

КОНВЕНЦИЯ МОТ 169 И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДАХ

© 2019 г. В. А. Кряжков^{1, *}, Р. Ш. Гарипов^{2, **}

¹ Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва

² Американский университет, г. Вашингтон, США

*E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

**E-mail: garipov@american.edu

Поступила в редакцию 16.05.2019 г.

Аннотация. В статье дается характеристика Конвенции МОТ 169 как важнейшего международно-правового акта о правах коренных народов. Анализируются попытки её ратификации в СССР и Российской Федерации. Показаны влияние Конвенции на российское законодательство о коренных малочисленных народах, на его недостатки и возможности совершенствования с позиций требований указанного акта.

Ключевые слова: Международная организация труда (МОТ), Конвенция МОТ 169, коренные малочисленные народы, российское законодательство.

Цитирование: Кряжков В.А., Гарипов Р.Ш. Конвенция МОТ 169 и российское законодательство о коренных малочисленных народах // Государство и право. 2019. № 9. С. 52–64.

При написании настоящей статьи использована нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс».

DOI: 10.31857/S013207690006730-5

ILO 169 CONVENTION AND RUSSIAN LEGISLATION ON INDIGENOUS MINORITIES

© 2019 V. A. Kryazhkov^{1, *}, R. Sh. Garipov^{2, **}

¹ National research University Higher school of Economics, Moscow

² Faculty of international relations, American University, Washington, USA

*E-mail: vladimir-kryazhkov@yandex.ru

**E-mail: garipov@american.edu

Received 21.12.2018

Abstract. The article describes the ILO 169 Convention as one of the most important international legal Act on indigenous peoples' rights. Authors analyze the USSR and Russian Federation' attempts to ratify it. The article illustrates the Conventions' impact on Russian legislation about indigenous small-numbered peoples with its deficiencies and scope for improving according to the Convention's requirements.

Key words: International Labor Organization (ILO), ILO 169 Convention, indigenous small-numbered peoples, Russian legislation.

For citation: Kryazhkov, V.A., Garipov, R. Sh. (2019). ILO 169 Convention and Russian legislation on indigenous minorities // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 52–64.

In writing this article, the legal framework of ATP "ConsultantPlus" was used.

Введение

Если раньше международное право выступало инструментом политики колониализма и захвата новых территорий, то сегодня оно служит важным ориентиром и мощным стимулом в развитии внутринационального законодательства в области обеспечения прав коренных народов¹. Именно такими свойствами обладает принятая 30 лет назад, в 1989 г., Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»². В нашей стране она непосредственно затрагивает интересы 40 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока³, сохраняющих традиционный образ жизни. При этом, однако, Конвенция не ратифицирована Россией, хотя и многие ее положения в том или ином виде отражены в законодательстве государства. Проблемными остаются вопросы совмещения ее стандартов с внутригосударственными нормами, регламентирующими права данных народов на земли, природные ресурсы и приоритетное природопользование, на свободное занятие традиционной хозяйственной деятельностью, компенсации, на их участие в принятии решений, затрагивающих права и интересы названных народов. Есть трудности, связанные с признанием традиционных ценностей, институтов и обычного права.

История подписания и основные положения Конвенции 169

Практически с момента своего учреждения в 1919 г. МОТ стала заниматься социальными и экономическими вопросами этнических общностей, чьи культура, обычаи, язык отличают их от остальной части населения данной конкретной страны⁴. В 1957 г. названной организацией была принята Конвенция № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых

странах»⁵ документ, представляющий собой первую попытку кодификации прав коренных народов в международном праве с охватом вопросов о праве на землю, об условиях труда, о здравоохранении и образовании. Ее ратифицировали 27 стран⁶.

В 70–80-х годах прошлого века ООН активизировала свою работу по защите прав коренных народов. В целях усовершенствования положений Конвенции № 107 и необходимости развития норм в области защиты прав коренного населения в 1985 г. Международная организация труда начала процесс ее пересмотра. В 1986 г. МОТ провела совещание экспертов, куда входили и представители организаций коренного населения. По его итогам было признано, что интеграционный подход как базовая идея Конвенции 107 не отвечает потребностям коренных народов и не отражает современного мышления. Особо подчеркивались возможность самоопределения этих народов в экономических, социальных и культурных областях и необходимость закрепления данного права в новых нормах Международной организации труда⁷. Был также сделан вывод о том, что компетенция государства изымать земли коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни, или выселять эти народы с их земель должна быть ограничена исключительными обстоятельствами и должна осуществляться лишь при их ясно выраженном согласии⁸.

Конвенция МОТ № 169 была принята в июне 1989 г. и вступила в силу 5 сентября 1991 г. В этот момент ее ратифицировали четыре государства: Боливия, Колумбия, Мексика и Норвегия. В последующем она была ратифицирована Коста-Рикой, Данией, Эквадором, Фиджи, Гватемалой, Гондурасом, Нидерландами, Парагваем, Перу, Аргентиной, Бразилией, Доминиканской Республикой, Венесуэлой, Испанией, Непалом, Чили, Центральноафриканской Республикой и Никарагуа. Таким образом, к настоящему времени Конвенцию ратифицировали 22 государства⁹.

Документ представляет собой весьма объемный международно-правовой акт, который состоит из преамбулы и 44 статей, объединенных в 10 разделах, таких как: общая политика, земля, наём и условия

¹ См.: James S. Anaya. *Indigenous Peoples in International Law*. Second Edition. Oxford, 2004. P. 4.

² См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 2193–2207.

³ Перечень данных народов утвержден распоряжением Правительства РФ 17 апреля 2006 г. № 536-р (см.: СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. II), ст. 1905). Они расселены в 28 субъектах Российской Федерации, расположенных в северных широтах, на территориях, являющихся исконными местами их обитания. Общая численность названных народов составляет около 280 тыс. человек (см.: Коренные малочисленные народы Российской Федерации. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. Т. 13. М., 2005. С. 377–557).

⁴ См.: Коренное население: Глобальное стремление к справедливости: доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1990. С. 179–181.

⁵ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. С. 1173–1183.

⁶ См.: Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни: руководство по Конвенции МОТ № 169 / сост. М. Томеи, Л. Свепстон. Женева, 1996. С. 1.

⁷ См.: *Russel Lawrence Barsh. Revision of ILO Convention № 107 // The American Journal of International Law*. Vol. 81. 1987. № 3. P. 756.

⁸ См.: Вестник МИД СССР. 1989. № 17. С. 17.

⁹ См.: URL: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?C169>

занятости, профессиональная подготовка, кустарные промыслы и ремесла, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и средства общения, международные контакты и сотрудничество, управление, общие положения, заключительные положения. Фактически Конвенция 169 стала преемницей Конвенции МОТ № 107, хотя ряд стран, которые ратифицировали Конвенцию № 107, но не ратифицировали Конвенцию № 169, продолжают оставаться участниками первой из них.

Согласно Конвенции 169 коренные народы рассматриваются не как временные, исчезающие сообщества (на этом предположении строилась идеология Конвенции 107), но как политические образования, которые вправе сохраняться и развиваться, исходя из собственных устремлений и желаний¹⁰. В числе важнейших прав данных народов Конвенция 169 закрепила: 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 собственности на земли, которые они традиционно занимают; право на пользование и управление природными ресурсами, находящимися на этих землях; право на получение компенсаций за убытки и ущерб, наносимый им в связи с использованием данных земель; право на сохранение обычаев или обычного права (они должны учитываться при применении национальных законов); право на создание собственных учебных заведений и многое другое.

Конвенцией установлен запрет дискриминации названных народов (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.

Помимо прав, предоставленных коренным народам, в Конвенции отражены обязанности

¹⁰ См.: *Bradford W. Morse. The Rights of Indigenous and Minority Peoples // Convergence of Legal Systems in the 21st 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.*

правительств участвующих в Конвенции государств, по обеспечению данных прав. Правительства должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними 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 Конвенции.

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

Ключевым моментом является замена понятия «население», используемого в Конвенции 107, на понятие «народ» в Конвенции 169. Однако в новом документе говорится и 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 коренных народов носит вполне конкретный характер (увязывается с их культурными, духовными и хозяйственными запросами) и неравнозначно праву на самоопределение народов, предполагающему свободный выбор данными народами своего политического статуса, территориальной обособленности с образованием собственной государственности.

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 с учетом имеющихся особенностей принимает конкретные меры.

Отношение к Конвенции 169 в позднем СССР

СССР участвовал в разработке проекта и голосовал за принятие Конвенции 169. В последующем,

однако, в определенный Уставом МОТ¹¹ 18-месячный период (п. 5 «в» ст. 19) она не была им ратифицирована. По истечении указанного времени, как записано в п. 5 «е» Устава, член Организации не несет в дальнейшем никаких обязательств, за исключением обязательства сообщать Генеральному директору Международного бюро труда о положении законодательства в его стране и соответствующей практике по вопросам, которых касается Конвенция, о том, что было предпринято для придания силы любым положениям Конвенции путем принятия законодательных или административных мер, коллективных договоров или любым другим путем, а также о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации Конвенции или задерживают ее.

Вместе с тем обратим внимание на то, что вопрос о ратификации Конвенции 169 неоднократно поднимался в СССР. В частности, в 1989 г. с запросом по этому поводу обращался к Правительству СССР народный депутат Верховного Совета СССР Р. Ругин, но четкого ответа он не получил. В 1990 г. с таким же запросом в Правительство СССР обратился президент Ассоциации коренного населения «Ямал — потомкам» С. Харючи. В ответе ему заместитель председателя Бюро Совета Министров СССР по социальным вопросам В. Лахтин разъяснил, что вопрос о ратификации Конвенции Правительство СССР предполагает рассмотреть в текущем году в установленном порядке. В 1991 г. председатель Комитета по национальной политике и межнациональным отношениям Верховного Совета СССР Г.С. Тарасевич на свой запрос в МИД СССР о возможности и целесообразности ратификации Конвенции 169 получил письмо за подписью министра иностранных дел Н.Н. Бессмертных, в котором содержался положительный ответ. Исходя из этого, некоторые исследователи полагали, что СССР в 1991 г. был весьма близок к ратификации Конвенции¹².

О благожелательном отношении СССР к Конвенции в определенной степени свидетельствовало и то, что ее идеи находили отражение в принимаемых в тот период правовых актах. Так, Постановлением Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны»¹³ рекомендовалось осуществить в 1990 г. закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными

народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Постановлением Кабинета Министров СССР и Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 г. № 74 «О дополнительных мерах по улучшению социально-экономических условий жизни малочисленных народов Севера на 1991—1995 гг.»¹⁴ признавалось необходимым: обеспечить каждую семью из малочисленных народов Севера жильем; создать условия для развития традиционной хозяйственной деятельности этих народов посредством закрепления за ними исключительного права и льгот на использование биологических ресурсов в местах их проживания, охотничьих и рыболовных угодий и оленьих пастбищ, образования территорий традиционного природопользования для ведения ими традиционных промыслов; разработать нормативы и порядок возмещения экологического ущерба от хозяйственного освоения территорий проживания северных народов; бронировать до 10% мест от общей численности для работы данных народов; завершить создание алфавитов и правил орфографии для народов, не имеющих письменности; гарантировать для представителей этих народов целевые места в высших учебных заведениях и в аспирантуре; поддерживать специализированные редакции на языках народов Севера и издание соответствующей литературы; утвердить Государственную программу развития малочисленных народов Севера на 1991—1995 гг.

Попытки ратификации Конвенции 169 в Российской Федерации

Россия — член МОТ и правопреемник СССР. На нее непосредственно не возлагается обязанности вводить нормы Конвенции 169 в свою правовую систему. Вместе с тем попытки сделать это были неоднократны. Подобное происходило еще до принятия Конституции РФ 1993 г. В частности, Постановлением Съезда народных депутатов РФ от 21 апреля 1992 г. «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей»¹⁵ Верховному Совету РФ предписывалось рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции 169. Президент РФ также признавал необходимым принять такое решение¹⁶. По инициативе народного депутата А. В. Кривошапкина, избранного от Республики Саха (Якутия), вопрос о ратификации Конвенции включался в повестку

¹¹ СССР присоединился к данному Уставу 26 апреля 1954 г. (см.: Организация Объединенных Наций: сб. док. М., 1956. С. 267—286).

¹² См.: Пик А. Международные правовые нормы политики государств в отношении аборигенных народов // Живая Арктика. Информационный бюллетень. 1996. № 1. С. 6.

¹³ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 25, ст. 487.

¹⁴ См.: Собрание постановлений Правительства СССР. 1991. № 7, ст. 31.

¹⁵ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 22, ст. 1186.

¹⁶ См.: Указ Президента РФ от 5 февраля 1992 г. № 118 «Об Ассоциации автономных округов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 356.

дня четвертой сессии Верховного Совета РФ¹⁷, но в последующем его рассмотрение было отложено.

Конституция РФ 1993 г. закрепила: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69). Это стимулировало активность по ратификации Конвенции 169. В частности, 22 ноября 1994 г. в Государственной Думе Федерального Собрания РФ состоялись масштабные парламентские слушания по данному вопросу с участием представителей федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, МОТ и коренных малочисленных народов. В ходе дискуссии высказывались не только предложения в поддержку ратификации Конвенции, но и определенные сомнения относительно этого шага, которые сводились к нескольким позициям: не ясно, на кого в Российской Федерации может распространяться Конвенция; совместимо ли с российской правовой действительностью ее положение о признании за коренными народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают; допустима ли ратификация документа в отсутствие необходимой нормативной правовой базы; Россия способна успешно решать проблемы коренных малочисленных народов и без ратификации Конвенции. В Рекомендациях, принятых по итогам слушаний, констатировалось, что положения Конвенции соответствуют сути и духу Конституции РФ, ее ратификация отвечает чаяниям коренных народов России, будет способствовать укреплению правовой основы взаимоотношений народов и государства. Предлагалось: Президенту РФ внести Конвенцию на ратификацию, Федеральному Собранию, привести в соответствие с ней действующее законодательство, а Правительству РФ определить конкретных бенефициариев прав данного акта¹⁸. В последующем Государственная Дума Постановлением от 26 мая 1995 г. № 816-1 ГД «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» подтвердила адресованное Президенту РФ предложение рассмотреть вопрос о возможности внести Конвенцию 169 на ратификацию¹⁹.

¹⁷ См.: Постановление ВС РФ от 13 февраля 1992 г. № 2347-1 «О включении в повестку дня четвертой сессии Верховного Совета Российской Федерации дополнительных вопросов» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11, ст. 533.

¹⁸ См.: 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 г. М., 1995. С. 69, 70.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 1995. № 24, ст. 2260.

После состоявшихся слушаний Конвенция не прошла процедуру ратификации. Однако обсуждение данного вопроса продолжались. По инициативе Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов 22 ноября 2002 г. был проведен «круглый стол» на тему «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”». Участники дискуссии, как следует из Рекомендаций «круглого стола», согласились с тем, что до принятия решения о ратификации Конвенции нужно проработать вопросы об этнических группах, которым она будет адресована, а также вопросы землепользования и природопользования коренных народов в контексте положений данного документа, совмещения терминологии российского законодательства и Конвенции²⁰.

Последний обстоятельный разговор о ратификации Российской Федерацией Конвенции 169 имел место в рамках «круглого стола», организованного Общественной палатой РФ 23–24 ноября 2006 г. В нем приняли участие представители МОТ, правительств Норвегии, Гватемалы, Дании (с опытом ратификации и применения Конвенции, федеральных и региональных органов государственной власти, организаций коренных малочисленных народов и эксперты). По итогам дискуссии признавалось, что:

положения Конвенции о праве коренных народов на земли и природные ресурсы могут, с учетом опыта названных государств, применяться достаточно гибко, с использованием формы долгосрочного безвозмездного пользования землей данными народами;

бенефициарии прав Конвенции в Российской Федерации уже определены, если принять во внимание Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации²¹;

необходимо создать межведомственную группу для подготовки заключения о ратификации Российской Федерацией Конвенции 169 и провести парламентские слушания по данному вопросу²².

К сказанному добавим: на ратификации Конвенции 169 непосредственно настаивают коренные

²⁰ См.: Материалы к «круглому столу» по вопросу «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”». М., 2002.

²¹ Данный перечень утвержден Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 // СЗ РФ. 2000. № 14, ст. 1493.

²² См.: Материалы «круглого стола» «О ратификации Конвенции МОТ № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”». М., 2006.

малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и их объединения²³. Это находит поддержку и обоснование в научных исследованиях²⁴.

И все же Россия так и не ратифицировала Конвенцию 169. Полагаем, однако, что состоявшиеся обсуждения данного вопроса были небесполезными. Они позволили глубже проникнуть в содержание названного документа, способствовали привлечению внимания к проблемам коренных малочисленных народов и правовому регулированию отношений, связанных с ними.

В настоящий момент, учитывая ожидания названных народов и состояния дел с их правами, вопрос о ратификации Конвенции не утратил актуальности. Придание ей обязательной силы согласуется с требованиями Конституции РФ (ст. ч. 1 ст. 17, ч. ст. 55, ст. 69), будет способствовать повышению доверия к органам государственной власти со стороны коренных малочисленных народов, позволит усилить государственный контроль за сохранением надлежащих условий их жизни, придаст ускорение, всесторонность и взаимосвязанность законотворчеству и правоприменительной практике в сфере защиты прав коренных малочисленных народов, обеспечит стабильность внутреннего законодательства, касающегося данных народов. При этом надо исходить из того, что:

сомнения, связанные с тем, соответствует ли Конвенция 169 (отдельные ее положения) Конституции РФ, способен разрешить Конституционный Суд РФ, к полномочиям которого отнесена проверка не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ);

отсутствие необходимых законов или несоответствие их Конвенции не могут рассматриваться как препятствия к ее ратификации: по смыслу Конституции РФ (ч. 4 ст. 15, ст. 69), если Конвенция не противоречит Конституции и повышает стандарт прав и гарантий коренных малочисленных народов, то она может вводиться в российскую правовую систему, а законодательство должно приводиться в соответствие с ней;

²³ См.: Доклад о положении коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации. М., 1997. С. 33; Рекомендации VI съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 24 апреля 2009 г. URL: <http://www.raipon.org>

²⁴ 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. 122–132; *Заметина Т.В.* Конституционный статус коренных малочисленных народов России. Энгельс, 2009. С. 213, 214; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 182, 183.

при определении характера и масштаба мер, которые следует проводить в целях применения Конвенции, проявляется гибкость с учетом условий, характерных для каждой страны (ст. 34 Конвенции);

имплементация Конвенции в российскую правовую систему не может разрушить накопленного позитивного потенциала прав и льгот коренных малочисленных народов, поскольку ее положения не имеют обратной силы, не конкурируют с международно-правовыми нормами и нормами внутреннего законодательства, устанавливающими более высокие стандарты прав данных народов (ст. 35 Конвенции).

Влияние Конвенции 169 на российское законодательства о коренных малочисленных народах

В настоящее время в Российской Федерации сформировался значительный массив законов, нацеленных на защиту коренных малочисленных народов. Основу данного законодательства составляет положение Конституции РФ (ст. 69), согласно которому Российская Федерация берет на себя обязательства гарантировать права названных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Указанная норма предполагает, что Россия рассматривает сообщество коренных малочисленных народов как нуждающееся в государственной поддержке, предоставлении им специальных прав, соизмеримых с международными стандартами, что должно способствовать сохранению их самобытности и развитию в современном обществе.

Конституции РФ также устанавливает, что защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей составляет особый предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «м» ч. 1 ст. 72). Сообразно с этим правовое регулирование по данным вопросам осуществляется федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). На текущий момент только на федеральном уровне принято несколько десятков таких актов²⁵, среди которых определяющее значение имеют Федеральные законы – «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (от 30 апреля 1999 г.)²⁶, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (от 20 июля

²⁵ См.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Кн. 56: в 2 т. Т. 1 / сост. В.А. Кряжков. М.— Салехард, 2013.

²⁶ См.: СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2208.

2000 г.)²⁷ и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (от 7 мая 2001 г.)²⁸.

Как соотносится сложившееся правовое регулирование в рассматриваемой сфере с ключевыми положениями Конвенции 169?

Определение российских народов, на которых распространяется Конвенция 169. Данные народы в Российской Федерации именуется как «коренные малочисленные народы». Ими в соответствии с Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 1) признаются «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». Следуя предписаниям названного Закона, Правительством РФ (о чем упоминалось выше) по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации были утверждены перечни этих народов (Единый перечень из 46 коренных малочисленных народов с выделением из него Перечня 40 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации). В последующем федеральное законодательство развивалось исключительно применительно к народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, поскольку они более всего соответствуют объективным критериям народов, на которых распространяется Конвенция 169 (ч. 1 ст. 1). При этом следует понимать, что Российская Федерация как суверенное государство самостоятельно определяет конкретные группы народов, требующих особой государственной поддержки с позиций международных стандартов, а также их наименование.

Включение или невключение сообществ в перечень коренных малочисленных народов находится на усмотрении органов государственной власти. Например, в этом было отказано коми-ижемцам и поморам, которые стремились обрести статус указанных народов, по той причине, что они не являются обособленными этносами²⁹. Для упорядочения рассматриваемых отношений было бы целесообразно регламентировать процедуру групповой этнической идентификации, исходя из следующего:

этнические сообщества, если они соответствуют установленным критериям, самостоятельно

решают вопрос об отнесении себя к коренным малочисленным народам, т.е. во внимание должен приниматься критерий самоидентификации народов, на который указывает Конвенция 169 (ч. 2 ст. 1);

желание быть включенным в Перечень коренных малочисленных народов должно подтверждаться решением соответствующих сообществ или органов (организаций), уполномоченных их представлять;

органы государственной власти субъекта Российской Федерации призваны контролировать соблюдение процедур, исключать фальсификацию соответствия коренных малочисленных народов установленным критериям, направлять необходимые документы в Правительство РФ;

Правительство РФ принимает решение о включении этнического сообщества в Перечень коренных малочисленных народов с учетом мнения Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Отрицательное решение по этому вопросу может оспариваться в суде.

Несмотря на то что Конституция РФ (ст. 26) гарантирует каждому право определять и указывать свою национальную принадлежность, проблемным уже долгие годы остается вопрос индивидуальной этнической идентификации лиц из числа коренных малочисленных народов. Как следствие, у них возникают сложности с реализацией специальных прав на традиционные охоту и рыболовство, землепользование, замену военной службы альтернативной гражданской службой, получение социальной пенсии и др. Для разрешения ситуации предлагаются различные меры (в последнее время активно продвигается идея составления государственного реестра лиц, относящихся к коренным малочисленным народам). Однако наиболее простым и понятным, на наш взгляд, можно было бы признать выдачу уполномоченным государственным органом документа (вкладыша в паспорт), подтверждающего принадлежность лица к сообществу коренных малочисленных народов, при наличии соответствующего требования, исходящего от него, а также доказательств его принадлежности к этим народам, в качестве которых необходимо рассматривать происхождение, язык, образ жизни, ведение традиционной хозяйственной деятельности, соблюдение обычаев и традиций³⁰.

³⁰ См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 204–206; Тодышев М.А. О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В.А. Штырова. М., 2013. С. 87–102.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2000. № 30, ст. 3122.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2001. № 20, ст. 1972.

²⁹ См.: Соколовский С.В. Политика признания коренных народов в международном праве и законодательстве Российской Федерации. М., 2016. С. 45, 46.

Права коренных малочисленных народов на сохранение своих институтов и выражение мнения по вопросам, затрагивающим их интересы. Обеспечение этих прав – гарантия права названных народов на самоопределение в Российской Федерации, которое рассматривается как принцип федеративного устройства России (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). Его воплощением для некоторых коренных малочисленных народов (ненцы, ханты, манси, чукчи) исторически являются автономные (в прошлом – национальные) округа – Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий³¹, имеющие статус субъектов Российской Федерации, а также административно-территориальные единицы с особым статусом, образованные в местах расселения долганов, эвенков и коряков, вместо упраздненных автономных округов указанных народов³². Дополнительно к этому Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закрепляет права коренных малочисленных народов на участие в осуществлении контроля за использованием земель, за соблюдением природоохранного законодательства, в решении вопросов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, в проведении экологических и этнологических экспертиз, создании общин и иных объединений, территориальном общественном самоуправлении (ст. 8, 11, 12). Предусмотрено формирование советов представителей коренных малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. Непосредственно закрепляется возможность проведения сходов, референдумов граждан в ситуации, когда возникает необходимость выделения земельных участков на строительство объектов в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов для целей, не связанных с этой деятельностью и традиционными промыслами (п. 9 ст. 39.14 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г.³³).

Вместе с тем отношения, связанные с образованием или упразднением субъектов Российской

Федерации и административно-территориальных единиц, обеспечивающих автономию коренных малочисленных народов, законодательно не урегулированы. Положения же об участии названных народов в управлении носят общий характер, тогда как Конвенция 169 предполагает, что подобное должно происходить на основе установленных процедур, систематически (всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут затрагивать эти народы) и на всех уровнях публичной власти, через представительные институты коренных народов (они должны признаваться и иметь гарантированную ресурсную поддержку), добросовестно и в форме, соответствующей обстоятельствам, с целью достижения договоренности или согласия в отношении предлагаемых мер (ст. 6). Именно по указанным направлениям необходимо развивать российское законодательство о коренных малочисленных народах.

Права коренных малочисленных народов на земли. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закрепляет, что коренные малочисленные народы, их объединения и лица, относящиеся к этим народам, имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами (п. 1 ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 8). Конкретизируя названное положение, Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» гарантирует лицам, относящимся к коренным малочисленным народам и их общинам, право на создание местных, региональных и федеральных особо охраняемых территорий для ведения ими традиционного природопользования и традиционного образа жизни. В границах названных территорий устанавливается специальный правовой режим природопользования, земельные участки предоставляются лицам из числа коренных малочисленных народов и их общинам в соответствии с действующим законодательством, а изъятие этих участков для государственных и муниципальных нужд допускается при предоставлении равноценных земельных участков с возмещением убытков, причиненных таким изъятием. К настоящему времени отметим, что все инициативы по образованию федеральных территорий традиционного природопользования (они, по логике, должны обеспечивать повышенную степень защиты земельных прав коренных малочисленных народов) не имели успеха;

³¹ См.: постановление ВЦИК от 10 декабря 1930 г. «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» // СУ РСФСР. 1931. № 8, ст. 98.

³² См.: Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (ст. 5) // СЗ РФ. 2005. № 42, ст. 4212; Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» (ст. 5, 15) // СЗ РФ. 2006. № 29, ст. 3119.

³³ См.: СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

Земельный кодекс РФ предусматривает предоставление лицам из числа коренных малочисленных народов и их общинам земельных участков в безвозмездное пользование для размещения зданий и сооружений на срок не более чем на десять лет (п. 13 ч. 2 ст. 39.10);

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³⁴ признает допустимой передачу земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов этих народов в аренду, а оленьих пастбищ в районах Крайнего Севера – только на праве аренды или на праве безвозмездного пользования на срок не менее пяти лет (п. 5, 6 ст. 10);

Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г.³⁵ допускает осуществление северного оленеводства на основе договоров аренды лесных участков, а если это делается для собственных нужд, то лесные участки предоставляются в безвозмездное срочное пользование (ст. 38);

Федеральный закон от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»³⁶ устанавливает, что на территории национальных парков выделяются зоны традиционного экстенсивного природопользования, предназначенные для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов, в границах которых допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования (п. «е» ч. 1 ст. 15).

К сказанному нужно добавить, что распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р³⁷ утвержден «Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации». Тем самым зафиксированы исторически сложившиеся территории (ареалы) исконной среды обитания данных народов, в пределах которых они осуществляют свою культурную и бытовую жизнедеятельность, занимаются, в частности, традиционной хозяйственной деятельностью и промыслами, причем без обязательной связи с их правом на пользование землей (земельными участками).

Если сравнивать приведенные положения с Конвенцией 169, можно констатировать, что

³⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3018.

³⁵ См.: СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5278.

³⁶ См.: СЗ РФ. 1995. № 12, ст. 1024.

³⁷ См.: СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2493.

российское законодательство не признает за коренными малочисленными народами права собственности и владения на земли, но закрепляет их право на безвозмездное срочное пользование землей и на пользование землей на правах аренды (платно, что вряд ли справедливо). Таким образом данное право трактуется с позиций обычных имущественных отношений, а не с позиций публичного права, производного от признания факта проживания данных народов на соответствующих землях с незапамятных времен. Неурегулированными остаются и вопросы, получившие отражение в Конвенции, связанные:

с запретом выселения коренных малочисленных народов с занимаемых земель, а если подобное происходит, то только с их свободного и сознательного согласия, на основе законов и по установленным процедурам, с предоставлением возможности возвращения на изъятые земли, получения равноценных земель и компенсаций за понесенные убытки и ущерб;

с передачей прав на земли между лицами, принадлежащими к коренным малочисленным народам;

с недопустимостью отчуждения земель коренных малочисленных народов или иных форм передачи их прав на эти земли за пределы их собственной общины без консультаций с названными народами;

с принятием мер, которые оберегали бы коренные малочисленные народы, их представителей и общины от недобросовестных действий лиц по получению земель данных народов в собственность, владение или пользование;

с установлением санкций за неправомерное вторжение на земли коренных малочисленных народов;

с приращением земель, если это необходимо для обеспечения нормальной жизнедеятельности коренных малочисленных народов, предоставлением им средств для освоения земель, которыми они владеют (пользуются).

Права коренных малочисленных народов на природные ресурсы. В данной сфере российское законодательство признает права коренных малочисленных народов, лиц, относящихся к ним, и их общин:

на безвозмездное пользование общераспространенными полезными ископаемыми (глина, песок и пр.) (ч. 1 и 2 ст. 8 Федерального закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов);

на приоритетное пользование животным миром (ст. 49 Федерального закона от 24 апреля

1995 г. «О животном мире»³⁸). Во взаимосвязи с этим гарантируются права представителям коренных малочисленных народов и их общинам на традиционное рыболовство³⁹ и охоту⁴⁰, на пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов без налоговых обременений⁴¹;

на пользование водными объектами для традиционного природопользования (ст. 54 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г.⁴²);

на бесплатную заготовку древесины для собственных нужд (ст. 30 Лесного кодекса РФ);

на пользование природными ресурсами в границах национальных парков и государственных природных заказников (ст. 15, 24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Закрепление названных прав согласуется с Конвенцией 169 (ст. 2, 4, 23). Вместе с тем их значение нивелируется с учетом того, что, например, права на традиционное рыболовство и охоту не увязываются с правом коренных малочисленных народов на приоритетное природопользование животным миром, не имеют надлежащей конкретизации в части квот на добычу биоресурсов и охотничьих ресурсов и осуществление рыболовства и охоты в свободном режиме (без выделения соответствующих участков). Традиционное рыболовство и охота, по сути, вытесняются промысловой охотой и промышленным рыболовством.

Юридически не решен вопрос прав коренных малочисленных народов в контексте недроразработки в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»⁴³ наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием защищать интересы малочисленных народов (п. 10 ст. 4), но не указывает на подобное полномочие федеральных органов государственной власти. Не упоминаются в названном Законе и какие-либо права и гарантии коренных малочисленных народов: высказывать свое мнение по осуществлению недропользования, претендовать на возмещение ущерба, причиненного

такой деятельностью; недропользователи не отягощаются социальными и иными обязательствами по отношению к этим народам и их общинам при получении разрешений на ведение соответствующих работ. Подобный подход расходится с требованиями Конвенции 169 (ст. 15).

Социально-культурные права коренных малочисленных народов. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в общем плане признает необходимым способствовать социально-экономическому и культурному развитию коренных малочисленных народов, оказывать государственную помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения данных народов, а также гарантирует лицам, относящимся к ним, права на замену военной службы альтернативной гражданской службой⁴⁴, сохранять и развивать родные языки, получать и распространять на них информацию, создавать средства массовой информации⁴⁵, фонды, культурные центры и национально-культурные автономии⁴⁶, учебные группы для обучения традиционным хозяйствованию и промыслам, сохранять свои традиции и культурные обряды, содержать и охранять культовые места, развивать связи с представителями коренных народов, проживающих в других субъектах Российской Федерации и за рубежом (ст. 8, 9, 10). Для граждан из числа малочисленных народов Севера предусмотрено право получения социальной пенсии на льготных условиях при достижении возраста 55 (мужчины) и 50 (женщины) лет⁴⁷. Устанавливается, что Российская Федерация гарантирует свой протекционизм (покровительство) в отношении сохранения и восстановления культурно-национальной самобытности малочисленных этнических общностей посредством исключительных мер защиты и стимулирования, предусмотренных федеральными программами социально-экономического, экологического, национального и культурного развития⁴⁸.

⁴⁴ Это право получило конкретизацию в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. «Об альтернативной гражданской службе» (ст. 2, 4, 5) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3030.

⁴⁵ Некоторые обеспечительные меры в данном отношении применительно к народам РФ в целом содержит Закон РФ от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

⁴⁶ Указанное право реализуется с общих позиций на основе Федерального закона от 17 июня 1996 г. «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2965.

⁴⁷ См.: Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ст. 11, 18) // СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4831.

⁴⁸ См.: Закон РФ от 9 октября 1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (ст. 22) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46, ст. 2615.

³⁸ См.: СЗ РФ. 1995. № 17, ст. 1462.

³⁹ См.: Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 25) // СЗ РФ. 2004. № 52 (Ч. 20), ст. 5270.

⁴⁰ См.: Федеральный закон от 24 июля 2009 г. «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 19) // СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3735.

⁴¹ См.: Налоговый кодекс РФ (ст. 333.2) // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 2), ст. 18.

⁴² См.: СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2381.

⁴³ См.: СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823.

Однако большинство из названных положений не дополняются конкретными нормами и действиями с позиции идей Конвенции 169. В частности, в настоящее время не предусмотрены специальные меры относительно найма и занятости лиц из числа коренных малочисленных народов, нет специального законодательства и программ, нацеленных на сохранение и защиту самобытной культуры и прав этих народов на свои культурные ценности, традиционных знаний и практик, на организацию образования и здравоохранения с учетом особенностей жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

Обычаи коренных малочисленных народов и их учет в судебной практике. Сохранение обычаев — одна из характеристик традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Признавая это, российское законодательство легализует обычай как ценность и источник права применительно к названным народам⁴⁹. Их обычаи, если они не противоречат федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации, могут использоваться при регулировании внутриобщинной организации, решении вопросов образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования и ведения традиционного образа жизни, а также могут приниматься во внимание при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых⁵⁰. Приведенные положения согласуются с требованиями Конвенции 169 (8, 9, 10, 12).

Вместе с тем норма об учете обычаев коренных малочисленных народов в судебной практике не конкретизирована в процессуальном законодательстве. В результате она не применяется судами, которые игнорируют эти обычаи, не принимают во внимание экономические, социальные и культурные особенности данных народов, что сказывается на индивидуализации и справедливости разрешения дел с их участием⁵¹.

⁴⁹ См.: Кочетыгова Н.И. Этический правовой обычай как источник права России. Ростов н/Д., 2007. С. 57–67; Новикова Н.И. Охотники и нефтяники: исследование по юридической антропологии. М., 2014. С. 74–113.

⁵⁰ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 19); Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ст. 1, 2); Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (п. 2 ст. 1, ст. 14).

⁵¹ См.: Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (На примере охоты) // Государство и право. 2016. № 11. С. 32–42; Тумусова А.Н. Конституционно-экономический аспект прав

Заключение

Забота о коренных малочисленных народах (инородцах, северных народах) — традиция Российского государства⁵². В современных условиях Российская Федерация, сознавая себя частью мирового сообщества, гарантирует права названных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. основополагающим документом в данном отношении является Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Она не ратифицирована Россией, но фактически служила ориентиром при включении в Конституцию ст. 69 о правах коренных малочисленных народов и формировании соответствующего законодательства. Вместе с тем указанное законодательство, как показал анализ, восприняло лишь отдельные положения Конвенции и на текущий момент характеризуется как непоследовательное, противоречивое и неполное. Оно заметно отстает от международно-правовых стандартов прав коренных народов, особенно в соотношении с Декларацией ООН 2007 г. о правах коренных народов⁵³, которая, развивая идеи Конвенции, обозначила для государств, включая Российскую Федерацию, новый уровень защиты прав коренных народов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад о положении коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации. М., 1997. С. 33.
2. Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России. Энгельс, 2009. С. 213, 214.
3. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 2193–2207.
4. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 182, 183.

коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия) // Ежегодник конституционной экономики. 2019. М., 2019. С. 468–475.

⁵² См.: Устав об управлении инородцев от 22 июля 1822 г. // ПСЗ Российской империи с 1849 г. Т. 38. № 29. 126. С. 394–416; Положение об инородцах 1892 г. Свод законов Российской империи: в 5 кн. Кн. 1. Т. I – III. СПб., 1912. С. 531–586; Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР; утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 13, ст. 575.

⁵³ См.: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml

5. Коренное население: Глобальное стремление к справедливости: доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1990. С. 179–181.
6. Коренные малочисленные народы Российской Федерации. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. Т. 13. М., 2005. С. 377–557.
7. Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни: руководство по Конвенции МОТ № 169 / сост. М. Томей, Л. Свепстон. Женева, 1996. С. 1.
8. *Кочетыгова Н. И.* Этический правовой обычай как источник права России. Ростов н/Д., 2007. С. 57–67.
9. Материалы к «круглому столу» по вопросу «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”». М., 2002.
10. *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 204–206.
11. *Кряжков В. А.* Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (На примере охоты) // Государство и право. 2016. № 11. С. 32–42.
12. Материалы «круглого стола» «О ратификации Конвенции МОТ № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”». М., 2006.
13. Организация Объединенных Наций: сб. док. М., 1956. С. 267–286.
14. *Пик А.* Международные правовые нормы политики государств в отношении аборигенных народов // Живая Арктика. Информационный бюллетень. 1996. № 1. С. 6.
15. Положение об инородцах 1892 г. Свод законов Российской империи: в 5 кн. Кн. 1. Т. I – III. СПб., 1912. С. 531–586.
16. Рекомендации VI съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 24 апреля 2009 г. URL: <http://www.raipon.org>
17. *Соколовский С. В.* Политика признания коренных народов в международном праве и законодательстве Российской Федерации. М., 2016. С. 45, 46.
18. Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Кн. 56: в 2 т. Т. 1 / сост. В. А. Кряжков. М. – Салехард, 2013.
19. *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. 122–132.
20. *Тодышев М. А.* О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. А. Штырова. М., 2013. С. 87–102.
21. *Тумусова А. Н.* Конституционно-экономический аспект прав коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия) // Ежегодник конституционной экономики. 2019. М., 2019. С. 468–475.
22. *Bradford W. Morse.* The Rights of Indigenous and Minority Peoples // Convergence of Legal Systems in the 21st Century. General Reports delivered at the XVth International Congress of Comparative Law. Brisbane, Australia, 14–20 July, 2002. Published by Bruylant Bruxelles, 2006. P. 59, 60.
23. *James S. Anaya.* Indigenous Peoples in International Law. Second Edition. Oxford, 2004. P. 4.
24. *Russel Lawrence Barsh.* Revision of ILO Convention № 107 // The American Journal of International Law. Vol. 81. 1987. № 3. P. 756.

REFERENCES

1. Report on the situation of the indigenous minorities of the North in the Russian Federation. М., 1997. P. 33 (in Russ.).
2. *Zametina T. V.* The constitutional status of the indigenous peoples of Russia. Engels, 2009. P. 213, 214 (in Russ.).
3. Conventions and recommendations adopted by the International labour conference. 1957–1990. T. II. Geneva, 1991. P. 2193–2207 (in Russ.).
4. The concept of development of Russian legislation / ed. by T. Ya. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov, Yu. P. Orlovsky. М., 2004. P. 182, 183 (in Russ.).
5. Indigenous peoples: the global quest for justice: report to the Independent Commission on international humanitarian Affairs. М., 1990. P. 179–181 (in Russ.).
6. Indigenous minorities of the Russian Federation. Results of the all-Russian population census of 2002: 14 vols. Vol. 13. М., 2005. P. 377–557 (in Russ.).
7. Indigenous and tribal peoples: guide to ILO Convention No. 169 / comp. M. Tomei, L. Swepston. Geneva, 1996. P. 1 (in Russ.).
8. *Kochetygova N I.* Ethical legal custom as a source of Russian law. Rostov n/D., 2007. P. 57–67 (in Russ.).
9. Materials for the “Round Table” on the Prospects for ratification by the Russian Federation of ILO 169 Convention Concerning indigenous and tribal peoples in independent countries. М., 2002 (in Russ.).
10. *Kryazhkov V. A.* Indigenous peoples of the North in Russian law. М., 2010. P. 204–206 (in Russ.).

11. *Kryazhkov V.A.* The right of indigenous peoples to traditional nature management (on the example of hunting) // *State and Law*. 2016. No. 11. P. 32–42 (in Russ.).
12. Proceedings of the round table on ratification of ILO 169 Convention Concerning indigenous and tribal peoples in independent countries. M., 2006 (in Russ.).
13. United Nations: doc. Moscow, 1956. P. 267–286 (in Russ.).
14. *Pik A.* International legal norms of state policy in relation to aboriginal peoples // *Living Arctic. Newsletter*. 1996. No. 1. P. 6 (in Russ.).
15. Regulations on foreigners 1892 Code of laws of the Russian Empire: in 5 books. Book.1. Vol. I – III. SPb., 1912. P. 531–586 (in Russ.).
16. Recommendations of the VI Congress of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation of April 24, 2009. URL: <http://www.raipon.org> (in Russ.).
17. *Sokolovsky S.V.* Policy of recognition of indigenous peoples in international law and legislation of the Russian Federation. M., 2016. P. 45, 46 (in Russ.).
18. Status of indigenous peoples of Russia. International legal acts and Russian legislation. Book 56: in 2 vols. Vol. 1 / comp. V.A. Kryazhkov. M. – Salekhard, 2013 (in Russ.).
19. *Tkachenko A.A., Koryukhina A.V.* On the problem of ratification by the Russian Federation of ILO 169 Convention “On indigenous and tribal peoples in independent countries” // *Ethnographic review*. 1995. No. 3. P. 122–132 (in Russ.).
20. *Todyshev M.A.* On the problems of documenting the belonging of citizens to indigenous minorities // The current state and ways of development of indigenous minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. 2nd ed., rev. and supplemented / under the ed. of V.A. Shtyrov. M., 2013. P. 87–102 (in Russ.).
21. *Tumusova A.N.* Constitutional and economic aspect of the rights of indigenous peoples of the Republic of Sakha (Yakutia) // *Yearbook of constitutional Economics*. 2019. M., 2019. P. 468–475 (in Russ.).
22. *Bradford W. Morse.* The Rights of Indigenous and Minority Peoples // *Convergence of Legal Systems in the 21st 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.
23. *James S. Anaya.* Indigenous Peoples in International Law. Second Edition. Oxford, 2004. P. 4.
24. *Russel Lawrence Barsh.* Revision of ILO Convention № 107 // *The American Journal of International Law*. Vol. 81. 1987. № 3. P. 756.

Сведения об авторах

КРЯЖКОВ Владимир Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; 101000 г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

ГАРИПОВ Руслан Шавкатович — кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Казанского федерального университета, профессор факультета международных отношений Американского университета; 20016 г. Вашингтон, округ Колумбия, США, 4400 Массачусетс авеню, С3

Authors' information

KRYAZHKOV Vladimir A. — Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of public law disciplines of the National research University “Higher school of Economics”; 20 Myasnitskaya street, 101000 Moscow, Russia

GARIPOV Ruslan Sh. — PhD in Law, associate Professor of the Department of International and European law of Kazan Federal University, Professor of faculty of international relations at the American University; 4400 Massachusetts Avenue, 20016 Washington, USA