ведении традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов на замену военной службы альтернативной гражданской службой и др.

Коренные малочисленные народы имеют право на судебную защиту, от какой бы то ни было дискриминации, ущемления их прав и законных интересов. При рассмотрении в судах гражданских и уголовных дел в отношении лиц, относящихся к малочисленным народам, принимаются во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие законам Российской Федерации. Однако, по мнению практикующих юристов, в Российской Федерации практически не регулируются права коренных народов в области уголовного и гражданского процесса. Есть положения,

предусматривающие возможность применения традиций и обычаев этих народов, но нет механизма их применения. Процессуальное законодательство не учитывает особенностей данной этнической группы, не содержит прямых норм, гарантирующих их права с процессуальной точки зрения. В прошлом в российском судопроизводстве специфика этих народов принималась во внимание. Так, Устав об управлении инородцев 1822 года предусматривал особый порядок следствия для кочующих инородцев, право родовых управлений разбирать маловажные проступки по обычаям каждого племени. Содержание под стражей допускалось только по особо тяжким преступлениям.

Протекционизм со стороны государства в отношении коренных малочисленных народов сегодня призван уравнивать гарантированность прав их представителей с остальным населением страны, и вызван объективно существующим неравенством социальных условий жизни, в котором они находятся. В юридической литературе предлагается при рассмотрении гражданских и уголовных дел с участием представителей коренных малочисленных народов привлекать специалистов-этнологов, участие которых будет способствовать правильной оценке информации, исходящей от представителей этих народов. Так как некоторые аспекты поведения лиц, относящихся к данным народам, могут быть непонятны для нашего привычного представления о действиях и поступках в той или иной жизненной ситуации. Порой то, что для нас является странным, для них – традиционно. Нормы поведения в большинстве случаев совпадают, так как общечеловеческие ценности едины для всех, однако нюансы различны. Так, для русского непонятно, как можно не знать возраста своих детей, для некоторых же народов Севера это нормально.

Таким образом, не являясь представителем этнической группы, с участием которой происходит судебное заседание, судья не может обойтись при вынесении решения по делу без заключения компетентного специалиста, обладающего специальными познаниями в области этнологии. Не случайно в истории дореволюционной и постреволюционной России в состав суда при

рассмотрении дел представителей народов Севера вводились лица одной с ними национальности. Например, п.16 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 14 октября 1927 года «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» было предусмотрено: «Народный суд рассматривает туземные дела при участии одного или двух заседателей туземцев из общего числа заседателей».<sup>114</sup> Участие специалиста-этнолога по делам представителей коренных малочисленных народов позволит учесть в уголовном и гражданском процессе их специфику, гарантировать права, конституционное закрепление которых говорит о стремлении государства обеспечить в их отношении соблюдение принципа равенства всех перед законом и судом.

В законе также разграничиваются предметы ведения и полномочия Российской Федерации, и ее субъектов по защите прав малочисленных народов. Называются соответствующие правомочия органов местного самоуправления, закрепляются коллективные и индивидуальные права, в том числе право на территориальное общественное самоуправление, создание общин, квотируемое представительство в законодательных органах государственной власти субъектов Федерации и представительных органах местного самоуправления. Представителям коренных малочисленных народов военная служба заменяется альтернативной гражданской службой.

В целом принятие Федерального закона, гарантирующего права коренных малочисленных народов, свидетельствует о дальнейшем развитии демократии в нашей стране и о реальном признании государством своей обязанности соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.<sup>115</sup> По существу впервые в нашей стране на федеральном уровне было осуществлено действительно комплексное правовое регулирование жизненно важных проблем коренных малочисленных народов.

---

<sup>114</sup> См.: Кочетыгова Н. При рассмотрении дел с участием коренных малочисленных народов необходимо привлечение специалиста-этнографа // Российская юстиция. – 2002. - № 3. – С.46.

<sup>115</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С. Крылова. – М., 1999. – С.12.

Отдельные стороны жизнедеятельности коренных малочисленных народов получают отражение в специальных федеральных законах. Законодателем в особую группу выделяются коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Так, например, Федеральный закон от 20.07.2000г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который развивает положение статьи 12 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» касательно общин малочисленных народов и устанавливает общие принципы организации, деятельности, реорганизации и ликвидации общин данных народов, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления.<sup>116</sup> Действие этого закона распространяется на все общины малочисленных народов, а также их союзы (ассоциации).

Статья 1 Закона указывает на возможность создания четырех типов образований:

- общины малочисленных народов;
- семейные (родовые) общины малочисленных народов (не требует обязательной регистрации);
- территориально-соседские общины;
- союзы (ассоциации) общин.

Согласно статье 5 рассматриваемого закона, деятельность общин малочисленных народов носит некоммерческий характер и в соответствии со статьями 7, 17, 18, 19, 20 данным объединениям предоставлены следующие права:

---

<sup>116</sup> См.: ФЗ от 20.07.2000г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 30. – 2000. – Ст.3122.



- пользоваться налоговыми льготами и преимуществами, установленными федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;

- иметь в собственности имущество, собственные и заемные финансовые средства, получать пожертвования от иностранных и российских физических и юридических лиц, реализовывать продукты труда, произведенные ее членами;

- организовывать воспитание и обучение детей членов общины, исходя из традиций и обычаев малочисленных народов;

- осуществлять привлечение преподавателей для воспитания и обучения детей общины на основе договора общины с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- соблюдать традиции малочисленных народов и создавать собственные культурные центры;

- содержать и охранять культовые места;

- объединяться в некоммерческие организации – союзы (ассоциации) общин малочисленных народов.

Этого Закона давно ждали коренные малочисленные народы России, поскольку их право на объединение могло быть ранее реализовано только по Закону «Об общественных объединениях», что не отражало специфику общин коренных малочисленных народов и не позволяло им стать субъектами права в полной мере.<sup>117</sup> Необходимость законного представления интересов коренных народов специально созданными общественно-родовыми образованиями, имеющими статус юридического лица, назрела давно. И данный закон вводит правовую регламентацию создания и деятельности родовых общин, хотя Гражданский кодекс РФ пока такой формы юридического лица не содержит.

Во время проходившем в 2005 году в Москве пятом съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, в Институте

---

<sup>117</sup> См.: Веселов А.К. Родовые общины, как способ защиты прав коренных малочисленных народов России. Регламентация порядка создания и деятельности // Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование. (Сборник статей). – М.: Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис», 2000. – С.18.

законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России состоялось заседание Ученого совета, посвященное обсуждению правового регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов. На котором прозвучало мнение, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказался негибким в учете прав и интересов коренных малочисленных народов России. Его принятие без учета особенностей самоуправления коренных малочисленных народов привело в последующем к автоматическому изъятию из Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» положений, устанавливающих права общин коренных малочисленных народов в области местного самоуправления.<sup>118</sup> Исключение положений о том, что общины могут наделяться отдельными полномочиями органов местного самоуправления, на практике приведет к тому, что отдельные малочисленные народы, проживая компактно и удаленно от поселений, в первую очередь это касается кочевых народов, фактически будут лишены своих органов местного самоуправления.

Критику вызывает также положение, согласно которому деятельность общин должна носить некоммерческий характер, что не позволит развивать в рамках общин предпринимательство и вообще затормозит развитие общин, так как основным источником и условием их укрепления является получаемая прибыль. Не имея прибыли от своей деятельности, коренные малочисленные народы, привыкшие к различным социальным выплатам и компенсациям, получаемым без трудозатрат, будут по-прежнему деградировать.<sup>119</sup> Подводя итоги можно сделать вывод, что данный закон, с одной стороны, позволил признать новую форму самоорганизации коренных малочисленных народов, а,

---

<sup>118</sup> См.: Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. - № 6. - 2005. - С.154.

<sup>119</sup> См.: Веселов А.К. Родовые общины, как способ защиты прав коренных малочисленных народов России. Регламентация порядка создания и деятельности // Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование. (Сборник статей). - М.: Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис», 2000. - С.20.

с другой стороны, может привести к появлению некоторых проблем в правоприменении, которые частично можно устранить в региональном законодательстве.

Затем следует выделить Федеральный закон от 7.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который развивает положение статьи 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации». Настоящий нормативно-правовой акт устанавливает правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни.<sup>120</sup>

Непосредственными целями данного закона в его статье 4 были названы: защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов; сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия. Главная цель Федерального закона о территориях традиционного природопользования заключалась в том, чтобы вывести территории традиционного природопользования из гражданского оборота, чтобы они были исключены из сферы купли-продажи, наследования, дарения, аренды и, тем самым, были сохранены для будущих поколений коренных малочисленных народов.

Важнейшими же положениями этого закона в контексте рассматриваемой проблемы необходимо выделить следующие:

- земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным

---

<sup>120</sup> См.: ФЗ от 7.05.2001г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. - № 20. – 2001. – Ст.1972.

народам и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование (ст. 11);

- лица, относящиеся к малочисленным народам и общины малочисленных народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд (ст. 14);

- использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов (ст. 13).

Однако в литературе отмечают, что настоящий закон фактически не работает.<sup>121</sup> На практике общины коренных малочисленных народов не могут закрепить за собой земельные участки с охотничье-промысловыми угодьями, оленьими пастбищами и рыбопромысловыми участками на территориях традиционного природопользования.<sup>122</sup> Не имея документов на право пользования землей на указанных территориях, представители и общины коренных малочисленных народов, осуществляющие такое традиционное природопользование, не имеют возможности получить долгосрочные лицензии на право пользования объектами животного мира, разовые лицензии на промысел пушного зверя, а также квоты на вылов рыбы. Все это наносит серьезный удар по жизнеспособности коренных малочисленных народов, поскольку существование этих народов, как самостоятельных этносов без традиционного природопользования не возможно.

В Законе выделяются территории традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения. Исходя из этого

---

<sup>121</sup> См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7. – 2006. – С.21.

<sup>122</sup> Кряжков В.А. Территории традиционного природопользования как реализации права коренных малочисленных народов на земли // Государство и право. - № 1. – 2008. – С.44.

предусматривается порядок образования территорий каждого вида, в том числе, устанавливаются условия определения их размеров и границ. Решения об образовании территории традиционного природопользования федерального значения принимаются Правительством Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов РФ, соответственно регионального или местного значения – органами исполнительной власти субъектов РФ либо органами местного самоуправления. Они же определяют в соответствии с названным Законом, и границы этих территорий. Сам же порядок выделения земель для традиционного природопользования осуществляется на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. При этом в Законе не устанавливается порядок и сроки рассмотрения таких обращений, не закрепляются гарантии лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей при рассмотрении указанных обращений. Порядок управления территориями традиционного природопользования также не определен.<sup>123</sup> К тому же в силу отсутствия механизма реализации данного закона за все время его существования не было создано ни одной территории традиционного природопользования на федеральном уровне.<sup>124</sup> Однако в целом содержание настоящего закона соответствует принципу, заложенному в статье 69 Конституции России.

Было бы целесообразно вернуться к безлицензионному для коренных народов праву ведения охотничьего промысла и лишь в отношении отдельных видов животных опираться на выдачу лицензий. При истощении

---

<sup>123</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. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007. – С.102.

<sup>124</sup> См.: Поворознюк О.А. Природопользование каларских эвенков: государственное регулирование и традиционная нормативная система // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии / Отв. редактор Н.И. Новикова. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С.171.

биологического ресурса следует установить порядок ограничения, соблюдая приоритет коренных народов на пользование отдельными сокращающимися ресурсами животного мира.

Процессы, вызвавшие сложную ситуацию с территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов, условиями проживания этих народов и их хозяйственной деятельности, определяются рядом факторов, среди которых одним из наиболее важных является широкомасштабное промышленное освоение природных ресурсов этих территорий, при котором зачастую не учитываются интересы коренных малочисленных народов. Принципы традиционного природопользования коренных народов и современные принципы бизнеса – основа конфликтных ситуаций.<sup>125</sup> В процессе освоения территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока в орбиту неизбежных трансформаций вовлекаются коренные народы. Особенно негативные последствия вызывает наступление промышленных ресурсодобывающих предприятий. Совпадение мест традиционного природопользования и участков залегания полезных ископаемых является трагичным для представителей коренных народов.

К сожалению, правовое регулирование поведения субъектов предпринимательской деятельности в сфере рационального использования и охраны данных территорий фрагментарно, декларативно и не отражает складывающихся в мировой практике тенденций правовой охраны окружающей среды и повышения социальной ответственности бизнеса в данной сфере. Было бы целесообразно закрепить в законодательстве требование о заключении соглашений между ресурсодобывающими компаниями и соответствующими представительными и исполнительными органами конкретных сообществ коренных народов, в которых должны оговариваться формы социальной и эколого-экономической ответственности. Сегодня уже многие нефтяные и газовые компании оказывают поселкам

---

<sup>125</sup> См.: Гранин А.А. Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 8. – 2008. – С.19.

коренных малочисленных народов социальную помощь, оснащают школы-интернаты компьютерной техникой, финансируют строительство домов, выделяют средства на развитие рыбодобывающей отрасли, готовят специалистов-экологов для добывающих компаний из числа коренных народов.

Анализ положений Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» показывает, что многие статьи носят декларативный или отсылочный характер, а некоторые даже противоречат действующему законодательству. Так, например, статья 11 закона предоставляет земельные участки и другие обособленные природные ресурсы, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование. А статья 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» гласит, что земельные участки могут передаваться общинам коренных малочисленных народов для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов в аренду в порядке, установленном статьей 34 Земельного кодекса.<sup>126</sup> Это также противоречит Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации», статья 8 которого устанавливает, что коренные малочисленные народы и их объединения имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами.

На сессии ООН в 2005 году были также отмечены проблемные ситуации и негативные тенденции изменений, вносимых в отечественное законодательство, касающихся территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. В частности, подчеркивалось, что

---

<sup>126</sup> См.: Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24.07.2002 года № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. - № 30. – Ст.3018.

изменения направлены: на ликвидацию обязательств государства по защите прав коренных народов на территории традиционного природопользования; ликвидацию всех правовых возможностей передачи земель традиционного природопользования в собственность сообществ коренных народов; ликвидацию государственного контроля за экологическим состоянием земель проживания коренных народов, а также планируемой и уже ведущейся на них промышленной деятельности.<sup>127</sup>

Существует еще одна проблема в области традиционного природопользования. На Севере России активно создаются заповедники, многие из которых занимают большие площади – до нескольких миллионов гектаров. Например, Большой Арктический заповедник имеет площадь 4,2 млн. га, Таймырский с Арктическим филиалом – 2 млн. га и др. Создание обширной сети заповедников на Российском Севере – необходимое и важное дело. В перспективе на Севере России должно быть заповедано не менее 25% всей территории.<sup>128</sup> В то же время развитие заповедного дела на Севере имеет и обратную сторону медали. В заповедниках не допускается никакая хозяйственная деятельность, и создаются они навечно. В результате этого огромные территории становятся недоступными для традиционного природопользования малочисленных народов Севера. Как правило, территории, на которых организуются новые заповедники, в той или иной мере использовались коренными жителями, которые в дальнейшем были вынуждены уйти оттуда. Это сильно ущемляет права и ухудшает условия жизни коренных малочисленных народов, которые и так находятся в бедственном положении. При организации новых заповедников на Севере возникают большие трудности, так как руководство Госкомэкологии, в ведении которого находятся заповедник, как правило, занимает негативную позицию и считает нахождение

---

<sup>127</sup> См.: Транин А.А. Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 8. – 2008. – С.23.

<sup>128</sup> См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.38.



коренных жителей на территории заповедников нарушением природоохранного режима.

Необходимо изменить сложившуюся ситуацию и разрешить представителям коренных малочисленных народов осуществлять традиционное природопользование на территориях заповедников, так как их образ жизни не разрушает экологический баланс, а наоборот призван его восполнять и беречь. Возможно создание особо охраняемых природных территорий, которые допускают наличие экологически выдержанного традиционного природопользования малочисленных народов Севера. Так называемые этно-экологические территории, которые во многом схожи по своему режиму с природными заповедниками, но официально допускающие нахождение на их территории представителей коренных малочисленных народов. К тому же возможность создания подобных территорий уже упоминается в Федеральном законе «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» от 19 июня 1996 года, где в статье 12 говорится: «Государственное регулирование в области охраны окружающей природной среды и природопользования на Севере предусматривает .... Принятие решений о создании особо охраняемых природных территорий, организацию этно-экологических зон».<sup>129</sup>

О необходимости создания подобных территорий говорится и в научной литературе, приводятся примеры конфликтов, имевших место при организации особо охраняемых природных территорий. Так, например, в 1986 году при создании Верхне-Тазовского заповедника были выселены со своих родовых угодий значительно число семей тазовских селькупов, что губительно сказалось на состоянии этой и так немногочисленной народности. Отторжение промысловых угодий имело место и при организации Командорского, Юганского заповедников, заказников на Кольском и Таймырском полуостровах

---

<sup>129</sup> См.: Федеральный Закон № 78-ФЗ от 19.06.1996г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 26. – 1996. – Ст.3030. (утратил силу).

и полуострове Ямал.<sup>130</sup> Организация этно-экологических территорий возможна путем их интеграции в современную систему особо охраняемых природных территорий. Необходимо содействовать скорейшему созданию этно-экологических охраняемых территорий, разработать основы их правового статуса. При этом надо исходить из того положения, что названные и иные типы особо охраняемых территорий в местах расселения коренных малочисленных народов России должны образовываться с учетом интересов данных народов.

Вообще следует отметить, что право коренных малочисленных народов на земли – одно из важнейших. Его обретение вызывает острую дискуссию и нередко активное противодействие. Можно предположить, что это связано с незнанием специфики этих народов или другими причинами, но главная из них состоит в том, что земли аборигенов, как правило, богаты нефтью, газом и иными природными ископаемыми. Соответственно признанию права коренных народов на земли их исконного проживания противопоставляется позиция органов государственной власти, которые боятся утратить контроль над этими территориями и природными ресурсами, не желают брать на себя обязанности считаться с мнением названных народов, нести ответственность перед ними и действовать под их контролем. Проблема земли является ключевой для коренных малочисленных народов. Это объясняется, прежде всего тем, что земля для них, живущих рыболовством, охотой, оленеводством, собирательством образует материальную и духовную основу жизнедеятельности. Без нее аборигены обречены на исчезновение или, в лучшем случае, на утрату своей самобытной культуры. Нельзя забывать и о том, что в местах своего расселения коренные народы – первопоселенцы. Лишать их возможности жить и хозяйствовать на этих землях, особенно если подобное происходит не добровольно и вне правовых процедур, есть высшая несправедливость, неприемлемая для государства, претендующего называться

---

<sup>130</sup> См.: Бакунина Т.С. Правовой статус коренных народов приполярных государств: мировой опыт и положение в России (Материалы международной конференции) // Государство и право. – 1997. - № 9. – С.42.

демократическим и правовым. К тому же обеспечение права коренных народов на земли имеет не только локально этническое значение, но и создает предпосылки для рационального использования природных богатств и в целом защиты государством экологической системы.

Обеспечению прав коренных малочисленных народов посвящены не только указанные специальные федеральные законы, но также и положения иных федеральных законов общего характера и других нормативно-правовых актов, например, Земельный, Лесной, Налоговый кодексы РФ.<sup>131</sup> Хотя последние в значительной мере дублируют и развивают отношения уже затронутые в перечисленных федеральных законах.

Согласно статье 30 Лесного кодекса РФ в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд, исходя из нормативов, устанавливаемых законами субъектов Российской Федерации. Главное требование – это должны быть исключительно собственные нужды.<sup>132</sup> В числе дополнительных прав коренным малочисленным народам гарантируются: условия, при которых они способны полнее реализовать свои

---

<sup>131</sup> Так, например, в части второй статьи 333.2 Налогового кодекса РФ сказано, что не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством РФ). Согласно статьям 217 и 238 Налогового кодекса РФ доходами, не подлежащими налогообложению, являются доходы, получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла. См. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части 1 и 2. – М.: Издательство Эксмо, 2009.

<sup>132</sup> См.: Пуряева А.Ю. Право коренных малочисленных народов РФ в области землепользования и лесопользования // Актуальные вопросы прав народов в современном мире. Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. Гарипов Р.Ш. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009. – С.71.

избирательные права;<sup>133</sup> возможности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;<sup>134</sup> учет этнических интересов и компенсации при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов;<sup>135</sup> эксклюзивные права на пользование землями, лесным фондом, особо охраняемыми территориями, животным миром;<sup>136</sup> государственная поддержка экономики и культуры.<sup>137</sup>

Все это также обеспечивается принятием федеральных программ экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, финансируемых за счет средств федерального бюджета, последняя из них была утверждена до 2011 года постановлением Правительства РФ в 2001 году.<sup>138</sup> В 2010 году согласно приказу Министерства регионального развития РФ двадцати восьми субъектам Российской Федерации были выделены субсидии на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в размере 240

---

<sup>133</sup> См. например: ст. 19 ФЗ от 19.09.1997г., в ред. от 30.03.1999г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 14. – 1999. – Ст.1653.

<sup>134</sup> См. например: ст. 8 ФЗ от 28.08.1995г., в ред. от 4.08.2000г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 32. – 2000. – Ст.3330.

<sup>135</sup> См. например: ст. 42 ФЗ № 27-ФЗ от 3.03.1995г. «О внесении изменений и дополнений в закон Российской Федерации «О недрах»», которая определяет, что при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов Федерации, используется для социально-экономического развития этих народов. // СЗ РФ. – № 10. – 1995. – Ст.823.

<sup>136</sup> См. например: ст. 63 Закона РФ от 19.12.1991г. «Об охране окружающей среды» // ВВС РСФСР. – № 10. – 1992. – Ст.457; ФЗ от 14.03.1995г. «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. – № 12. – 1995. – Ст.1024; ФЗ от 24.04.1995г. «О животном мире» // СЗ РФ. – № 17. – 1995. – Ст.1462; ст. 11 ФЗ от 30.11.1995г. «О континентальном шельфе в Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 49. – 1995. Ст.4694; ст. 9 ФЗ от 17.12.1998г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 51. – 1998. – Ст.6273.

<sup>137</sup> См. например: ст. 11 ФЗ № 78-ФЗ от 19.06.1996г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 26. – 1996. – Ст.3030. (утратил силу).

<sup>138</sup> См.: Программа экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, утверждена постановлением Правительства РФ от 27.07.2001г. № 564. // СЗ РФ. – № 32. – 1996. - Ст.3327.

млн. руб.<sup>139</sup> В отношении коренных малочисленных народов устанавливаются также специальные социальные, финансовые и налоговые меры.

Права и гарантии коренных малочисленных народов дополняются и развиваются также на уровне субъектов Российской Федерации. Так, например, в Республике Саха (Якутия) приняты законы о правовом статусе коренных малочисленных народов Севера, об оленеводстве. В Иркутской области и Корякском автономном округе действуют законы о территориях традиционного природопользования. В Ханты-Мансийском автономном округе был издан закон о порядке проведения съезда коренных малочисленных народов по выдвижению кандидатов в депутаты Думы автономного округа. В Ямало-Ненецком автономном округе закон регулирует земельные отношения в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, а также вопросы рыболовства и оленеводства. Нормы, направленные на защиту прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, зафиксированы фактически во всех конституциях республик, входящих в состав Российской Федерации и уставах субъектов Российской Федерации, в которых данные народы проживают.

В Ханты-Мансийском автономном округе существует определенная правовая база для отношений между аборигенами, органами государственной власти и промышленными корпорациями. Наибольшую роль в законодательном закреплении прав коренных малочисленных народов сыграло «Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе», которое было утверждено на сессии Совета народных депутатов автономного округа 7 февраля 1992 года. Под родовыми угодьями здесь понимается естественно-природный комплекс территорий (леса, реки, их берега, озера, болота, луга, пастбища и т.д.), на которых исторически сложился образ жизни и формы традиционного хозяйствования коренных жителей Ханты-Мансийского

---

<sup>139</sup> См.: Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 20 января 2010 года № 3 «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2010 году // Российская газета. – 2 марта 2010.

автономного округа. Угодья могут быть индивидуальными, семейными, общинными. Согласно Положению община представляет собой добровольное объединение граждан, семей, ведущих традиционный образ жизни и связанных между собой необходимостью сохранения условий традиционного проживания.

Особого внимания заслуживают следующие идеи этого документа. Во-первых, право на владение угодьями предоставляется не только представителям коренных народов, занимающихся традиционными видами хозяйствования, но и лицам коренных национальностей и их потомкам от смешанных браков, желающим заниматься традиционным хозяйством на местах традиционного обитания, старожилам (независимо от национальности), предки которых занимались традиционным хозяйством, а также новопоселенцам (независимо от национальности), в случае принятия их в состав общины. Во-вторых, родовые угодья предоставляются в бесплатное пожизненное наследуемое владение. Продажа не допускается. Сдача в аренду осуществляется решением администрации, предоставившей угодья, с учетом мнения органа управления общины. И, в-третьих, право владения родовым угодьем является целевым – для ведения традиционного хозяйства, и исключительным – принадлежит только владельцам.

В настоящее время таких угодий насчитывается более 600, на них живут как семьи, так и общины аборигенов. Однако, в последствии, вместо того, чтобы изучать опыт жизни на родовых угодьях, администрация в 1995 году приостановила действие этого Положения, а в 1996 году Ханты-Мансийская Дума приняла Закон «О недропользовании», согласно которому предусматривается принудительное изъятие родовых угодий для целей недропользования и без согласия владельцев родовых угодий, по решению администрации. Таким образом, власть расставила приоритеты, решив вопрос о земле.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> См.: Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. - № 6. – С.104.

Подводя итоги рассмотрения законов субъектов Российской Федерации, в частности, по вопросам прав коренных малочисленных народов, проживающих на их территориях, надо отметить особую значимость и законов об оленеводстве и рыболовстве, то есть таких законов, которые непосредственно направлены на создание материальных основ сохранения и развития коренных малочисленных народов. Именно в этих законах, можно сказать, практически в наиболее полной мере нашел отражение принципиальный подход законодателей субъектов Российской Федерации к защите прав коренных малочисленных народов.

Таким образом, нормы, направленные на защиту прав коренных малочисленных народов, закреплены во многих правовых актах субъектов Российской Федерации, как общего, так и специального характера. Эти акты охватывают в области такой защиты фактически все аспекты, которые предусмотрены международным правом и федеральным законодательством и отнесены последним к компетенции субъектов Российской Федерации. Данные акты содержат нормы, гарантирующие коренным малочисленным народам, а также лицам из числа этих народов: самобытное социально-экономическое и культурное развитие; защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни и хозяйствования; сохранение исторического и культурного наследия; сохранение и всестороннее развитие родного языка; свободу выбора и использования языка общения; помощь со стороны органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры; возрождение и развитие народных художественных промыслов и ремесел. Особое внимание в правовых актах субъектов Российской Федерации, уделено вопросам, связанным с осуществлением прав коренных малочисленных народов и лиц из их числа в области охоты, рыболовства и оленеводства. Целый ряд правовых актов субъектов Российской Федерации предусматривает для лиц из числа коренных

малочисленных народов освобождение от некоторых платежей, а также различного рода налоговые льготы, компенсации и т.д.

Важное место в системе гарантий прав коренных малочисленных народов занимает право представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах субъектов Российской Федерации. Кроме уставов субъектов Российской Федерации, зафиксировавших в своем содержании положения относительно названного представительства, такие положения нашли свое отражение и в иных правовых актах данных субъектов, прежде всего, специального характера.<sup>141</sup> Однако, как отмечает Харючи С.Н., в большинстве субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы Севера России, лица, принадлежащие к этим народам, являются национальными меньшинствами. Из-за своей малочисленности они чаще всего не имеют возможности быть представленными в органах государственной власти своих регионов, а нередко даже и в представительных органах местного самоуправления. Как следствие, соответствующие представительные органы иногда бывают недостаточно знакомы с особенностями коренных малочисленных народов, что объективно нередко приводит к недостаточному учету их обычаев, быта, прав и законных интересов.<sup>142</sup>

Интересным представляется также вопрос о соотношении федерального и регионального нормотворчества в области регулирования прав коренных малочисленных народов России. В юридической литературе высказывается мнение, согласно которому специальные права коренных малочисленных народов могут предусматриваться только федеральным законом.<sup>143</sup> Этот вывод

---

<sup>141</sup> См.: Иванов С.О. Правовое регулирование защиты национальных меньшинств в Российской Федерации // Конституция и законодательство. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2003. – С.309.

<sup>142</sup> См.: Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование). – Дисс... на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2009. – С.9.

<sup>143</sup> См.: Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. - № 8. – 1997. – С.27.



согласуется с тем, что регулирование прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств – предмет ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции РФ). Кроме того, если часть 3 статьи 55 Конституции допускает ограничения прав и свобод федеральным законом, то дополнительные права коренных малочисленных народов, закрепление которых означает косвенное ограничение прав иных групп, также должны устанавливаться федеральным законом. Однако это не означает, что органы государственной власти субъектов федерации отстранены от законотворческого процесса на федеральном уровне. Статья 104 Конституции РФ предусматривает возможности инициирования ими законодательных предложений, в том числе и по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации. Субъект федерации может также реализовать право законодательной инициативы по принятию законов для решения вопросов, отнесенных к предмету совместного ведения (ст. 72 Конституции РФ): о природопользовании, владении и распоряжении природными ресурсами, охране окружающей среды и обеспечении экономической безопасности и др.

Таким образом региональное нормотворчество имеет некоторые ограничения, оно допустимо только в сфере совместного ведения, правовые акты принимаются в соответствии с федеральными законами и должны быть нацелены не столько на первичное нормоустановление, сколько на юридическое обеспечение проводимых мероприятий и используемых мер защиты прав и законных интересов аборигенов. Необходимо констатировать тот факт, что решение проблем совершенствования законодательства о коренных малочисленных народах может быть обеспечено на основе концентраций усилий федеральных и региональных органов государственной власти, причем инициатива развития законотворческого процесса в этом направлении должна принадлежать органам государственной власти субъектов федерации.

Промышленная экспансия территорий традиционного расселения коренных малочисленных народов, значительное сокращение площадей,

пригодных для ведения традиционных промыслов и неприспособленность этих народов к новым рыночным отношениям привели к нарушению привычного им образа жизни и поставили их на грань выживания. Государство уделяло мало внимания нуждам малочисленных народов России и в результате самобытный уклад жизни этих народов, их культура и язык подверглись существенной деформации и само их существование оказалось под серьезной угрозой.

В целом, на сегодняшний день можно констатировать, что в России сложилось довольно обширное по количеству актов законодательство в области регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов. Рассмотренные нами документы составляют юридическую базу регулирования вопросов, связанных с коренными малочисленными народами и направлены на решение многих проблем. Федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, где проживают коренные малочисленные народы, направлено на обеспечение сохранения языка, культуры и традиционного образа жизни представителей этих народов, предоставляют определенные гарантии соблюдения их прав и интересов. При этом в законодательстве имеется определенный потенциал для обеспечения прав коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормами и принципами, действующими в данной сфере. Однако многое еще предстоит сделать в будущем, и главное, привести российское законодательство в соответствие с международными стандартами.

Анализ действующего законодательства в содержательном плане позволяет констатировать, что на уровне нормативного регулирования создаются предпосылки для участия коренных малочисленных народов в политической, экономической и социально-культурной сферах жизни общества. Гарантии прав коренных малочисленных народов, установленные федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами, являются зримым этапом на пути к полной и равной, как того требует Конституция РФ, социальной защите коренных малочисленных народов. Сегодня существует ряд нормативно-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. Вместе с тем обязательства Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов в соответствии с принципами и нормами международного права выполняются еще далеко не в полном объеме.

Несмотря на принятие достаточно большого количества правовых актов, действующее российское законодательство не обеспечивает всесторонней и эффективной защиты прав коренных малочисленных народов. К тому же вопросы законодательного регулирования указанных отношений стали уходить на второй план, что вряд ли можно признать обоснованным, поскольку защита прав коренных малочисленных народов в России все еще продолжает оставаться слабым звеном в общей системе защиты прав человека. Кроме того, такая позиция не вполне соответствует общей тенденции активного развития международного сотрудничества в сфере защиты прав коренных народов. Как следствие, лица, принадлежащие к этим народам, хотя и являются равноправными гражданами нашей страны, подчас не имеют равной возможности пользоваться всеми конституционными правами и свободами человека и гражданина.

В 2000 году нормативно-правовая база решения проблем сохранения и приумножения культурного наследия коренных народов насчитывала около 170 документов международного, федерального и регионального уровней.<sup>144</sup> В настоящее время этот список пополняется. Однако, издание законов – не самоцель, а лишь одно из средств, гарантирующих права коренных малочисленных народов. Важно понять, что реальный статус данных народов во многом зависит от общего положения дел в России, готовности общества признать традиционный образ жизни аборигенов равным технологической цивилизации, а также от того, насколько быстро прежде всего они сами освоят

---

<sup>144</sup> См.: Тиунов О.И. Международное гуманитарное право. – М., 2000. – С.27.

новые правовые возможности, научатся умело ими пользоваться, каким в комплексе окажется организационное, экономическое, финансовое и процессуальное их обеспечение.<sup>145</sup>

Так, например, по мнению председателя Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа Харючи С.Н., шагом назад от установленных федеральных гарантий прав коренных малочисленных народов следует признать исключение из Закона о гарантиях прав народов положений, касающихся обеспечения гарантированного представительства коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Федерации и представительных органах местного самоуправления.<sup>146</sup> Согласно действовавшей ранее статье 13 указанного Закона<sup>147</sup> в целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Федерации могли устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в названных выше представительных органах власти. Здесь следует отметить, что подобная гарантия ранее реализовывалась в виде наличия в законодательных органах власти в автономных округах квот представительства коренных малочисленных народов, поскольку автономным округам присущи некоторые особенности, связанные с национальным составом населения.

Профессор Кряжков В.А. писал по этому поводу следующее: «На территории каждого из автономных округов, за исключением Эвенкийского,

---

<sup>145</sup> См.: Кряжков В.А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. - № 6. - 1994. - С.12.

<sup>146</sup> См.: Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. - № 7. - 2006. - С.20.

<sup>147</sup> Имеется в виду до принятия Федерального закона от 22.08.2004г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании тратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2004. - № 35. - Ст.3607.

проживает абсолютное большинство из проживающих в России лиц коренной национальности, давшей имя субъекту Федерации. Представители этих народностей сохраняют своеобразие языка, культуры, образа жизни и хозяйственной деятельности».<sup>148</sup>

Ряд задач, заложенных в федеральную государственную программу экономического и социального развития малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации еще предстоит решить. Среди них: определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и не подлежат без их согласия отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием; определить порядок выплаты коренным малочисленным народам Севера компенсаций за ущерб, нанесенный землям их компактного проживания и хозяйственной деятельности в результате отчуждения и промышленного освоения этих земель; разработать земельный кадастр и кадастры природных ресурсов Севера Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и др.<sup>149</sup>

Необходимо разработать концептуальные, методологические подходы к решению проблемы защиты прав коренных малочисленных народов в России, исключить неоднозначность решения в литературе проблемы соотношения коллективных и индивидуальных прав коренных малочисленных народов. В этой связи существует необходимость дальнейшего исследования содержания прав этнических групп, возможностей и необходимости их правового регулирования. Особое внимание нужно уделить исключению из данной области законодательства огромного количества декларативных норм и насыщению его реальными правовыми нормами, содержащими конкретные

---

<sup>148</sup> См.: Кряжков В.А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Российская Федерация. – 1996. - № 2. – С.49.

<sup>149</sup> См.: Постановление Государственной Думы от 26 мая 1995г. «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 24. – Ст. 2260.

механизмы реализации прав лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации.

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). Профессор Кряжков В.А., выступая на конференции в Москве, озвучил эту идею.<sup>150</sup> На государственном уровне эта идея также упоминалась в постановлении Государственной Думы от 26 мая 1995 года, где предлагалось рассмотреть о создании договорных отношений Правительства Российской Федерации 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. Вместе с тем, признавая положительное значение договора, надо исходить из того, что данная форма правового регулирования может стать реальной только при условии, если она будет признана Конституцией РФ или федеральным конституционным законом. В них должны быть определены не только возможность заключения такого рода договоров, но и их участники, а также предмет и место в системе юридических актов.

Особое внимание следует уделить сохранению языков коренных малочисленных народов, обеспечить в полной мере право на его использование. Язык является признаком принадлежности к соответствующей этнической группе и служит эффективным средством сохранения национальной идентичности. Предлагается составить словари языков коренных малочисленных народов России и обеспечить ими библиотеки.<sup>151</sup> В научной литературе отмечают, что сегодня наблюдается постепенный переход

---

<sup>150</sup> Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. - № 8. – 1997. – С.27.

<sup>151</sup> См.: Зюков А.М., Симонова М.М. Проблемы реализации права на изучение родного языка малыми народами России // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. - № 1(6). – С.136.

малочисленных народов Севера на русский язык.<sup>152</sup> Однако, по мнению профессора Кряжкова В.А., подобная языковая ситуация не является следствием нарушения каких-либо положений Конституции РФ и нашего законодательства, поскольку представляет собой результат естественных социальных процессов и свободного выбора индивида. Нет также оснований считать, что со сменой языка происходит смена национальной идентичности, исчезают народ, его культура и образ жизни. В таких условиях формируются предпосылки для функционального двуязычия: сохранения и развития родного национального языка и русского языка, позволяющего индивиду интегрироваться в доминирующее общество и чувствовать себя в нем комфортно.<sup>153</sup>

В системе органов власти целесообразно учредить институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов России, наделив его широкими полномочиями в области мониторинга и контроля над ситуацией с правами коренных малочисленных народов, а также возможностью иметь законодательную инициативу. При этом хорошо было бы, если он обладал бы правом вето по принятию законопроектов, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов.

В целом, можно сделать следующий вывод: во-первых, Россия использовала прогрессивный мировой опыт и отразила его в отечественной правовой системе и, во-вторых, в России утвердился принцип государственного протекционизма как идеологическая основа правового регулирования отношений, касающихся прав и интересов коренных малочисленных народов. Однако следует констатировать нестабильный характер развития федерального законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов.

---

<sup>152</sup> См.: Хайруллина Н.Г. Социологическая диагностика этнокультурной ситуации в Северном регионе. Автореферат дисс.....доктора социологических наук. – Тюмень. – 2001. – С.34.; Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Независимый экспертный доклад / Под ред. В.А. Тишкова. – Новосибирск. – 2004. – С.139.

<sup>153</sup> См.: Кряжков В.А. Право на родной язык: на примере малочисленных народов Севера // Российский юридический журнал. – 2007. - № 1. – С.23.

Несмотря на множественность законодательных актов в этой сфере, необходимо продолжать поиск наиболее эффективной модели законодательного регулирования.

Новый закон должен 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 было бы также отграничить понятия коренные народы и народы, занимающиеся охотой, рыболовством и собирательством, 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, в рамках объявленной Президентом России борьбы с правовым нигилизмом в стране.

Необходимо, на наш взгляд, 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. Анализ положений Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» показывает, что многие статьи носят декларативный или отсылочный характер, а некоторые даже противоречат действующему законодательству. Таким образом, он не способен сегодня защитить территориальные интересы коренных малочисленных народов России.

В Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» условие о традиционном образе жизни было бы целесообразно рассматривать в качестве дополнительного, а не основного признака коренных малочисленных народов в целях определения тех категорий населения, которые нуждаются в предоставлении дополнительных льгот и гарантий выживания в суровых климатических условиях. Присутствие в законе



численного критерия по отношению к коренным малочисленным народам, на наш взгляд, носит дискриминационный характер и не соответствует международным нормам. Он не отвечает социальному предназначению законодательства о гарантиях прав коренных малочисленных народов. Говоря о Федеральном законе «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» можно сделать вывод, что данный закон, с одной стороны, позволил признать новую форму самоорганизации коренных малочисленных народов, а, с другой стороны, может привести к появлению некоторых проблем в правоприменении.

В целом же можно сказать, что современное федеральное законодательство создает предпосылки для участия коренных малочисленных народов в политической, экономической и социально-культурной сферах жизни общества. Сегодня существует ряд нормативно-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. Таким образом, обязательства Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов в соответствии с принципами и нормами международного права выполняются еще далеко не в полном объеме.

### **2.3. Вопрос ратификации Россией Конвенции МОТ № 169.**

Международная организация труда ООН, учитывая, что коренные народы находятся в более трудном положении, чем другие народы, из-за промышленного освоения их территорий без учета социальных, экономических, экологических и культурных последствий, разработала и

приняла в 1989 году Конвенцию № 169 относительно коренного и племенного населения в независимых странах.

В Конвенции наиболее полно отражено все то, что необходимо для обеспечения выживания коренных малочисленных народов, сохранения и развития их традиционного образа жизни, культуры и языка. В ней гарантируются их права и устанавливаются обязанности правительств по защите этих прав.

В частности, таким народам в соответствии с Конвенцией гарантируются: право выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; право на сохранение собственных обычаев и институтов (при не противоречии их правам, установленным в национальном законодательстве и международных актах); право собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают;<sup>154</sup> право на создание собственных учебных заведений. На них также распространяются все другие политические, экономические, социальные и культурные права, установленные в международно-правовых актах.

На правительства участвующих в Конвенции государств возлагаются обязанности содействовать полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними консультации в тех случаях, когда принимается законодательство, затрагивающее их интересы; создавать условия для развития собственных учреждений; осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды;

---

<sup>154</sup> В соответствии с Указом Президента РФ № 397 от 22.04.1992 года «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» практиковалась бесплатная передача пастбищ, охотничьих и рыболовных угодий в пожизненное наследуемое владение родовым общинам малочисленных народов Севера, без согласия которых не допускалось изъятие этих угодий, что отвечает требованиям Конвенции МОТ № 169, но противоречит Земельному кодексу РФ, который предусматривает передачу участков земли для традиционного хозяйствования в аренду на 25 лет. / См.: Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» // Ведомости РФ. – 1992. – № 18. – Ст. 1009.

обеспечивать этим народам должное медицинское обслуживание; принимать меры для сохранения и развития языков соответствующих народов и т.д.<sup>155</sup>

Однако данная Конвенция, являющаяся основой международно-правового регулирования прав коренных народов, не была ратифицирована Российской Федерацией, что в свою очередь ставит вопрос о каких международных обязательствах России идет речь в статье 69 Конституции? Какие именно гарантии прав коренных народов мы признаем, если не являемся участниками таких базовых международных документов? Хотя в зарубежной литературе высказывается мнение, что, несмотря на то, что Конвенция не была ратифицирована Россией, она все же остается хорошим рычагом для политического давления в области развития прав коренных малочисленных народов.<sup>156</sup>

Интересную позицию высказывает профессор Лазарев В.В., который видит в ст. 69 Конституции России перспективное значение. Данная норма ориентирует федерального и регионального законодателя в будущем на правовое регулирование отношений, участниками которых выступают коренные малочисленные народы и их представители, на проведение такой политики, которая предотвратила бы развитие негативных явлений в жизни этих народов и гарантировала бы их права, общепризнанные в мировом сообществе.<sup>157</sup>

Таким образом, Россия берет на себя обязательство обеспечивать права коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормами, которые нами пока еще не признаются. Необходимо отметить также, что Россия не поддержала принятие Декларации по правам коренных народов 2007 года и выступала категорически против ее подписания, мотивируя это ее

---

<sup>155</sup> См.: Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Л.А. Окунькова). М.: Издательство «БЕК». – 1994. – С.131.

<sup>156</sup> См.: Alexandra Xanthaki. Indigenous Rights in the Russian Federation: The Case of Numerically Small Peoples of the Russian North, Siberia, and Far East // Human Rights Quarterly. – Vol.26. – 2004. – P.76.

<sup>157</sup> См.: Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации (Отв. ред. В.В.Лазарев). – Правовая Система «ГАРАНТ» - 2003.

несоответствием существующим международным стандартам.<sup>158</sup> Хотя, знаменателен тот факт, что именно Россия стала инициатором объявленного в 1993 году ООН международного десятилетия коренных народов мира.<sup>159</sup> Идея Десятилетия родилась в 1993 году в Хабаровске на первом в истории ООН Международном совещании, посвященном проблемам коренных малочисленных народов Севера России. И даже был создан Национальный организационный комитет по подготовке и проведению международного десятилетия коренных народов мира согласно Постановлению Правительства РФ от 23 апреля 1994 года.<sup>160</sup>

Россия не участвовала в подготовке Конвенции № 169, но она является членом МОТ и правопреемницей СССР, который разрабатывал проект Конвенции, внес большой конструктивный вклад в разработку текста Конвенции и единогласно голосовал за ее принятие.<sup>161</sup> Однако в определенный Уставом МОТ 18-ми месячный срок она не была ратифицирована и согласно Уставу член Организации не несет в дальнейшем никаких обязательств, за исключением обязательства сообщать Генеральному директору Международного бюро труда информации о положении законодательства в стране и соответствующей практике по вопросам, которых касается Конвенция.

Государство, не ратифицировавшее Конвенцию, обязано также сообщать в МОТ о том, какие меры были предприняты или намечены для придания силы любым положениям Конвенции путем законодательных или административных мер, коллективных договоров или любым другим путем. Необходимо

---

<sup>158</sup> См.: Тодышев М. Первая сессия Совета ООН по правам человека // Правовой вестник «Твои права абориген». - № 1. – 2006. – С.23.

<sup>159</sup> См.: Попова Т.И. Развитие малочисленных народов Российской Федерации: этнополитический аспект (на примере бесермян). – Дисс..... на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 1998. – С.136.

<sup>160</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1994 года № 387 «О подготовке и проведении Международного десятилетия коренных народов мира» // СЗ РФ. – 1994. - № 2. – Ст.120.

<sup>161</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. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007. – С.29.

докладывать и о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации Конвенции или задерживают ее, в федеративном государстве представляемая информация должна включать сведения, отражающие состояние дел не только в федерации в целом, но и в ее субъектах.<sup>162</sup>

Таким образом, Российская Федерация не несет прямой обязанности вводить нормы Конвенции № 169 в свою правовую систему. Отказ от подобных действий не считается нарушением международного права. Вместе с тем наше членство в Международной организации труда, требования по ратификации Конвенции коренными малочисленными народами России<sup>163</sup> и их поддержка и обоснование в научных исследованиях<sup>164</sup> обуславливают необходимость принятия во внимание конвенционных положений во внутренней политике. Причем готовность к такому шагу уже выражалась федеральными органами государственной власти.<sup>165</sup>

В ноябре 1994 года представители Международной организации труда присутствовали на заседании Государственной Думы и принимали участие в обсуждении по вопросам ратификации этого документа Россией.<sup>166</sup> И более того тридцать пять депутатов Государственной Думы обратились к Президенту Российской Федерации с просьбой выступить с инициативой присоединения

---

<sup>162</sup> См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. – 1999. - № 4. – С.99.

<sup>163</sup> См.: Доклад о положении коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации. – М., 1997. – С.33.

<sup>164</sup> См.: Ткаченко А.А., Корюхина А.В. К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Этнографическое обозрение. – 1995. - № 3. – С.122.; Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России. – Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Саратов, 1998. – С.24.

<sup>165</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 года // СЗ РФ. – 1995. - № 24. – ст. 2260.; О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Материалы парламентских слушаний 22 ноября 1994 года. – М., 1995. – С.85.

<sup>166</sup> См.: Cynthia Price Cohen. The Human Rights of Indigenous Peoples. – Manufactured in the United States of America by Transnational Publishers, Inc, 1998. – P.33.

России к Конвенции.<sup>167</sup> С такой же просьбой к Президенту РФ обратились и руководители ряда субъектов Российской Федерации.

Однако Конвенция так и не прошла процедуру ратификации, несмотря на то, что была проведена большая подготовительная работа: собраны письма поддержки, рассмотрены все возражения и опасения в связи с возможной ратификацией, были предложены варианты оговорок, которые следовало бы сделать в случае ратификации настоящего документа. Парламентские слушания проходили в период начала работы над реализацией целей и задач первого Международного десятилетия коренных народов мира, что могло бы послужить дополнительным стимулом к ратификации Конвенции.

В тот период федеральное и региональное законодательство не отвечало положениям Конвенции. Но в случае ратификации, несомненно, положения Конвенции стали бы ориентиром и стимулом в развитии внутринационального законодательства в области обеспечения прав коренных народов. Определяя международно-правовые стандарты применительно к правовому статусу этих народов, международное право способствует процессам демократизации внутреннего развития государств, на территории которых они проживают. И в данном случае Россия имела бы ориентиры, которые бы позволили избежать многих ошибок и нестыковок при разработке и принятии в последующем федерального законодательства как напрямую, так и косвенно затрагивающего интересы этой категории населения. Конвенция МОТ № 169 – уникальный документ, содержащий международно-правовой стандарт основ жизнедеятельности коренных народов. И для ее ратификации сегодня есть все необходимые законодательные и иные предпосылки, и вопрос заключается лишь в политической воле принять такое решение. К тому же современное законодательство во многом отвечает требованиям Конвенции МОТ № 169.

Хотя необходимо заметить, что некоторые положения настоящей Конвенции не вполне согласуются с Конституцией РФ и российским

---

<sup>167</sup> См.: Харючи С.Н. Ратификация укрепит гарантию наших прав // Народный депутат. - № 3. – 2007. – С.32.

законодательством. Таким образом, невозможна полная инкорпорация Конвенции в систему российского права. В литературе высказывают мнение о возможности присоединения к Конвенции с оговоркой. К тому же, что Конвенция № 169 не содержит каких-либо запретов на оговорку. И государству принадлежит суверенное право в любое время снять оговорку.

Толковательное заявление было бы целесообразно по поводу того, на кого Россия распространяет действие настоящей Конвенции, т.е. какие народы в России по смыслу Конвенции признаются коренными или ведущими племенной образ жизни. Так, например, подпункт «а» статьи 1 Конвенции говорит о том, что настоящий документ распространяется на народы, которые сохранили собственные обычаи, традиции. По этим критериям в число коренных народов попадают, например, татары, второй народ по численности после русских, проживающий на территории России, имеющий свою республику, имеющий развитый язык и тому подобное. Данный народ ведет такой же образ жизни, как и большинство остальных жителей нашей страны, и тем не менее ясно, что это отличный этнос, отличный народ и у него должны быть какие-то свои гарантии. В этом смысле профессор Автономов А.С. правомерно ставит вопрос, если мы принимаем эту Конвенцию, мы обеспечиваем права малочисленных коренных народов, которые находятся в особенно уязвимом положении, или всех коренных народов? И некоторое замешательство вызывает тот факт, что некоренным народом по смыслу Конвенции 169 оказывается русский народ, что может повлечь дополнительные сложности.<sup>168</sup>

То есть оговорки должны затронуть понятие «коренной народ», закрепленное в статье 1 Конвенции. В случае ратификации названной Конвенции, как отмечают специалисты, необходимо оговорить, что ее действие

---

<sup>168</sup> См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.39.

будет распространяться лишь в отношении тех коренных народов, которые определены в соответствии с внутренним законодательством страны.<sup>169</sup>

Одним из препятствий на пути ратификации Россией Конвенции № 169, является также не соответствующая российскому законодательству трактовка понятия «земля», которая трактуется в Конвенции очень широко и включает в себя территорию, охватывающую всю окружающую среду районов, которые занимают или используют иным образом коренные народы. Поэтому при необходимости, с соблюдением всех требований, оговорку можно было бы сформулировать к статье 14, вызывающей много споров, в части, касающейся понимания права собственности народов на землю.<sup>170</sup>

Статья 14 Конвенции признает право собственности на земли, занимаемые коренными народами. Вместе с тем, действующее в России законодательство не закрепляет за коренными малочисленными народами право собственности на земли территорий их традиционного природопользования как коллективное право народов. Конституция Российской Федерации не содержит положений, устанавливающих возможность предоставления права собственности на земли за народами по этническому признаку.

Что касается статьи 14 Конвенции, закрепляющей право собственности на землю за коренными народами и являющейся главным препятствием ратификации Россией настоящего документа, то в отечественной литературе высказывается мнение, согласно которому наличие подобного пункта на самом деле не является препятствием придания юридической силы данной Конвенции на территории нашей страны. В частности, подчеркивается, что ни для одной из ратифицировавших Конвенцию стран не характерно предоставление коренным

---

<sup>169</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. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007. – С.124.

<sup>170</sup> См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы и международное право // Государство и право. – 1999. - № 4. – С.100.



народам права собственности на землю, как это прописано в статье 14. При этом данный факт совершенно не мешает Норвегии, Гватемале и Дании решать вопросы использования земель и природных ресурсов в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных народов на основе широких консультаций с коренными народами и получения их свободного, предварительного и осознанного согласия.

Для Норвегии, Гватемалы и Гренландии более подходящей является форма долгосрочного безвозмездного пользования землями, нежели предоставление их коренным народам на праве собственности, и поэтому данное положение не явилось препятствием на пути ратификации ими Конвенции МОТ № 169.<sup>171</sup> К тому же, как отмечает президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ Харючи С.Н., коренные малочисленные народы России не ставят вопрос о признании за ними прав собственности на землю, для них имеет значение право их использования для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности. Поэтому они ставят вопрос о признании за ними права безвозмездного пользования теми землями, которые населяли их предки, а собственником земель должно быть государство.<sup>172</sup>

Таким образом, терминологические и концептуальные расхождения затрудняют процесс взаимной адаптации норм Конвенции и национального законодательства России. В то же время следует заметить, что необходимость внесения определенных оговорок в целом не препятствует возможной ратификации Конвенции, поскольку сама Конвенция предусматривает для государств возможную гибкость в применении ее норм. Ратификация Конвенции с учетом изложенной трансформации – важный шаг на пути дальнейшего продвижения России как одного из наиболее авторитетных членов

---

<sup>171</sup> См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.4.

<sup>172</sup> См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.76-78.

мирового сообщества. По сути, это свидетельство признания основных минимальных стандартов в области прав коренных народов, стремления к сохранению в государстве культурного многообразия.

Процесс присоединения государств к Конвенции № 169 идет медленно и непросто. Проблема, в частности, заключается в том, что во многих странах-участницах Конвенции до сих пор не закончен процесс определения границ земель, традиционно занимаемых коренными народами. На съездах представителей коренных народов РФ неоднократно высказывались мнения о необходимости присоединения к Конвенции. Практически на каждом съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока делегаты обращались к Федеральному Собранию страны с настоятельной просьбой вынести вопрос о ратификации Конвенции на рассмотрение. В обоснование этой позиции приводились следующие аргументы: нормы Конвенции отвечают международным стандартам отношения государства к коренным народам; они направлены на защиту интересов коренных народов; присоединение к Конвенции следует рассматривать как важное правовое средство реализации нормы, закрепленной в статье 69 Конституции РФ. Коренные малочисленные народы России рассматривают участие Российской Федерации в этой Конвенции как своего рода гарантию соблюдения их политических прав и прочной базы для развития российского законодательства по правам коренных народов.

С 2005 года решением Генеральной Ассамблеи ООН началась реализация целей и задач второго Международного десятилетия коренных народов мира. У нас в стране был сформирован новый Национальный оргкомитет по его проведению. К тому же в докладе Государственного Совета Российской Федерации от 28 апреля 2004 года есть поручение ускорить согласование условий ратификации Россией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> См.: Харючи С.Н. Ратификация укрепит гарантию наших прав // Народный депутат. - № 3. - 2007. - С.34.

В то же время идея принятия Конвенции № 169 в РФ встречает и резкое неприятие со стороны ряда государственных структур. Прежде всего, у них вызывает сомнение само определение народов, которым посвящена Конвенция. Кроме этого, безоговорочно принимать положения Конвенции, регулирующие права коренных народов на собственность и владение землями, которые они традиционно занимают, а также на распоряжение поверхностными ресурсами представляется им преждевременным.<sup>174</sup>

Причина такой позиции объясняется тем, что в условиях современного устройства Российской Федерации это может повлечь за собой нарушение прав некоренного населения и, как следствие, обострение межнациональных отношений. Кроме этого, коренные малочисленные народы никогда не имели частной собственности на землю. К тому же зарубежный опыт также свидетельствует против передачи земли в собственность.<sup>175</sup> Присоединение России к Конвенции может повлечь за собой непредсказуемые экономические требования коренных народов к правительству РФ.

Свое негативное отношение к процедуре ратификации Конвенции высказывают также и некоторые представители академической среды. Например, профессор Крылов Б.С. не видит необходимости в ратификации данного документа и отмечает следующее: «Надо очень аккуратно, осторожно отнестись к вопросу ратификации, при решении должен сыграть принцип большинства. Из двухсот государств ратифицировали 17, а остальные, я думаю, стоят на более правильных позициях».<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> См.: Константинов К.Б. Проблемы ратификации Конвенции МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» в РФ // Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей / Под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005. – С.243.

<sup>175</sup> Например, в США скупка земель за бесценок у индейских племен крупными компаниями привела к уничтожению многих малочисленных народов. В Австралии, Финляндии и ряде других стран правительства придерживаются принципа – не передавать земли этническим группам в собственность.

<sup>176</sup> См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.74.

Однако очевидны и плюсы ратификации Конвенции № 169. Прежде всего, она даст дополнительные правовые средства государственным органам законодательной и исполнительной власти для защиты от расхищения и неумелой эксплуатации природных ресурсов, находящихся на огромных территориях, так как центральным вопросом Конвенции является ответственность федеральных органов за сохранение природных ресурсов, как основы обеспечения прав коренных малочисленных народов на соответствующие ресурсы. Кроме этого, ратификация Конвенции означает также осуществление международного контроля за соблюдением правового статуса коренных народов в России.

Ратификация в России Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» будет способствовать повышению доверия к органам государственной власти со стороны коренных народов и позволит усилить государственный контроль за сохранением надлежащих условий их жизни, а также придаст всесторонность и взаимосвязанность законодательству в сфере обеспечения прав и свобод настоящих этнических общностей.

Как отмечает председатель Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа Сергей Харючи: «Эта Конвенция, хотя едва ли найдется страна, в которой ее положения реализованы полностью, оказывает серьезное воздействие на многие страны, имеющие коренные народы, поскольку она направлена на сохранение самобытности, обычаев и образа жизни данных народов, а также установление обязанности органов государства оказывать этим народам содействие в создании условий, обеспечивающих их интеграцию в государственное сообщество на условиях, которые установлены самими коренными народами и которые обеспечивают их сохранение и развитие».<sup>177</sup>

Принятие Конвенции 1989 года оказало значительное воздействие на политику многих государств, на территории которых проживают коренные

---

<sup>177</sup> См.: Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.27.

народы. Можно с уверенностью сказать, что статья 69 ныне действующей Конституции Российской Федерации была принята не без учета значения Конвенции № 169. И даже определенное сходство цифр говорит о взаимосвязи этого международного акта и конкретного положения нашей Конституции.

И хотя коренные малочисленные народы занимают незначительную часть населения нашего государства, им сегодня уделяется значительное внимание, что полностью соответствует современным мировым тенденциям и принципам международного права. В числе последних документов, принятых российским Правительством нужно отметить распоряжение от 4 февраля 2009 года, в соответствии с которым была утверждена концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на 2009-2025 гг.

Устойчивое развитие коренных малочисленных народов предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей. В основе всего этого, конечно же, должна лежать целевая поддержка государства. Так, в рамках господдержки планируется создать новые кочевые школы, фабрики, объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Предполагается развивать инновационные формы дистанционного образования, мобильные формы оказания медицинской помощи и телемедицины; обеспечить доступ к сети Интернет и мобильной связи. Также говорится о необходимости создать условия для занятости представителей коренных малочисленных народов в этнотуризме и экологическом туризме, в лесовосстановительных, землеустроительных и природоохранных работах, в мониторинге состояния окружающей природной среды.

В документе предусматривается увеличение субсидий из федерального бюджета на поддержку северного оленеводства и племенного животноводства с одновременным снижением платы за единицу площади лесных участков для ведения северного оленеводства. Кроме того, в целях увеличения охотничьих ресурсов, повышения занятости местного населения и обеспечения

продовольственной безопасности районов Крайнего Севера планируется проведение мер господдержки по расселению овцебыков. В результате реализации Концепции к 2025 году предполагается достигнуть среднероссийских показателей качества жизни коренных малочисленных народов России.<sup>178</sup>

По мнению проф. Карповича В.Д. права коренных малочисленных народов можно рассматривать в трех плоскостях: они и народы, и национальные меньшинства, и особые этнические общности.<sup>179</sup> В соответствии с этим на них распространяются три группы международно-правовых норм, содержащих разные по своему юридическому значению гарантии.

Во-первых, это общие нормы, относящиеся ко всем народам мира (Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международные пакты 1966 года, Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год), о предупреждении геноцида и наказания за него (1948 год) и др. документы).

Во-вторых, это нормы, на которые ориентируется мировое сообщество применительно к национальным меньшинствам (Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 года, Конвенция СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1994 года, Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 года и др.). Настоящие документы ориентируют на сохранение самобытности меньшинств и требуют от государств принятия законодательных мер, обеспечивающих их права, в том числе участие в экономической и государственной жизни.

И, в-третьих, это нормы, учитывающие специфику жизнедеятельности коренных народов, их традиционный образ жизни. Например, Конвенция 1992

---

<sup>178</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» // СЗ РФ. - № 7. - 2009. - Ст.876.

<sup>179</sup> См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Карповича В.Д.). М.: Издательство «Юрайт-М», «Новая Правовая культура». - 2002. - С.178.

года о биологическом разнообразии, которая признает зависимость коренного населения от биологических ресурсов и роль их знаний и практики в сохранении биологического разнообразия.<sup>180</sup> Или, например, Конвенция 1946 года по регулированию китобойного промысла, предусматривающая добычу китов для нужд аборигенов (в России это затрагивает интересы чукчей).<sup>181</sup>

На наш взгляд необходимо способствовать скорейшей ратификации Россией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Коренные малочисленные народы Российской Федерации рассматривают участие России в этой Конвенции как своего рода гарантию соблюдения их политических прав и прочной базы для развития российского законодательства по правам коренных народов. К тому же ратификация конвенции, безусловно, поднимет пошатнувшийся за последнее время имидж России в глазах мировой общественности и послужит прочным фундаментом в формировании системы защиты прав и основных свобод коренных народов.

Рекомендации ратифицировать Конвенцию 169 содержались практически во всех итоговых документах парламентских слушаний, научно-практических конференций, проводимых палатами Федерального Собрания РФ и субъектами Российской Федерации по проблемам социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов.<sup>182</sup> Ратификация Конвенции может стать важным фактором, обеспечивающим стабильность и последовательность государственной политики в отношении этих народов. И главное, что основные положения Конвенции согласуются с общедемократическими положениями Конституции Российской Федерации, ее конкретными статьями, гарантирующими права коренных малочисленных народов.

---

<sup>180</sup> См.: Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года // СЗ РФ. – 1995 - № 8. - ст. 601.

<sup>181</sup> См.: Конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 года // ВВС СССР. – 1949. - № 16. - С.3.

<sup>182</sup> См.: Материалы Круглого Стола «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах». – М.: Общественная палата, 2006. – С.78.

Необходимо также, на наш взгляд, принять Декларацию ООН о правах коренных народов 2007 года и инициировать разработку новой конвенции на основе существующей декларации. И в дальнейшем привести законодательство РФ в соответствие с международными стандартами в области защиты прав коренных народов, в частности, изменить наше определение таких народов, убрав из закона критерий численности. В юридической литературе уже давно высказывалось мнение о подмене понятий «коренной народ» на «малочисленный народ», вследствие чего на малочисленные народы в нашей стране не распространяются международно-признанные права и привилегии.<sup>183</sup>

## **ГЛАВА 3. ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ США.**

### **3.1. Основные этапы борьбы коренных народов США за свои права.**

Политика европейских колонизаторов Северной Америки по отношению к коренным обитателям континента менялась с течением времени. В начале индейцев вообще не принимали в расчет, считая «варварами», позднее стали относиться к ним как к людям «второго сорта» и лишь во второй половине XX века к индейцам начали относиться как к равным. Сейчас коренные народы имеют все права, гарантируемые гражданам, и в то же время если принадлежат к племенам в соответствии с установленными ими критериями, то пользуются рядом привилегий. Однако особый правовой статус индейцев, их защита и льготы, связан не с этнической принадлежностью, а с совокупностью правовых признаков, наиглавнейшим из которых является наличие между племенем и правительством США особых доверительных отношений, вытекающих из заключенных в прошлом договоров. Только индейцы-члены племени имеют определенные права и льготы.

---

<sup>183</sup> См.: Московский журнал международного права. - №2. – 1993. – С.125.



Сегодня в Соединенных Штатах Америки официально используется два термина – это «Американский индеец» (American Indian) и «Коренной американец» (Native American).<sup>184</sup> Под последним подразумеваются не только индейцы, но также эскимосы и алеуты (их часто называют «коренными жителями Аляски») и иногда включают в этот термин также коренных жителей Гавайских островов.<sup>185</sup> Эта терминология появилась в 1960-е годы, когда ее начало использовать государственное Бюро по делам индейцев, действующее в составе Министерства Внутренних Дел. В зарубежной юридической литературе подчеркивают, что в США нет общего определения, кто относится к Американским индейцам и какими признаками они должны обладать.<sup>186</sup> Можно встретить различные точки зрения относительно принадлежности в зависимости от цвета кожи, типа волос и т.д.<sup>187</sup> В то же время существует классификация индейцев, так например, в зависимости от принадлежности к какому-либо племени (членства), либо отсутствия таковой выделяют «зарегистрированных» и «незарегистрированных» индейцев; выделяют чистокровных индейцев, оба родителей которых являются индейцами и индейцев смешанного типа, один из родителей которых не индеец. Для того чтобы быть членом того или иного племени необходимо быть индейцем хотя бы на четверть.<sup>188</sup>

В настоящее время в США насчитывается 562 племени коренных американцев, официально признанных таковыми федеральными властями. В их числе – 225 отдельных поселений на Аляске.<sup>189</sup> По данным Бюро Переписи

---

<sup>184</sup> См.: Michael Yellow Bird. What We Want to Be Called: Indigenous Peoples' Perspectives on Racial and Ethnic Identity Labels // *American Indian Quarterly*. – Vol.23. - № 2. – 1999. – P.1.

<sup>185</sup> См.: Stuart Minor Benjamin. Equal Protection and the Special Relationship: The Case of Native Hawaiians // *The Yale Law Journal*. – Vol.106. - № 3. – 1996. – P.537.

<sup>186</sup> См.: Frell M. Owl. Who and What Is an American Indian? // *Ethnohistory*. – Vol. 9. - № 3. – 1962. – P.265.

<sup>187</sup> См.: Hilary N. Weaver. Indigenous Identity: What Is It, and Who Really Has It // *American Indian Quarterly*. – Vol.25. - № 2. – 2001. – P.240.

<sup>188</sup> См.: Eva Marie Garroutte. The Racial Formation of American Indians: Negotiating Legitimate Identities within Tribal and Federal Law // *American Indian Quarterly*. – Vol.25. - № 2. – 2001. – P.224.

<sup>189</sup> См.: William C. Canby, Jr. *American Indian Law in a Nutshell*. Fourth Edition. – Printed in the USA: Thomson and West, 2004. – P.8.

Населения США, в 2000 году в США проживало примерно 1.8 млн. чистокровных индейцев. Для сравнения в 1900 году индейцев в США насчитывалось всего 237 тысяч, а по переписи населения 1980 года – 1 млн. 418 тысяч.<sup>190</sup> Перепись 2000 года впервые в истории США дала возможность указывать «смешанное» происхождение жителя страны. В результате выяснилось, что еще 2.9 млн. американцев также считают себя индейцами. При этом отмечается рост численности индейского населения, предполагается, что к 2080 году коренное население США составит почти 16 млн. человек.<sup>191</sup> По переписи 2000 года численность коренных народов составляла 0,9% от числа всего населения США, и рост их численности составлял 17,9% за последнее десятилетие, в то время как рост числа остального населения США составлял всего лишь 10,7%.<sup>192</sup> Наиболее крупные индейские племена это: навахо, чероки, сиу и чиппева (оджибве). Самое высокое процентное соотношение индейцев к общей численности населения зарегистрировано в штатах Аляска, Нью-Мексико, Южная Дакота и Оклахома.<sup>193</sup>

Федеральное признание племенного статуса имеет важное значение. Это показывает, что та или иная группа коренных обитателей Америки имеет специальные, юридически оформленные отношения с правительством США, подразумевающие, что все контакты с этими людьми проводятся исключительно на правительственном уровне. Однако далеко не все индейские племена официально признаны федеральными властями, хотя некоторые из них добились подобного признания от властей своих штатов. Так, например, племена Катоба и Лумби, располагающиеся на восточном побережье США просили официального признания, первое племя было признано федеральным

---

<sup>190</sup> См.: Francis Paul Prucha. American Indian Policy in the Twentieth Century // The Western Historical Quarterly. – Vol.15. - № 1. – 1984. – P.6.

<sup>191</sup> См.: Тишков В.А. Коренное население Северной Америки в современном мире. – М.: Наука, 1990. – С.386.

<sup>192</sup> См.: Census Bureau: Native Populations to Double // Indian Country Today. – November 11, 2000.

<sup>193</sup> См.: Гарбузов В.Н., Иванов О.А., Трибраг В.В. Американское общество на рубеже веков (По материалам переписи населения 2000 года) // США – Канада: Экономика, политика, культура. – М., 2002. - № 9. – С.19.

центром в 1993 году, а второе было признано на уровне штата.<sup>194</sup> Многие племена, признанные штатами пытаются получить федеральное признание, как например, Лумби.<sup>195</sup> По данным Бюро по делам с индейцами, в период с 1978 по 2004 год петиции о признании племенного статуса были поданы 150 племенами. Для официального признания требуется доказать, что данное племя независимо существовало до первого контакта с белыми, что данное племя сохраняло структуру и традицию передачи власти, что оно имеет письменную конституцию и что современные индейцы имеют генетическую связь с людьми, входившими в это племя до первого контакта с белыми людьми. В общей сложности за этот период времени официального признания добилось 21 племя.<sup>196</sup>

Необходимо отметить, что федеральная политика США в отношении индейцев неоднократно совершала крутые зигзаги от признания племен суверенно равными к переселению племен, попыткам их ликвидировать или ассимилировать и, наконец, сейчас к поощрению племенного самоопределения. Хронологически это выглядит следующим образом:

- 1492-1787 годы – племенная независимость;
- 1787-1828 годы – соглашения равных сторон;
- 1828-1871 годы – переселение индейцев с их исконных земель;
- 1871-1934 годы – политика ассимиляции в отношении индейцев;
- 1934-1953 годы – период восстановления, начатый Ф. Рузвельтом;
- 1953-1968 годы – прекращение поддержки индейцев;
- С 1968 была провозглашена политика «племенного самоопределения».

Каждый из этих периодов был отмечен введением соответствующего законодательства. Начиная с 60-х годов XX века, Конгресс принял ряд

---

<sup>194</sup> См.: Anne Merline McCulloch, David E. Wilkins. “Constructing” Nations within States: The Quest for Federal Recognition by the Catawba and Lumbee Tribes // *American Indian Quarterly*. – Vol.19. - № 3. – 1995. – P.361.

<sup>195</sup> См.: David E. Wilkins. Breaking into the Intergovernmental Matrix: The Lumbee Tribe’s Efforts to Secure Federal Acknowledgment // *Publius*. – Vol.23. - № 4. – Federal Preemption. – 1993. – P.123.

<sup>196</sup> См.: Stephen L. Pevar. *The Rights of Indians and Tribes: The Authoritative ACLU Guide to Indian and Tribal Rights*. Third Edition. – New York University Press. – 2004. – P.391.

законодательных актов, которые ускорили самоопределение и развитие индейцев. Среди них: Акт о самоопределении индейцев и содействии их образованию 1975 года, законодательный запрет штатам приобретать какие бы то ни было права над резервациями без согласия на то данного племени 1968 года, Акт о развитии минеральных ресурсов индейцев, Акт о статусе индейских племен в отношении правительственных налогов, Акт о регулировании игорного бизнеса среди индейцев 1988 года. По мнению Верховного суда США система этих актов доказывает о приверженности федерального правительства и племен целям развития племенного самоопределения.<sup>197</sup> В настоящее время племена имеют право создавать свое правительство; определять членство в племени; регулировать вопросы племенной и частной собственности, сбор налогов; осуществлять контроль за соблюдением закона и порядка; имеют право гражданской юрисдикции в отношении не индейцев на подведомственной территории; имеют право на охоту, рыболовство, сбор ягод и трав, причем не только в пределах своей резервации, но в ряде случаев и за ее пределами.

В свое время еще третий президент США Томас Джефферсон писал о своем убеждении в том, что индейские сообщества, которые живут без правительства, являются более счастливыми людьми, чем народы Европы.<sup>198</sup> В качестве примера можно привести уклад жизни индейцев Северо-востока США и Юго-востока Канады ирокезов, некогда могущественной конфедерации племен, насчитывавшей около 10 тыс. человек. Это земледельцы и охотники, живущие кланами и управляемые женщинами. Считается, что прообразом Американской конституции явилась именно конституция конфедерации

---

<sup>197</sup> См.: Stephen L. Pevar. *The Rights of Indians and Tribes: The Basic ACLU Guide to Indian and Tribal Rights*. – Southern Illinois University Press. – 1992. – P.8-9.

<sup>198</sup> Следует подчеркнуть, что Томас Джефферсон проявлял особый интерес к быту, культуре и традициям коренных народов Северной Америки. Именно благодаря его поддержке в 1804 году была организована исследовательская экспедиция Льюиса и Кларка на запад страны, где им помогала индейка из племени шошонов Сакаджавея. См. более подробно: *The Journals of Lewis and Clark / Edited by John Bakeless*. – Printed in the United States of America by New American Library, 2002.

ирокезов, записанная в виде специальных орнаментов на поясах.<sup>199</sup> Все люди были свободны в выражении своих мыслей, провозглашалась свобода вероисповедания, свобода передвижений и т.д. Совет вождей лиги ирокезов, который включал в себя 50 наиболее уважаемых мужчин, назначаемых женщинами от 5 племен, ежегодно собирался для принятия важных решений и стал прообразом Парламентов США и Канады. Советы вождей имелись также в каждом племени и каждом поселении. Все решения должны были приниматься согласованно, каждое племя имело равные права при голосовании. Подобный уклад жизни существовал практически во всех племенах Северной Америки, и именно он стал прообразом современной демократии США и Канады. Пример индейцев в некотором роде способствовал росту идей равенства, свободы и братства в монархической Европе и, возможно, сподвиг многие европейские народы на социальные революции.<sup>200</sup> Таким образом, индейцы дали всему миру не только кукурузу, картошку и другие овощи, а намного больше. Они показали пример уважения прав и свобод человека, равенства, демократии, их принципы нашли свое воплощение в Конституции США и легли в основу федерального устройства страны.

Взаимоотношения индейцев и европейских колонистов изначально носили сложный и переменчивый характер. Сначала, когда индейцы были многочисленны и представляли реальную угрозу поселенцам, их отношения строились на основе мирного сотрудничества и равенства. До войны Соединенных Штатов за независимость индейские племена выступали в качестве суверенных наций в отношениях с Британской Коронай. Европейцы спрашивали разрешения на поселение у местных племен и выкупали их

---

<sup>199</sup> См.: Jillian Ridington, Robin Ridington. People of the Longhouse: how the Iroquoian tribes lived. – Manitoba, 2001. – P.22.

<sup>200</sup> В 1703 году побывавший в Канаде знатный француз – барон де ла Онтан – публикует книгу «Диалоги», в которой индеец из племени гуронов по имени Адарио рассуждает о французском обществе. Сравнивая дикарство с цивилизацией, он выступает против частной собственности, тирании богачей и социального неравенства. Адарио показывает превосходство природных верований над христианством и естественной нравственности – над стеснениями цивилизованного общества. Как и многие миссионеры, де ла Онтан пропагандирует личность дикаря, который свободен, здоров и счастлив.

землю.<sup>201</sup> Однако население британских колоний росло с геометрической прогрессией, так например, население Северной Каролины увеличилось с 45 тыс. в 1750 году до 275 тыс. в 1775 году.<sup>202</sup> В дальнейшем, окрепнув и обретя военную мощь, английские колонисты стали заявлять, что у индейцев нет прав на землю и потому стали забирать ее силой, нарушая подписанные ранее соглашения и оттесняя местные племена все дальше на запад.<sup>203</sup> Индейцы же, напротив, относились к своим обязательствам с большой ответственностью и не позволяли себе нарушать договоры с поселенцами.<sup>204</sup> У них существовали древние традиции в области дипломатических отношений, процедуры заключения договоров и их исполнения. Так, например, широко известная церемония раскуривания трубки мира (калюмет) при заключении соглашений и их фиксирование на специальных поясах вампумах, где записывались основные события.<sup>205</sup> Официально установленные связи между коренными народами и европейскими державами также служили доказательством не только их фактической способности вести переговоры и вступать в отношения с другими международными политическими образованиями, но и во многих случаях – наличия у них высокоразвитой дипломатической культуры.<sup>206</sup> Что является еще одним аргументом доказательства того, что все стереотипные теории об отсталости коренных народов ошибочны и ничего общего с реальностью не имеют.

Во время начального периода колонизации Американского континента европейцы основывали свои претензии на земли на основе так называемого

---

<sup>201</sup> Так, например, первым соглашением англичан с индейцами был договор от 1608 года между поселением Джеймстаун и вождем Поухатаном в Виржинии.

<sup>202</sup> См.: Colin G. Calloway. *The American Revolution in Indian Country*. – Cambridge University Press, 1995. – P.19.

<sup>203</sup> См.: Felix S. Cohen's *Handbook of Federal Indian Law*. – Lexis Law Pub. – 1982. – P.57-58.

<sup>204</sup> См.: Robert A. Williams, Jr. *Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law and Peace, 1600-1800*. – Printed in the USA. – 1997. – P.79-82.

<sup>205</sup> Подробнее об истории и традициях Североамериканских индейцев в области дипломатии и заключении договоров смотрите: Richard White. *The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*. – Printed in the USA, 1991.

А также: Francis Jennings. *The History and Culture of Iroquois Diplomacy*. – Printed in the USA, 1985.

<sup>206</sup> См.: Sharon O'Brien. *American Indian Tribal Governments*. – London, 1989. – P.17.

«закона об открытии». Согласно которому европеец, первый открывший или вступивший на тот или иной участок суши, не занятый иным государством, мог объявить его собственностью своей державы. Этот закон разделял «право собственности» и «право проживания», которое предоставлялось «дикарям» нехристианам. Только «цивилизованный» человек, т.е. европеец – христианин мог считаться полноценным собственником земли, так как он мог «продуктивно» использовать ее. Именно поэтому Христофор Колумб вступал на открытые им острова Карибского моря с испанским флагом в руке и объявлял эти земли владением испанской короны. С течением времени этот принцип претерпел некоторые изменения. Европейцы получали права на законное владение землей либо в результате войны – после вытеснения или уничтожения индейцев, либо на основании мирных договоров с отдельными индейскими племенами. В Северной Америке использовались оба этих варианта, причем зачастую войны чередовались с договорами, которые заключали не только правительства стран, но и власти колоний и даже отдельные колонисты. Этот принцип был понятен и самим индейцам, которые традиционно строили свои отношения с соседями аналогичным образом.

В период становления нового молодого государства – Соединенных Штатов Америки, правительство этой страны сразу заняло жесткую позицию по отношению к коренным народам континента.<sup>207</sup> Джордж Вашингтон называл индейцев дикарями и сравнивал их с волками.<sup>208</sup> Он считал, что необходимо провести границу на западе страны и оградить их от цивилизованного населения Америки.<sup>209</sup> Война за независимость шла отчасти за контроль над индейскими землями, и как пишет известный специалист в области индейского права, профессор университета Аризоны Роберт Вильямс,

---

<sup>207</sup> О взаимоотношениях Соединенных Штатов Америки на заре своего становления с индейцами смотрите: Walter Mohr. *Federal Indian Relations: 1774-1788*. – Printed in the United States of America, 1933.

<sup>208</sup> См.: David H. Getches, Charles F. Wilkinson, Robert A. Williams, Jr. *Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.85-86.

<sup>209</sup> См.: Robert A. Williams, Jr. *Like A Loaded Weapon. The Rehnquist Court, Indian Rights, and the Legal History of Racism in America*. – University of Minnesota Press, 2005. – P.40.

этот фактор стал мощным стимулом к победе.<sup>210</sup> Именно по этой причине многие индейские племена встали на сторону англичан и поддерживали их в войне с американскими повстанцами, надеясь сохранить свою независимость, земли и не допустить образования на своей территории нового государства.

Любопытно, что США были созданы частично и из-за индейцев. В Декларации Независимости содержится обширный перечень претензий американских колонистов к королю Великобритании. Одна из них гласит, что король «пытался натравливать на жителей наших приграничных земель безжалостных дикарей-индейцев, чьи правила ведения войны сводятся к уничтожению людей, независимо от возраста, пола и семейного положения».<sup>211</sup> После образования США в 1776 году прерогативу ведения переговоров с индейцами получили федеральные власти – штаты лишились этого права. И с принятием конституции США в 1789 году Конгресс передал все дела по отношениям с индейцами Департаменту военных дел США. Основой территориальной экспансии оставались мирные договоры, согласно которым индейцы отказывались от своих земель в качестве наказания (например, если они начинали войну с США или активно сотрудничали с иными державами в расчете навредить Соединенным Штатам) или путем сделки (индейцы могли получить взамен какие-то денежные выплаты или права). В любом случае, гарантом сделки оставалось само федеральное правительство, что ставило индейцев в заведомо неравное положение.

Председатель Верховного суда США Джон Маршалл (1755-1835гг.), известный благодаря своему вкладу в укрепление принципов федерализма, формированию американской системы права и утверждению роли судов в качестве влиятельной и самостоятельной ветви власти в стране был первым, кто признал права индейцев на землю. В решении суда по делу «Джонсон

---

<sup>210</sup> См.: Robert A. Williams, Jr. *Teacher's Manual to accompany Cases and Materials on Federal Indian Law*. Fifth Edition. – Printed in the United States of America: Thomson/West. – 2005. – P.10.

<sup>211</sup> См.: Декларация независимости США от 4 июля 1776 года // *Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное* / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.- 2002. – С.22.



против Макинтош» в 1823 году указывалось, что только федеральное правительство может заключать сделки с индейцами относительно их земель и признавалось право индейцев на занимаемые ими территории. Это право не могло быть изъято, кроме как по воле самих индейцев.

В то же время суд пояснил, что «закон об открытии» более важен, чем любые договоры с индейцами, что правительство США является правопреемником Великобритании на занимаемой ею территории Северной Америки, и так как британцы первыми из цивилизованных людей ступили на эти земли, то они имеют абсолютные права на владение ими. К тому же индейцы не рассматривались европейцами как нация или государство и таким образом не имели прав на полную автономию и на земли своих предков. Американцы видели будущее своей страны без индейцев.<sup>212</sup> Профессор университета Аризоны Джеймс Анайя приводит в своей книге высказывание Джона Маршалла относительно индейцев, который рассматривал их в качестве свирепых дикарей, главным занятием которых была война, а источником пропитания – лес. «Оставить им их землю значит оставить страну в дикости; управлять ими представляется невозможным ввиду их храбрости и свирепости, они всегда готовы с оружием в руках отстаивать свою независимость».<sup>213</sup>

В течение 1787-1871 годов индейские племена заключили сотни договоров с федеральными властями относительно своих территорий в обмен, по существу, на обещания. Эти обещания создали обязательство защищать индейцев и основа этих уникальных отношений – доверие: индейцы верят Соединенным Штатам в том, что те выполнят обещания, которые дали в обмен на их земли.<sup>214</sup> Одним из первых договоров молодого американского государства с индейцами был договор 1776 года с племенем делавэров, согласно которому даже предусматривалась возможность создания отдельного

---

<sup>212</sup> См.: Colin G. Calloway. The American Revolution in Indian Country. – Cambridge University Press, 1995. – P.15.

<sup>213</sup> См.: James S. Anaya. Indigenous Peoples in International Law. Second Edition. – Oxford University Press, 2004. – P.24.

<sup>214</sup> См.: Stephen L. Pevar. The Rights of Indians and Tribes: The Basic ACLU Guide to Indian and Tribal Rights. Second Edition. – Southern Illinois University Press. – 1992. – P.26.

штата, которым управляли бы индейцы, и предусматривалась возможность направления ими своего представителя в Конгресс США.<sup>215</sup> По договору 1785 года с федеральным правительством племя чероки также имело право направлять по своему усмотрению делегата в Американский Конгресс. Данное право было также подтверждено в статье 7 договора «Новая Эхота» 1835 года, где чероки, единственное из всех племен США получали такое право.<sup>216</sup> Практически ежегодно они отправляли своих представителей в Вашингтон, которые лоббировали там интересы племени.<sup>217</sup> Многие из этих договоров являются действующими и зачастую индейцы прибегают к ним в качестве инструмента для возвращения своих земель, как например, договор «Канандаигуа» от 1794 года между союзом шести племен ирокезов и правительством США.<sup>218</sup>

В 1830 году состоялось знаковое событие: Конгресс США принял закон «О перемещении индейцев», который давал федеральным властям страны право «обменивать» земли, которые занимали индейские племена в восточной части страны на земли, расположенные на Западе, куда только начали добираться европейские переселенцы. Инициатором принятия этого закона был штат Джорджия. На его территории находились земли племени чероки. В отличие от других племен США, чероки считались одним из «цивилизованных» племен, они успешно занимались сельским хозяйством, вожди жили в домах, спроектированных ведущими американскими архитекторами, их дети посещали американские школы, учились играть на фортепиано. В 1809-1821 годы один из вождей чероки по имени Секвойя<sup>219</sup> создал оригинальный алфавит племенного

---

<sup>215</sup> См.: Ezra Rosser. Promises of Non-state Representatives // Yale Law Journal. Pocket Part. – № 117. – 2007. – P.119.

<sup>216</sup> См.: Ezra Rosser. The Nature of Representation: the Cherokee Right to a Congressional Delegate // Public Interest Law Journal. – The Boston University. – Volume 15. – № 1. – 2005. – P.91.

<sup>217</sup> См.: Tom Holm. Indian Lobbyists: Cherokee Opposition to the Allotment of Tribal Lands // American Indian Quarterly. – Vol.5. - № 2. – 1979. – P.115.

<sup>218</sup> См.: Jack Campisi, William A. Starna. On the Road to Canandaigua: The Treaty of 1794 // American Indian Quarterly. – Vol.19. - № 4. – 1995. – P.467.

<sup>219</sup> В честь этого вождя было названо самое высокое дерево нашей планеты.



































































































































































































































































































