

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ПРАВАХ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ: НАМЕРЕНИЯ И РЕАЛЬНОСТЬ¹

© 2018 г. В. А. Кряжков

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, Москва

E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru

Поступила в редакцию 02.08.2018 г.

В статье анализируется норма Конституции РФ о коренных малочисленных народах. Показаны предпосылки ее появления, связь с федеративным устройством России, особенности данных народов, обязательства государства по защите их прав, международные стандарты этих прав в соотношении с российским законодательством, а также пути сближения указанных стандартов и законодательства.

Ключевые слова: Конституция РФ, коренные малочисленные народы, международные стандарты прав коренных народов, российское законодательство о правах коренных малочисленных народов.

DOI: 10.31857/S013207690002201-3

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., установила: “Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации” (ст. 69). Это положение, не имевшее аналогов в советских конституциях, обладает революционными свойствами, поскольку данные народы, по сути, впервые признавались самостоятельным субъектом конституционного права. Как реализуется названная норма, какие последствия она имела для указанных общностей и оправдала ли за четверть века Конституция их ожидания?

Обусловленность положений о коренных малочисленных народах в Конституции РФ

Норма о коренных малочисленных народах отсутствовала во всех проектах Конституции, разрабатываемых в период с 1990 по ноябрь 1993 г.² В них только подтверждалось, что госу-

дарство обеспечивает защиту прав национальных меньшинств. Косвенно, через выделение в качестве субъектов Российской Федерации автономных округов – территориальных образований малочисленных народов Севера проектами подразумевался некий специальный статус данных народов. В проекте Конституции, подготовленном Российским движением демократических реформ, было записано: “Этнические (национально-культурные) автономии образуются для сохранения и развития этнической самобытности и культуры малочисленных народов на основе выраженной ими воли организовать автономное сообщество с фиксированным персональным составом на традиционно занимаемой ими территории” (ч. 5 ст. 22). В конечном счете действующая в настоящее время норма о коренных малочисленных народах нашла непосредственное отражение в проекте Конституции РФ, предложенном Конституционным совещанием 2 ноября 1993 г.

Появление в тексте Конституции РФ рассматриваемой нормы не было случайностью.

¹ При написании настоящей статьи использована нормативно-правовая база СПС “КонсультантПлюс”.

² См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. (10 кн.).

Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990–1993 гг.) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2009.

Оно обуславливалось рядом связанных обстоятельств, к которым можно отнести:

усиление внимания во второй половине XX в. со стороны мирового сообщества к проблеме прав коренных народов. Об этом, в частности, свидетельствовало принятие в 1989 г. Конвенции МОТ 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в развивающихся странах”³, переосмысливающей положения Конвенции МОТ 107 от 26 июня 1957 г. “О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах”⁴, а также Конвенции о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 г.⁵, нацеливающей государства на защиту традиционного образа жизни коренного населения, использование их традиционных знаний и практик;

общий дух и направленность Конституции РФ, ориентирующей на ценности демократического правового федеративного и социального государства, объявляющей высшей ценностью права и свободы человека, признающей общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации частью ее правовой системы, признающей и гарантирующей права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 1, ст. 2, 7, ч. 4. ст. 15, ч. 1 ст. 17). Положения ст. 69 Конституции о правах коренных малочисленных народов вписываются в эту систему ценностей и органично дополняют их;

интенсивное наращивание в период демократических реформ (перестройки) массива законодательства о правах народов Севера в сфере землепользования, пользования недрами, охраны окружающей среды, местного самоуправления, культуры и др. В этот период ставились задачи принятия законов об основах правового статуса малочисленных народов Севера, о правах данных народов на землю, недра и природные ресурсы, о ратификации Конвенции МОТ 169⁶. Можно предположить,

что подобная ситуация способствовала пониманию необходимости создания более прочной, конституционной базы статуса названных народов;

российский опыт прошлого, когда положение рассматриваемых народов определялось специальным законодательством⁷, а также современные реалии зарубежных государств, включающих в свои конституции специальные нормы о правах коренных народов (Австралия, Канада, Норвегия, Финляндия, Бразилия и др.)⁸;

ожидания самих народов Севера. Они, в частности, были выражены в Конвенции-26 Ассоциации малочисленных народов Севера (принята Советом указанной Ассоциации 16 октября 1990 г.). В ней формулировалось пожелание о необходимости включить в новую Российскую Конституцию статьи, которые гарантировали бы права и интересы данных народов в сфере природопользования и предствительства в органах публичной власти⁹.

Коренные малочисленные народы и федеративное устройство России

Статья 69 Конституции РФ размещена в ее гл. 3 “Федеративное устройство”. Такой текст подчеркивает, что:

вопросы, связанные с коренными малочисленными народами, составляют важный элемент национальной государственной политики Российской Федерации. В настоящий момент это непосредственно подтверждает Стратегия государственной национальной политики на период до 2025 г.¹⁰, в которой обеспечение прав данных народов отнесено к вопросам, требующим особого внимания со стороны государственных и муниципальных органов (п. 5), определяется в качестве важнейшего принципа государственной национальной политики (п. 19);

принцип равенства и самоопределения народов в федеративном устройстве России реализуется не только через обретение ими

³ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 2193–2207.

⁴ См.: там же. С. 1173–1183.

⁵ Ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. // СЗ РФ. 1996. № 19, ст. 2254.

⁶ См.: Статус малочисленных народов России (правовые акты и документы) / сост. В.А. Кряжков. М., 1994.

⁷ См.: Устав об управлении инородцев от 22 июля 1822 г. // ПСЗ РИ. 1849. Т. 38. № 29. С. 394–416.

⁸ См.: Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах. Справочник. М., 2006.

⁹ См.: Статус малочисленных народов России (Правовые акты и документы). С. 331, 332.

¹⁰ Утверждена Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 // СЗ РФ. 2012. № 52, ст. 7477.

различных форм национально-территориальных образований, но и на основе предоставления данным народам необходимых прав, обеспечивающих их свободное политическое, экономическое, социальное и культурное развитие в составе Российской Федерации.

Возможно, однако, что положения о правах коренных малочисленных народов было бы логичнее вписать в гл. 2 “Права и свободы человека и гражданина” Конституции¹¹, поскольку права этих народов во многом являются производными от основных прав и свобод. Такой подход:

согласуется с Международным пактом о гражданских и политических правах от 19 сентября 1966 г.¹², который в общем ряду провозглашаемых прав человека призывает гарантировать и права этнических, религиозных и языковых меньшинств, в том числе на пользование своей культурой, исповедование своей религии, исполнение своих обрядов и пользование родным языком (ст. 27);

находит подтверждение в практике зарубежных государств, например Канады, где права коренных народов закрепляются в Конституционном акте 1982 г. как особая разновидность прав человека (ст. 35)¹³.

Коренные малочисленные народы как новый субъект конституционного права

Понятие “коренные малочисленные народы”, используемое в Конституции РФ¹⁴, стало новеллой. Ранее оно не применялось. В царский период сибирские и подобные им пле-

мена почти 100 лет именовались инородцами, которые согласно Уставу об управлении инородцев 1822 г. и Положению об инородцах 1892 г.¹⁵ по своим правам и по управлению были поставлены в особое положение. В советское время первоначально названные сообщества признавались туземными народностями и племенами северных окраин¹⁶, а в последующем — малыми народностями Севера¹⁷ или народностями Севера¹⁸. В конце 80 — начале 90-х годов прошлого столетия употребляемым стало понятие “малочисленные народы Севера”¹⁹ и в редких случаях — “коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока”²⁰, “коренные народы Севера”²¹.

Понятие “коренные малочисленные народы”, вошедшее в Конституцию РФ, стало результатом эволюционных и компромиссных представлений о рассматриваемых народах. Анализируя его, отметим следующее:

во-первых, указанные народы были определены именно как народы, а не уничижительно — народности или малые народности,

¹⁵ См.: Свод законов Российской Империи: в 5 кн. Кн. 1. Т. I—III. СПб., 1912. С. 531—586.

¹⁶ См.: Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР (утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 02.10.1926 г.) // СУ РСФСР. 1926. № 73, ст. 575.

¹⁷ См.: постановление ВЦИК РСФСР от 10 декабря 1930 г. “Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера” // СУ РСФСР. 1931. № 8, ст. 98.

¹⁸ См.: постановление Совета Министров СССР от 21 апреля 1967 г. “О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера” // В сб.: Постановления Совета Министров СССР за апрель 1967 г. С. 133—137; постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 февраля 1980 г. “О мерах по дальнейшему экономическому и социальному развитию районов проживания народностей Севера” // Собрание постановлений Правительства СССР. 1980. № 7, ст. 50.

¹⁹ См.: постановление Съезда народных депутатов РФ от 21 апреля 1992 г. “О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей” // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 22, ст. 1186.

²⁰ См.: постановление Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. № 829-1 “О неотложных мерах экологического оздоровления страны” (п. 11) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 25, ст. 487.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 22 апреля 1992 г. № 397 “О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера” // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 18, ст. 1009.

¹¹ П.В. Гоголев, не ограничиваясь этим, полагает, что разработчики Конституции РФ могли бы подойти к обеспечению прав коренных малочисленных народов более системно, дополнительно закрепив соответствующие положения о них в основах конституционного строя, а также в главах о федеративном устройстве и местном самоуправлении (см.: Гоголев П.В. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. М., 2014. С. 42).

¹² См.: Ведомости ВС СССР. 1976. № 17, ст. 291.

¹³ См.: Конституции зарубежных государств. 2-е изд., испр. и доп. М., 1997. С. 468—486.

¹⁴ В Конституции РФ, отметим, используется также термин “малочисленные этнические общности” (п. “м” ч. 1 ст. 72), который, на наш взгляд, вполне справедливо признается адекватным термину “коренные малочисленные народы” (см.: Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России / под ред. В.Т. Кабышева. Энгельс, 2009. С. 21).

что в юридическом смысле уравнивает их с иными народами России;

во-вторых, названные народы позиционируются в качестве коренных народов, что означает:

а) окончательное снятие табу на использование понятия “коренные народы”, которое, как считалось в СССР, уместно лишь в колониальном контексте²²;

б) признание связи этих народов с соответствующими территориями — местами их исконного проживания;

в) сближение российской терминологии по определению указанных народов (при сохранении отечественной специфики в части признака их малочисленности) с той, которая используется в международно-правовых документах о коренных народах²³, что открывает им и Российской Федерации возможность опираться на эти документы;

в-третьих, на конституционном уровне наблюдается отказ от географической привязки народов с особым статусом, что можно трактовать как стремление к расширению их состава; кроме народов Севера подразумеваются и иные коренные малочисленные народы. Такое регулирование, однако, привнесло известную неопределенность в данном отношении.

Законодатель через шесть лет после принятия Конституции РФ конкретизировал понятие “коренные малочисленные народы”. В частности, Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (ст. 1)²⁴:

определил, что коренные малочисленные народы — это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями;

²² См.: Соколовский С.В. Политика признания коренных народов в международном праве и законодательстве Российской Федерации. М., 2016. С. 32.

²³ О международно-правовых характеристиках коренных народов и совмещении с ними коренных малочисленных народов России см.: Гарипов Р.Ш. Защита коренных народов в международном праве. Казань, 2012. С. 18–48.

²⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2208.

признал, что указанные народы должны быть прописаны в Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденном Правительством РФ. Их перечень формируется по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают соответствующие народы;

поручил Государственному совету Республики Дагестан определить количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также установить перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Единый перечень из 46 коренных малочисленных народов был утвержден Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255²⁵. В дальнейшем 40 из них, поименованные как коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р²⁶ были выделены в отдельный перечень. В последующем федеральное законодательство развилось исключительно применительно к народам Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Что касается иных шести коренных малочисленных народов из Единого перечня — бесермян (Удмуртская Республика), води и ижорцев (Ленинградская область), нагабайцев (Челябинская область), сету (Псковская область), шапсугов (Краснодарский край), то фактически и весьма скромно правовое регулирование по отношению к ним осуществляется на региональном уровне. По общему правилу все сводится к тому, что указанные народы на основе соответствующих решений получают финансовую поддержку на социально-культурное развитие из региональных бюджетов.

Применительно к Республике Дагестан отметим следующее. Постановлением Государственного совета Республики от 18 октября 2000 г. № 19²⁷ (без указания количественных и каких-либо иных критериев) был утвержден перечень коренных малочисленных народов, куда вошли аварцы (численность по переписи 2010 г. —

²⁵ См.: СЗ РФ. 2000. № 14, ст. 1493.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. 2), ст. 1905.

²⁷ См.: СЗ Республики Дагестан. 2000. № 10, ст. 922.

850 011 чел.²⁸), агулы (28 054 чел.), азербайджанцы (130 919 чел.), даргинцы (490 384 чел.), кумыки (431 736 чел.), лакцы (161 276 чел.), лезгины (385 240 чел.), таты (456 чел.), табасаранцы (118 848 чел.), ногайцы (40 407 чел.), рутульцы (27 849 чел.), русские (104 020 чел.), цахуры (9771 чел.), чеченцы-аккинцы (по данным переписи, приводится только численность чеченцев — 93 658 чел.). Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2001 г. № 236 (оно не публиковалось²⁹) указанный перечень не был включен в Единый перечень коренных малочисленных народов России, как того требует Федеральный закон от 30 апреля 1999 г., но констатировалось считать его частью общероссийского Единого перечня. Такое регулирование весьма спорное и вызывает вопросы³⁰. В частности, на каком основании и ради каких целей русские, составляющие 80% населения России, а также народы численностью более 50 тыс. человек отнесены к коренным малочисленным народам Дагестана и Российской Федерации; по каким причинам в данный перечень не вошли андийцы, аргинцы, ахванцы и некоторые другие народы Республики, которые отвечают общероссийским характеристикам коренных малочисленных народов; можно ли считать упомянутое неопубликованное Постановление Правительства РФ, обуславливающее обретение специальных прав народов и лиц, относящихся к ним, действующим (с учетом требований ч. 3 ст. 15 Конституции РФ)? Впрочем, выделение коренных малочисленных народов в Республике Дагестан в последующем не нашло отражения в ее Конституции и не способствовало появлению законодательства, гарантирующего их особые права³¹.

²⁸ См.: URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Республика_\(Россия\)](http://ru.wikipedia.org/wiki/Республика_(Россия)).

²⁹ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

³⁰ На это уже обращалось внимание (см.: *Иванов С.О.* Проблемы правовой защиты отдельных народов Российской Федерации // *Право и политика.* 2004. № 6; *Досакаев А.Б.* Интеграционные тенденции и национально-культурная идентичность коренных малочисленных народов Северного Кавказа // *Развитие государственности и права в Республике Крым: реалии и перспективы: материалы научн.-практ. конф. (5 февраля 2016 г.) / под общ. ред. С.А. Буткевича.* Краснодар, 2016. С. 195).

³¹ Ситуацию в Дагестане можно квалифицировать как эксцесс. Однако она связана и с тем, что юридически не определена процедура групповой этнической идентификации. Поэтому нет полной ясности в том, как вообще был сформирован перечень коренных малочисленных народов, имеющих в отдельных случаях разные характеристики, и почему в данном статусе отказано, например, коми-ижемцам и поморам.

Обязательства Российской Федерации по защите прав коренных малочисленных народов

Что означает положение Конституции РФ о том, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации с точки зрения обязательств государства? На наш взгляд, если указанное положение рассматривать в единстве с иными нормами Конституции (ст. 2, ч. 1 ст. 4, ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17 и ч. 1 ст. 55), оно предполагает, что:

федеральный законодатель и иные органы государственной власти Российской Федерации самостоятельно определяют, что считать общепризнанными принципами и нормами международного права и какие из них рассматривать в качестве источника прав коренных малочисленных народов. Во всяком случае эти принципы и нормы могут применяться судами и другими органами публичной власти независимо от того, являются ли они юридически обязательными для России³² или таким свойством не обладают;

международные договоры, подписанные и ратифицированные Российской Федерацией (как, например, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.), признаются составной частью ее правовой системы. В этом случае нормы договора обладают юридически обязательной силой для всех субъектов права (применяются ими непосредственно или обязывают законодателя издать конкретизирующий акт в целях “встраивания” международной нормы в российское законодательство) и приоритетом по отношению к правилам, установленным законом;

Российская Федерация не может мотивировать отказ поддерживать, подписывать или выражать согласие на обязательность для нее соответствующих международных документов,

³² Таковыми, отметим, признаются международные договоры, которые ратифицированы Российской Федерацией и опубликованы в официальных изданиях федеральных органов государственной власти (см.: *Федеральный закон от 15.06.1995 г. “О международных договорах Российской Федерации”* // *СЗ РФ.* 1995. № 29, ст. 2757; *постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 г. “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации”* // *Росс. газ.* 2003. 2 дек.).

касающихся прав коренных народов, по той причине, что их признание не согласуется с российским законодательством. Если это не противоречит Конституции РФ и повышает стандарт прав и гарантий данных народов, то такие документы могут становиться частью российской правовой системы, а законодательство должно приводиться в соответствие с ними;

международно-правовые нормы, устанавливающие права коренных народов, включаются в российскую правовую систему с учетом ее особенностей и допустимой интерпретации в соответствии с принципами справедливости, демократии, уважения прав человека, равенства, недискриминации, благого управления и добросовестности³³.

Какие права коренных малочисленных народов подразумеваются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации? Современным ориентиром в данном отношении является Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г.³⁴, которая призывает государства исходить из того, что коренные народы и лица, относящиеся к ним, имеют:

право быть равными со всеми другими народами и одновременно отличаться от других народов;

право на осуществление всех прав человека и основных свобод, признанных в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека и в нормах международного права, касающихся прав человека, а также прав, которые предоставляются национальным законодательством остальному населению страны;

право быть свободными от какой бы то ни было дискриминации;

право на самоопределение, включающее право коренных народов на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам;

право сохранять и укреплять свои собственные политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты,

обычаи, традиции, процедуры, практики и правовые системы;

право определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие;

право на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность, свободу и личную безопасность;

право принадлежать к коренной общине или народности в соответствии с традициями и обычаями данной общины или народности;

право на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, а также право соблюдать, отправлять, развивать и передавать свои духовные и религиозные традиции, обычаи и обряды;

право возрождать, использовать, развивать и передавать будущим поколениям свою историю, языки, традиции устного творчества, философию, письменность и литературу, а также давать названия и имена общинам, местам и лицам и сохранять их;

право на создание своих систем образования и учебных заведений, обеспечивающих образование на родных языках коренных народов;

право создавать свои собственные средства массовой информации на своих языках;

право на сохранение, контроль, защиту и развитие своего культурного наследия, традиционных знаний и традиционных форм культурного выражения, а также проявлений их научных знаний, технологий и культуры, включая людские и генетические ресурсы, семена, лекарства, знания свойств фауны и флоры, традиции устного творчества, литературные произведения, рисунки, спорт, традиционные игры, изобразительное и исполнительское искусство;

право на свою традиционную медицину и на сохранение своей практики врачевания, включая сохранение важнейших лекарственных растений, животных и минералов;

право требовать от государства обеспечения того, чтобы коренные народы могли понимать ход политического, судебного и административного разбирательства и быть понятыми в ходе этого процесса;

право на участие в принятии решений по вопросам, которые могут затрагивать права коренных народов, через представителей, из-

³³ См.: ст. 34 Конвенции МОТ 169 и ч. 3 ст. 46 Декларации ООН о правах коренных народов.

³⁴ См.: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml

бираемых ими самими по своим собственным процедурам;

право на земли, территории и ресурсы, которыми коренные народы традиционно владели, занимали или иным образом использовали или приобретали, включающее их право иметь в собственности, использовать, разрабатывать или контролировать эти земли, территории и ресурсы, а также претендовать на юридическое признание и защиту таких земель, территорий и ресурсов и соответствующих прав на них;

право проживать на своих землях или территориях;

право на свободное занятие своей традиционной и другой экономической деятельностью;

право на возмещение, справедливую и сбалансированную компенсацию в отношении земель, территорий и ресурсов, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали и которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия;

право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов;

право на доступ и быстрое решение в рамках справедливых процедур урегулирования конфликтов и споров с государствами или другими сторонами, а также на эффективные средства правовой защиты в случае любых нарушений индивидуальных и коллективных прав коренных народов; право поддерживать и развивать контакты со своими соплеменниками, а также с другими народами через границы;

право на признание, соблюдение и обеспечение исполнения договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей, заключенных с государствами или их правопреемниками, и на соблюдение и уважение государствами таких договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей;

право на доступ к финансовой и технической помощи со стороны государств и посредством международного сотрудничества в целях осуществления прав, содержащихся в настоящей Декларации.

При этом права, названные в Декларации, определяются как минимальные стандарты

для обеспечения выживания, уважения достоинства и благосостояния коренных народов мира. Ее положения не могут быть истолкованы как умаляющие или отрицающие права, которыми обладают в настоящее время или которые могут приобрести в будущем данные народы, а также в ущерб целостности и единства суверенных государств.

Декларация по каталогу прав коренных народов перекрывает Конвенцию МОТ 169 и иные международные документы, непосредственно касающиеся данных народов³⁵. Вместе с тем эти документы, включая Декларацию ООН о правах коренных народов, по смыслу федерального законодательства не являются юридически обязательными для России. Но в то же время они имеют большой моральный и политический вес, отвечают ожиданиям коренных малочисленных народов и для реализации содержащихся в них установок органами государственной власти в Российской Федерации, как отмечалось выше, нет никаких запретов.

Российское законодательство в соотношении с международно-правовыми стандартами прав коренных народов

Анализируя российское законодательство в соотношении с международно-правовыми стандартами прав коренных народов, можно констатировать несколько моментов. Первое. Права коренных малочисленных народов не получают прямого отражения в Конституции РФ. Однако она обеспечивает их защиту по линии создания равных условий для развития всех народов и этнических групп. Конституция, в частности, гарантирует равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5); право народов на пользование землей и природными ресурсами как их основой жизни и деятельности (ч. 1 ст. 9); равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности и языка (ч. 2 ст. 19); право каждого свободно определять и указывать свою национальную принадлежность,

³⁵ Об этих документах и их содержании см.: *Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р.* Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. М., 1997; *Автономов А.С.* Международно-правовая защита коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 302–316; *Горбунов С.Н., Задорин М.Ю.* Коренные народы и устойчивое развитие. Архангельск, 2014. С. 105–135.

пользоваться родным языком при общении, воспитании, обучении и творчестве (ст. 26), право народов на сохранение, изучение и развитие родного языка (ч. 3 ст. 68). Согласно Конституции 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).

Второе. Федеральным законодательством установлено, что коренные малочисленные народы имеют право: на пользование землей, участвовать в осуществлении контроля за ее использованием, за соблюдением природоохранного законодательства, участвовать в решении вопросов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, в проведении экологических и этнологических экспертиз, получать возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов в результате хозяйственной деятельности, на сохранение и развитие своей самобытной культуры, социальное и медицинское обслуживание, создание общин и иных объединений, территориальное общественное самоуправление, судебную защиту прав с учетом традиций и обычаев этих народов, на установление и развитие связей с представителями коренных народов, проживающими в России и за ее пределами³⁶, а также на создание территорий традиционного природопользования³⁷, приоритетное пользование животным миром мира³⁸, на традиционное рыболовство³⁹ и на охоту в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности⁴⁰, на пользование объектами животного мира и объ-

ектами водных биологических ресурсов без налоговых обременений (ст. 333.2 НКРФ)⁴¹.

Третье. Номенклатура названных прав заметно уступает перечню прав, записанных в Декларации ООН 2007 г. В большинстве своем они декларативны, не имеют необходимой нормативно-правовой конкретизации и надлежащего государственного контроля, что негативно сказывается на их реализации. Это касается, например, прав коренных малочисленных народов на пользование землей и создание территорий традиционного природопользования, приоритетное природопользование, на участие в принятии решений по вопросам их жизнедеятельности, на получение компенсаций в тех или иных ситуациях, учет обычаев и традиций в судебной практике и т.д. Наблюдается процесс сужения прав и гарантий данных народов, о чем свидетельствует изъятие из законодательства положений о возможности лицам, относящимся к этим народам, получать земельные участки в пожизненное наследуемое владение и пользоваться ими бесплатно; получать на бесконкурсной основе участки для осуществления традиционного рыболовства и охоты; об использовании части платежей за пользование недрами для социально-экономического развития указанных народов; об обязанности оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и традиционное природопользование; об организации местного самоуправления с учетом особенностей, обусловленных проживанием на соответствующих территориях коренных малочисленных народов; о квотах представительства данных народов в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления. Отдельные группы коренных малочисленных народов Севера (ненцы, долганы, эвенки и коряки) в 2005–2006 гг. лишились собственных национально-территориальных образований — автономных округов в результате их объединения с другими субъектами Российской Федерации⁴².

Таким образом, осмысливая современную ситуацию с правами коренных малочисленных народов, можно констатировать, что Российская Федерация признает данные права, прилагает определенные усилия к их законодательному оформлению, но вполне очевидно, что обязательства по

³⁶ См.: ст. 8–14 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. “О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации”.

³⁷ См.: Федеральный закон от 7 мая 2001 г. “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” // СЗ РФ. 2001. № 20, ст. 1972.

³⁸ См.: ст. 48, 49 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. “О животном мире” // СЗ РФ. 1995. № 17, ст. 1462.

³⁹ См.: ст. 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” (ст. 25) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 20), ст. 5270.

⁴⁰ См.: ст. 19 Федерального закона 24 июля 2009 г. “Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” // СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3735.

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

⁴² См. соответствующие федеральные конституционные законы от 14 октября 2005 г. и от 12 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2005. № 42, ст. 4212; 2006. № 29, ст. 3119.

защите прав этих народов с позиций международно-правовых стандартов пока выполняются ею не в полном объеме⁴³.

Сближение российского законодательства о правах коренных малочисленных народов с международно-правовыми нормами

Сближение российского законодательства о правах коренных малочисленных народов с международными нормами следует рассматривать как требование Конституции РФ. Стимулирующее воздействие на данный процесс могли бы иметь изменение позиции Российской Федерации по отношению к Декларации ООН о правах коренных народов от нейтральной (как известно, Россия воздержалась при голосовании за нее на сессии Генеральной Ассамблеи ООН) к поддержке ее, а также ратификация Конвенции МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»⁴⁴.

Кроме того, такому сближению могло бы способствовать также внесение в законодательство международно ориентированных дополнений и уточнений, касающихся ключевых вопросов статуса данных народов. Одним из них является регламентация порядка этнической идентификации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Это необходимо, поскольку в некоторых случаях законодатель непосредственно увязывает возможность пользоваться соответствующими правами (например, на традиционные охоту и рыболовство, землепользование, замену военной службы альтернативной гражданской службой, получение социальной пенсии, налоговые льготы, на создание общин и территорий традиционного

природопользования и др.) с принадлежностью лица к данным народам.

Устанавливая указанный порядок, можно было бы предусмотреть, что:

определение принадлежности гражданина Российской Федерации к коренному малочисленному народу согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 26) и Декларации ООН о правах коренных народов (ст. 9, 33) рассматривается как его неотъемлемое право, которое осуществляется им свободно, т.е. в любое время, лично, без принуждения;

доказательствами принадлежности лица к сообществу коренных малочисленных народов являются его происхождение⁴⁵, язык, образ жизни, участие в традиционной хозяйственной деятельности, соблюдение обычаев и традиций, проживание в местах традиционного расселения этих народов;

в спорных случаях по вопросу этнической принадлежности во внимание принимаются свидетельства органов местного самоуправления, а также объединений коренных малочисленных народов; при необходимости факт этнической принадлежности устанавливается судом;

этническая принадлежность подтверждается документально уполномоченным органом власти или решением суда.

В актуализации нуждается право коренных малочисленных народов на земли (территории), которые они традиционно занимали или использовали. При этом, принимая во внимание положения Декларации ООН о правах коренных народов (ст. 10, 25-30, 32), было бы целесообразно исходить из того, что данное право:

не может трактоваться исключительно с позиций обычных имущественных отношений, а является в большей мере публичным правом, связано с проживанием коренных малочисленных народов на соответствующих землях с незапамятных времен;

признается как бессрочное право во всех случаях, когда имеет место постоянное присутствие этих народов на исконных землях и использование ими данных земель для охоты, рыболовства, оленеводства и иной традиционной хозяйственной деятельности на протяжении столетий;

⁴³ На это уже обращалось внимание (см.: *Гарипов Р.Ш.* Декларация ООН о правах коренных народов и законодательство Российской Федерации // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. С. 323).

⁴⁴ Вопрос о ратификации данной Конвенции в 1992 г. включался в повестку дня четвертой сессии Верховного Совета РФ, но в последующем был снят (см.: Постановление Верховного Совета РФ от 13.02.1992 г. № 2347-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11, ст. 533).

В свое время Президент РФ давал поручение подготовить предложения по этому поводу (см.: Указ Президента РФ от 05.02.1992 г. «Об Ассоциации автономных округов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 356), а Государственная Дума выражала готовность к положительному решению указанного вопроса (см.: Постановление Государственной Думы ФС РФ от 26.05.1996 г. № 816-1 ГД // СЗ РФ. 1995. № 24, ст. 2260).

⁴⁵ В данном случае учитывается, что национальность лица может фиксироваться в свидетельстве о его рождении и некоторых других документах об актах гражданского состояния (см.: Федеральный закон от 15.11.1997 г. (в ред. от 29.12.2017 г.) «Об актах гражданского состояния» // СЗ РФ. 1997. № 47, ст. 5340).

неотчуждаемо и как таковое не подлежит передаче, продаже, отказу в пользу кого-либо, кроме государства, осуществляется коллективно;

исключает насильственное выселение коренных малочисленных народов со своих земель (территорий); перемещение данных народов возможно при их согласии и справедливой компенсации;

требует особого порядка использования указанных земель для военной деятельности;

позволяет представителям малочисленных народов в первоочередном порядке претендовать на выделение земельных участков (территорий) для ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, более того — безвозмездно пользоваться исконными землями и соответствующими природными ресурсами в указанных целях в ситуации, когда их права на эти земли (территории) не получили надлежащего оформления;

сопрягается с правом коренных малочисленных народов на сохранение и охрану окружающей среды и производственной способности земель (территорий) и ресурсов, возможностью получения ими компенсаций за ущерб, причиненный этим землям (территориям), ресурсам и здоровью, в том числе за вред, причиненный в прошлом, последствия которого стали очевидными в настоящее время (за накопленный экологический ущерб⁴⁶);

не исключает ограничения указанного права, но только на законных основаниях и в общественных интересах, при обязательном участии коренных малочисленных народов в выработке соответствующих решений и компенсации всех потерь, нанесенных им в результате использования исконных земель (территорий) для нетрадиционной хозяйственной деятельности;

предполагает резервирование территорий (в форме территорий традиционного природопользования как вида особо охраняемых природных территорий, территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и др.) с особым правовым режимом (обеспечивающим целевое использование территорий, защиту прав коренных народов, в том числе во взаимоотношениях с субъектами нетрадиционной

хозяйственной деятельности) для осуществления оленеводства и других видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Необходимо конкретизировать законодательство, обеспечивающее включение коренных малочисленных народов и их представителей в процесс принятия законодательных, административных и иных решений, затрагивающих их права и интересы. При этом современное понимание такого включения увязывается с получением от данных народов свободного, предварительного и осознанного согласия относительно соответствующих мер (ст. 19, 28-30, 32 Декларации ООН о правах коренных народов). Оно должно осуществляться постоянно и на основе нормативно установленных правил⁴⁷, определяющих:

цели консультаций, их пределы, действие в пространстве и во времени;

субъектов, уполномоченных участвовать в консультациях и выражать официальное мнение от лица органов публичной власти, юридических лиц и сообщества коренных малочисленных народов;

круг вопросов, по которым проводятся консультации с коренными малочисленными народами;

порядок предоставления информации по вопросам, составляющим предмет консультаций, и ее публичное раскрытие;

принципы, формы и технологии проведения консультаций;

оформление результатов консультаций в виде соглашения, заключаемого сторонами в письменной форме.

Дополнительно к этому было бы целесообразно:

урегулировать отношения, связанные с институтом уполномоченного представительства коренных малочисленных народов, т.е. с определением статуса их организаций и лиц, имеющих право выступать от имени соответствующих этнических сообществ во взаимодействии с органами публичной власти, промышленниками и международными структурами⁴⁸;

⁴⁶ См.: *Кодолова А.В.* Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого (накопленного) экологического ущерба в Арктической зоне Российской Федерации // *Российская Арктика — территория права. Альманах. Вып. II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты* / отв. ред. В.П. Емельянец, Е.А. Галиновская. М., Салехард, 2015. С. 328–335.

⁴⁷ Рекомендации по этому вопросу см.: *Draft study on Free, Prior and Informed Consent: A human rights based approach. Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. Eleventh session 9–13 July 2018* // *United Nations. A/HRC/EMRIP/2018/CRP.1* Disr. General. 5 July 2018.

⁴⁸ Конкретные предложения см.: *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве.

вернуть право субъектам Российской Федерации устанавливать квоты представительства коренных малочисленных народов в региональных законодательных органах и представительных органах местного самоуправления, восстановить право общественных объединений данных народов выдвигать кандидатов в депутаты;

признать допустимой организацию местного самоуправления, обусловленную особенностями компактного проживания (образа жизни) коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, со включением в эту систему общин данных народов.

Усиления гарантий требуют культурные права коренных малочисленных народов. В частности, ориентируясь на Декларацию ООН о правах коренных народов (ст. 11–13, 31), в российское законодательство можно было бы инкорпорировать ее положения о праве названных народов на свое культурное наследие, в том числе на археологические и исторические памятники, останки древней материальной культуры, рисунки, обряды, традиционные знания и технологии, изобразительное и исполнительское искусство, устное творчество, литературу и др. Это то, что идентифицирует указанные народы как самобытные этносы, и, следовательно, обретая права на культурное наследие во всем его многообразии, они должны получать и возможность решать вопросы охраны, использования и популяризации данного наследия.

Заключение

Конституция РФ с точки зрения либерально-демократических ценностей содержит немало привлекательных положений. Одно из таких —

гарантия прав коренных малочисленных народов. Это ставит Российскую Федерацию в ряд современных цивилизованных государств, озабоченных защитой слабых членов общества.

Вместе с тем названное положение носит общий характер. Вполне очевидно, что предполагалась его законодательная конкретизация в границах широкого усмотрения. Можно констатировать, что она состоялась, но, к сожалению, без должной связи с международными стандартами прав коренных народов, системности, полноты и последующего развития. За последние 10–15 лет нормотворчество в рассматриваемой сфере фактически приостановилось. Наблюдается лишь имитация правовой активности, что проявляется в утверждении концепций, планов и мероприятий, предусматривающих разработку соответствующих правовых актов, без их реального осуществления⁴⁹, а также в многолетней подготовке законопроектов (например, о территориях традиционного природопользования, компенсациях, об этнологической экспертизе, кочевом образе жизни) без видимых перспектив их принятия.

Такая ситуация, безусловно, разочаровывает, снижает авторитет Конституции РФ как акта высоких ожиданий и надежд коренных малочисленных народов. Но в этом не следует усматривать их дискриминацию, поскольку подобное расхождение нормы и практики весьма типично для многих отношений в современной России. Оно порождено не столько дефектами Конституции, сколько ее законодательными и правоприменительными трактовками, обусловленными особенностями правосознания и правовой культуры в целом, для которых конституционные ценности пока не являются доминирующими.

М., 2010. С. 153–156. В данном случае важно подчеркнуть, что речь идет именно об организациях и лицах — институтах самоуправления этнических сообществ. На это приходится обращать внимание, поскольку представительство коренных малочисленных народов иногда, на наш взгляд ошибочно, увязывают с государственными и муниципальными органами, а также с создаваемыми при них структурами (см.: Филиппова Н.А. Представительство коренных малочисленных народов в России: новеллы федерального и регионального законодательства // Вестник Сургутск. гос. ун-та. Вып. 3 (17) «Юридические науки». 2017. С. 77–80).

⁴⁹ См.: распоряжения Правительства РФ от 21 февраля 2005 г. № 185-р, от 4 февраля 2009 г. № 132-р, от 28 августа 2009 г. № 1245-р, от 28 декабря 2010 г. № 245-р // СЗ РФ. 2005. № 9, ст. 736; 2009. № 7, ст. 876; № 36, ст. 4364; 2011. № 2, ст. 458.

THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE RIGHTS INDIGENOUS SMALL PEOPLE: INTENTIONS AND REALITY

© 2018 V. A. Kryazhkov

National research University Higher school of Economics, Moscow

E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru

Received 02.08.2018

The article analyzes the norm of the Constitution of the Russian Federation on indigenous peoples. The prerequisites for its emergence, the relationship with the Federal structure of Russia, especially these peoples, the state's obligations to protect their rights, the international standards of these rights in relation to the Russian legislation, as well as the ways of convergence of these standards and legislation are shown.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, indigenous peoples, international standards of the rights of indigenous peoples, Russian legislation on the rights of indigenous peoples.