

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАЗАНСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Кафедра конституционного и административного права

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ
КОРЕННЫХ НАРОДОВ КАНАДЫ И РОССИИ**

Учебное пособие



**КАЗАНЬ
2017**

УДК 341:342
ББК 67.400:67.412
П68

Авторы:

Амирова Р.Р. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права КФУ (раздел 5);

Бухмин С.В. – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного и административного права КФУ (раздел 1);

Гарипов Р.Ш. – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права КФУ, профессор факультета международных отношений Американского университета (Вашингтон, округ Колумбия) (раздел 7);

Малый А.Ф. – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права КФУ (раздел 6);

Сушкова Ю.Н. – доктор исторических наук, заведующая кафедрой международного и европейского права Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева (раздел 2);

Хабибуллина Г.Р. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права КФУ (раздел 4);

Доктор Роуз-Альма Джей (Dr. McDonald) – представитель племени Мохawk (Конфедерация ирокезов). Директор консалтинговой фирмы «Катенис», резервация Аквесасни, Канада. Ранее курировала вопросы образования в Ассамблее коренных народов Канады (раздел 3).

Редакторы:

доктор юридических наук, профессор **А.Ф. Малый**;
кандидат юридических наук **С.В. Бухмин**

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Б.Л. Железнов;

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии

Т.В. Заметина

Правовые основы обеспечения прав коренных народов Канады и России: учеб. пособие / под ред. А.Ф. Малого, С.В. Бухмина. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2017. – 160 с.
П68

ISBN 978-5-00019-822-3

Данное учебное пособие представляет собой попытку изложить основы обеспечения прав коренных малочисленных народов России, провести параллели с аналогичным законодательством Канады. Не претендуя на полноценный охват существующих проблем правового регулирования прав малочисленных народов, авторы ставили своей задачей показать некоторые особенности закрепления и реализации этих прав в России и Канаде.

Учебное пособие предназначено для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», может быть полезно всем интересующимся данной проблематикой.

УДК 341:342
ББК 67.400:67.412

ISBN 978-5-00019-822-3

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Раздел 1. Международно-правовые основы защиты прав коренных малочисленных народов России и Канады.....	7
Раздел 2. Правовые основы самоуправления коренных народов Канады.....	27
Раздел 3. Языковые права первых наций в Канаде.....	51
Раздел 4. Законодательство о коренных малочисленных народах Российской Федерации: общая характеристика и современное состояние.....	66
Раздел 5. Объединения коренных народов Канады и России.....	101
Раздел 6. Участие органов местного самоуправления Российской Федерации в обеспечении прав коренных малочисленных народов.....	126
Раздел 7. Проблемы правового регулирования добычи природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов России.....	144

Предисловие

Подготовка настоящего учебного пособия была осуществлена в рамках реализации «дорожной карты» кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета, предусматривавшей участие иностранных специалистов в разработке методических материалов по различным учебным дисциплинам. Выбор тематики обусловлен как актуальностью проблем защиты прав коренных малочисленных народов в разных странах, так и наличием значительных проблем правового регулирования этих отношений в России.

В Канаде создана правовая база, позволяющая регламентировать широкий круг вопросов, затрагивающих права аборигенного населения (первых наций). Данный опыт может быть использован и иными странами, в которых существуют сходные проблемы, касающиеся коренного населения. Он может быть полезен и в России, которая в последние десятилетия проявляет активность в правовом регулировании прав коренного населения Севера, Сибири и Дальнего Востока. Не все эти попытки признаются удачными, но поиск оптимальной модели взаимоотношений государства и коренных малочисленных народов Российской Федерации продолжается, и изучение этого процесса студентами – будущими юристами будет полезно для их дальнейшей работы, связанной с защитой прав человека и гражданина.

При регламентации прав коренных малочисленных народов Российская Федерация опирается на международные документы и исходит из необходимости соблюдать взятые на себя обязательства в соответствии с международными договорами. В соответствии с Конституцией РФ положения этих договоров имеют приоритет в сравнении с законами РФ.

Не все международные документы, касающиеся коренных народов, обязательны для России. В частности Российская Федерация не присоединилась к Конвенции Международной организации труда 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни.

Одной из причин этого является непринятие Россией положения Конвенции, предусматривающей необходимость признания за коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, права собственности на занимаемые ими земли. По российскому законодательству за коренными малочисленными народами признается только право безвозмездного пользования землями их традиционного природопользования. Кроме того, правовое содержание термина «коренной народ» в Конвенции и Федеральном законе от 30.04.99 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» не совпадают.

Однако, хотя Россия не участвует в Конвенции МОТ 1989 года (№ 169), значительная часть отраженных в ее тексте положений находит воплощение в российском законодательстве. Это обусловлено тем, что наша страна является участником иных международных соглашений, содержащих положения о необходимости признавать и защищать права человека и гражданина. Безусловно, это Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Международные пакты о правах человека 1966 года, Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 года.

Проблематика обеспечения прав коренных народов продолжает находиться в центре внимания международного сообщества. Например, в сентябре 2014 года в Нью-Йорке прошла Всемирная конференция по коренным народам для обмена идеями и передовым опытом по вопросу об осуществлении прав коренных народов. Итоговый документ этой конференции содержит призыв к государствам, не присоединившимся или не ратифицировавшим Конвенцию Международной организации труда 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, рассмотреть возможность такой ратификации или присоединения к ней.

В Российской Федерации этим вопросам также уделяется внимание, но достаточным его вряд ли можно назвать. Аналогичный вывод можно сделать и в отношении изучения данной тематики в высших учебных заведениях в рам-

ках направления «Юриспруденция». Проблемы защиты прав коренных малочисленных народов рассматриваются в курсе «Конституционное право Российской Федерации» весьма фрагментарно. В учебные планы высших образовательных учреждений специальные курсы, рассматривающие эти вопросы, включаются редко.

Учебное пособие призвано частично восполнить этот недостаток. Оно подготовлено коллективом российских авторов и канадским ученым, специализирующимся на изучении прав коренных народов (первых наций).

Перевод английского текста на русский язык осуществлен Фаридой Валиуллиной, аспирантом юридического факультета Берлинского университета имени Гумбольдта.

А.Ф. Малый

Раздел 1. Международно-правовые основы защиты прав коренных малочисленных народов России и Канады

К коренным народам в современную эпоху относят категорию населения, объединяющую свыше 5 000 отдельных групп людей, проживающих на территории примерно 90 стран мира. Их численность составляет около 370 млн человек, что охватывает более 5 процентов населения Земли. Тем не менее они относятся к числу групп населения, находящихся в наиболее неблагоприятном и уязвимом положении¹.

В последнее время уделяется большое внимание вопросам законодательного закрепления защиты прав коренных малочисленных народов как на национальном, так и на международном уровнях. Конституция РФ основывается на положении о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). На государство и его органы возложена обязанность создавать необходимые юридические и организационные условия для реализации прав, свобод и законных интересов граждан. В соответствии с Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18 Конституции).

Статья 69 Конституции России провозглашает, что «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». Учитывая данное положение, необходимо обратить внимание на часть 4 статьи 15 Конституции РФ: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

¹ См.: URL: <http://www.un.org/ru/ga/69/meetings/indigenous/background.shtml> (дата обращения: 06.10.2015).

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». Другими словами, если международное соглашение содержит иные правила, чем те, что закреплены в положениях федерального закона, то применению подлежат именно правила международного договора. При этом международный договор должен вступить в силу в соответствии с установленной законодательством РФ процедурой и подлежать применению на территории Российской Федерации. Это означает, что нормы закона, предусматривающие иные правила, чем установленные международным договором, сохраняют свою юридическую силу, но не применяются при разрешении дел, касающихся государства, также участвующего в соответствующем договоре. Вместе с тем при соотношении ратифицированного международного договора с Конституцией РФ по юридической силе последняя, несомненно, обладает верховенством. Так, профессор Б.С. Эбзеев отмечает: «Конституция в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с ней норм международного договора в силу ч. 1 ст. 15 всегда обладает безусловным верховенством...»²

Завершившееся в 2004 году Международное десятилетие народов мира сыграло существенную роль в укреплении международного сотрудничества в области охраны прав коренных народов. Заинтересованность международного сообщества в дальнейшем поиске путей разрешения назревших проблем получила свое развитие в резолюции 59/174 от 20 декабря 2004 года Генеральной Ассамблеи ООН, в которой провозглашается второе Международное десятилетие коренных народов мира начиная с 1 января 2005 года. Согласно данному документу «цель второго Десятилетия должна состоять в дальнейшем укреплении международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как культура, образование, здравоохранение, права человека, окружающая среда и социальное и экономическое разви-

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 3-е изд., пересмотр. М., 2013. С. 160, 161.

тие, с помощью ориентированных на практические действия программ и конкретных проектов, увеличения технической помощи и соответствующей деятельности по установлению стандартов». При этом государствам следует в соответствии с международным правом «предпринимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека и основных свобод коренных народов на основе равенства и недискриминации, и признавая значение и многообразие их самобытности, культуры и общественной организации»³.

Поднимая вопрос о международно-правовом регулировании защиты прав коренных малочисленных народов, нельзя обойти вниманием основополагающий документ, составивший основу и определивший направление развития международного сотрудничества в области прав человека, – Всеобщую декларацию прав человека ООН 1948 года⁴. Несмотря на рекомендательный характер, Декларация развила положения Устава ООН, сформулированные в самом общем виде, – «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов...» и «осуществлять международное сотрудничество... в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (см.: ст. 1 Устава ООН).

Первоначально постараемся очертить круг международных актов⁵, регламентирующих охрану прав коренных малочисленных народов, и затем определить, какие из них имплементированы в правовые системы России и Канады.

В первую группу можно объединить универсальные международные договоры, ориентированные на защиту прав коренных малочисленных народов как части сообщества народов. К таким международно-правовым актам следует отнести Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года. В соответствии с пунктом 2 статьи 1 Пакта «все народы для

³ См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/59/174 от 24 февраля 2005 года.

⁴ См., например: *Бахин С.В.* Всеобщая декларация 1948 года: от каталога прав человека к унификации правового статуса личности // Правоведение. 1998. № 4. С. 3–11.

⁵ Настоящее исследование не ставит перед собой целью провести исчерпывающий анализ всех существующих международно-правовых актов, касающихся прав коренных малочисленных народов, и рассматривает лишь основные международные соглашения.

достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования».

Представляет также интерес положение статьи 27 Пакта, которое направлено на реализацию этническими, религиозными и языковыми меньшинствами своего права на пользование своей культурой, исповедование своей религии и исполнение обрядов, а также пользование родным языком. Комитет по правам человека, разъясняя положения статьи 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, указал, что данная статья может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием ее ресурсов, особенно это касается членов общин коренных народов, составляющих меньшинство⁶.

Другим международным договором, затрагивающим правовое положение коренного населения, является Декларация по окружающей среде и развитию, принятая на Конференции ООН в Рио-де-Жанейро 3–14 июня 1992 года. Закрепленный в ней принцип 22 отражает значимость коренного населения и их общин в разрешении вопросов о рациональном использовании и улучшении окружающей среды в силу их знаний и традиционной практики. Принцип обязывает государства признавать и должным образом поддерживать самобытность, культуру, интересы коренного населения и обеспечивать эффективное участие его представителей в достижении устойчивого развития.

Среди международных соглашений, имеющих большое значение для коренных малочисленных народов, можно выделить Конвенцию о биологическом разнообразии, принятую в Рио-де-Жанейро 5 июня 1992 года. Сохранение биоразнообразия является целью не только национальных меньшинств, но и всего человечества. Однако применительно к коренным народам сохранение биологического разнообразия представляется одной из основ существования и выжи-

⁶ Павлов П. Права коренных народов на земли: российская ретроспектива и международная перспектива // Мир коренных народов – Живая Арктика. Альманах ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. 2002. № 11–12. С. 36.

вания коренного населения, ведущего традиционный образ жизни. Не вызывает сомнений, что охота, рыболовство, собирательство представляют собой основные источники пропитания и дохода для коренных малочисленных народов и одновременно являются неотъемлемыми элементами их культуры, традиций и социальных институтов.

Актуальность данного вопроса подчеркивается в преамбуле к Конвенции, в которой признается большая и традиционная «зависимость многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов, и желательность совместного пользования на справедливой основе выгодами, связанными с использованием традиционных знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию его компонентов». Согласно пункту j статьи 8 Конвенции каждое государство-участник Конвенции должно: а) обеспечивать в соответствии со своим национальным законодательством уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия; б) способствовать их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики; в) поощрять совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики.

Российская Федерация подписала и ратифицировала Конвенцию (Федеральный закон от 17 февраля 1995 года № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»)⁷. Можно согласиться с мнением некоторых авторов⁸ о том, что в России сфера охраны экологических прав коренных народов находится лишь в стадии формирования. Необходимость дальнейшего законо-

⁷ Согласно постановлению Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 669 на Минприроды РФ возложена организация выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции о биологическом разнообразии.

⁸ См., например: *Гиляева Д.Р.* Взаимодействие норм международного и национального права в сфере охраны экологических прав коренных малочисленных народов Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2015. № 1 (80).

дательного закрепления в соответствии с международноправовыми обязательствами за коренными народами права на приоритетное осуществление традиционного природопользования, права на гарантированный доступ к тем территориям и ресурсам, от которых зависит выживание коренного населения, является неотъемлемым элементом дальнейшего закрепления общепризнанных международных стандартов во внутригосударственном праве России.

Канада подписала Конвенцию о биологическом разнообразии 11 июня 1992 года⁹. Она принимает активное участие в реализации и развитии положений Конвенции, способствует привлечению представителей коренных народов к процессу международного обсуждения ее положений, оказывает финансовую поддержку проводимых на ее основе конференций и совещаний. На конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии, проходившей 7–19 апреля 2002 года в Гааге (Нидерланды), представитель Канады, в частности, указывал на необходимость того, чтобы «Стороны, правительства и международные организации содействовали полному и эффективному участию коренных и местных общин в осуществлении Конвенции и, в частности, в национальных и международных политических процессах, потенциально ведущих к разработке новых правовых режимов»¹⁰.

На Конференции ООН по окружающей среде и развитию, прошедшей в Рио-де-Жанейро в 1992 году, также была принята Повестка дня на XXI век¹¹. Глава 26 Повестки содержит ряд положений программного характера, нацеленных на обеспечение признания и повышения роли коренных народов в обеспечении устойчивого развития. В ней закрепляется принцип, согласно которому коренные народы и местные общины должны в полной мере пользоваться правами человека и основными свободами, не сталкиваясь при этом с какими-либо препятствиями или дискриминацией (ст. 26.1). Документ содержит рекомендации национальным правительствам по осуществлению конкрет-

⁹ Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии также находится в Монреале (Канада).

¹⁰ См.: Доклад специальной межсессионной рабочей группы открытого состава по осуществлению статьи 8j) и соответствующих положений конвенции о биологическом разнообразии о работе ее второго совещания, UNEP/CBD/COP/6/7 от 14 февраля 2002 года.

¹¹ См.: Док. ООН A/CONF.151/26/REV.1(VOL.I).

ных мер, направленных на укрепление роли коренного населения. Вызывает интерес положение, в соответствии с которым правительствам предлагается рассмотреть вопрос о ратификации и применении на практике существующих международных конвенций, касающихся коренных народов и местных общин (там, где это еще не сделано) (п. а ст. 26.4).

В 1993 году в городе Нуук (Гренландия) состоялась вторая конференция на уровне министров охраны окружающей среды приарктических стран (Канада, Дания, Норвегия, Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки)¹². Итогом встречи стало подписание «Декларации об окружающей среде и развитии в Арктике». Участники конференции признали особую роль коренного населения в рациональном использовании и развитии окружающей среды в Арктике, а также важность их знаний и традиционной практики. Они договорились содействовать эффективному участию коренных народов в обеспечении устойчивого развития полярной зоны (ст. 7). Одновременно с этим был подтвержден 22-й принцип Декларации по окружающей среде и развитию от 1992 года, в котором говорится, что «коренные народности и их общины... играют жизненно важную роль в рациональном использовании и развитии окружающей среды ввиду их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и дать им возможность эффективно участвовать в достижении устойчивого развития». Министры подтвердили свою приверженность принципу устойчивого освоения и сохранения арктических ресурсов в первую очередь на благо коренных народов.

Международные договоры, условно объединенные нами в первую группу, имеют фундаментальное значение, поскольку содержат в себе ряд основополагающих требований и стандартов, на основе которых базируются положения ряда других международных соглашений, посвященных более конкретным вопросам.

¹² На конференции также присутствовали наблюдатели от Конференции инуитов Заполярья, Совета саамов и Российской ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Ко второй группе можно отнести международные документы, регулирующие защиту прав коренных малочисленных народов как одного из национальных меньшинств. Прежде всего в этот блок входит Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам¹³. Декларация возлагает на государства обязанность по охране на их территориях существования и самобытности национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряет создание условий для развития этой самобытности (ст. 1). Согласно пункту 2 статьи 4 Декларации «государства принимают меры для создания благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам». Декларация также гарантирует лицам, принадлежащим к меньшинствам: право пользоваться достояниями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично (п. 1 ст. 2); право активно участвовать в принятии решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат на национальном и, где это необходимо, региональном уровне (п. 3 ст. 2); право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование (п. 4 ст. 2); право устанавливать и поддерживать мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, как внутри страны, так и за ее пределами (п. 5 ст. 2); и свободу осуществлять свои права как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации (ст. 3). Закрепленные в Декларации принципы применяются к принадлежащим к меньшинствам лицам наравне с общепризнанными правами человека, гарантируемыми в других международных договорах.

¹³ Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года.

Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств¹⁴ от 1 февраля 1995 года основывается на принципах, гарантирующих эффективную защиту национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к ним, при соблюдении верховенства права и уважении территориальной целостности и государственного суверенитета. Конвенция является первым многосторонним правовым актом, посвященным защите национальных меньшинств в целом. Учитывая то, что в настоящем договоре отсутствует определение понятия «национальное меньшинство»¹⁵ и предполагается защита только индивидуальных прав и свобод, применение его в отношении коренных малочисленных народов весьма ограничено. Не вызывает сомнений, что малочисленные коренные народы принадлежат к определенной группе, входящей в сферу действия настоящей Конвенции. В подтверждение данного факта можно привести выводы Консультативного комитета, содержащиеся в комментарии по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной, экономической жизни и в общественных делах: «...земли, традиционно используемые лицами, принадлежащими к определенным группам, таким, как коренные народы, должны получать особую и эффективную защиту. Представители этих групп должны активно участвовать в принятии решений, связанных с правами на землю и землепользованием в районах их традиционного проживания»¹⁶.

Защита прав национальных меньшинств, а также прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, рассматривается в Конвенции через призму международной защиты прав человека (ст. 1). В частности, в преамбуле указывается на необходимость для государств опираться в своей деятельности на

¹⁴ Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств была разработана в Совете Европы Специальным комитетом по защите национальных меньшинств (САНМИН) под эгидой Комитета министров Совета Европы 10 ноября 1994 года и была открыта для подписания государствами – членами Совета Европы 1 февраля 1995 года. Комитет министров может также предложить государствам, не являющимся членами Совета Европы, присоединиться к этой конвенции.

¹⁵ Составители решили принять данный «прагматичный подход» из-за того, что они посчитали невозможным сформулировать определение, которое вряд ли получило бы поддержку у всех государств – членов Совета Европы.

¹⁶ См.: Комментарий Консультативного комитета по вопросам эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной, экономической жизни и в общественных делах, ACFC/31DOC(2008)001 от 27 февраля 2008 года.

обязательства по защите национальных меньшинств, содержащиеся в конвенциях и декларациях Организации Объединенных Наций, а также в документах Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в том числе в Копенгагенском документе от 29 июня 1990 года. Конвенция основывается на принципе, что плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но также создавать и соответствующие условия, позволяющие выражать, сохранять и развивать эту самобытность (см. преамбулу).

Рамочная Конвенция открыта для подписания государствами – членами Совета Европы и по приглашению Комитета министров другими государствами (ст. 27, 29)¹⁷. Российская Федерация подписала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств в Страсбурге 28 февраля 1996 года и ратифицировала ее Федеральным законом от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ. Она вступила в силу для Российской Федерации 1 декабря 1998 года. Канада не входит в число стран, присоединившихся к Конвенции. Вместе с тем стоит отметить, что провозглашенные конвенцией принципы должны связывать большинство государств мира.

Третью группу составляют международные акты, направленные на защиту прав исключительно коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни.

В последнее время в научном сообществе нередко возникает дискуссия о возможности и необходимости подхода, который предусматривает создание более благоприятных условий для коренных малочисленных народов по сравнению с другими этническими группами¹⁸. Его противники считают, что предоставление коренным малочисленным народам дополнительных прав, льгот,

¹⁷ В Пояснительном докладе к Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств отмечено, что под «другими государствами» следует понимать государства, принимающие участие в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе. В этих положениях учитывается и Венская Декларация, согласно которой Рамочная конвенция должна быть открыта для подписания государствами – не членами (см. Приложение II к Венской Декларации о совещании на высшем уровне Совета Европы).

¹⁸ В настоящее время в научной среде получило распространение использование термина «позитивная дискриминация». Под ней понимают предоставление особых прав, льгот и привилегий тем лицам, которые по возрасту, полу, социальному происхождению, языку и иным обстоятельствам не могут пользоваться всеми правами человека наравне с другими лицами.

квот, социальных программ есть прямое нарушение формально-юридического равенства, закрепленного на международном и внутригосударственном уровнях принципа равноправия народов и наций. Отчасти этому способствует законодательное закрепление в Российской Федерации количественного показателя для отнесения к группе коренных малочисленных народов и предоставление на основании этого критерия дополнительных преференций. В частности, острую полемику в России и Канаде вызывает вопрос о праве собственности на землю коренного населения, его преимущественного права на природопользование. Тем не менее выраженная ученым-юристом В.А. Кряжковым позиция, на наш взгляд, выглядит предпочтительнее: «...соответствующие права предоставляются указанным народам не потому, что они какие-то привилегированные этносы, а прежде всего в силу сложившихся для них неблагоприятных социально-экономических и демографических обстоятельств... Установление дополнительных прав для коренных малочисленных народов должно покоиться на общедемократических представлениях статуса меньшинства, мнение которого как момент проявления многообразия должно быть учтено и интересы гарантированы»¹⁹.

В первую очередь к этой группе международно-правовых актов следует отнести Конвенцию Международной организации труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Она была принята в Женеве 27 июня 1989 года на 76-й сессии Генеральной конференции МОТ. Конвенция вступила в силу 5 сентября 1991 года. В настоящее время в ней участвуют 17 государств²⁰. Конвенция МОТ № 169 от 1989 года явилась результатом пересмотра более ранней Конвенции (№ 107)

¹⁹ Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: Методология регулирования // Государство и право. 1997. № 1. С. 19.

²⁰ Российская Федерация до настоящего времени (август 2015 года) не ратифицировала настоящую Конвенцию. Официальные представители СССР (от МИДа и Министерства труда) участвовали во всех заседаниях, на которых постатейно обсуждался текст статей Конвенции, голосовали за все ее нормы, участвовали в подписании заключительного документа в июне 1989 года. Сначала вопрос о ее ратификации не удалось внести в повестку Верховного Совета СССР. Затем на Парламентских слушаниях в Государственной думе в 1994 году вопрос о ратификации этой Конвенции был отложен до принятия соответствующих законов о правах коренных народов.

«О коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни», принятой в 1957 году²¹.

В сентябре 2014 года в Нью-Йорке прошла Всемирная конференция по коренным народам для обмена идеями и передовым опытом по вопросу об осуществлении прав коренных народов, включая достижение целей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. По итогам Всемирной конференции был принят итоговый документ, подготовленный на основе проведения открытых неофициальных консультаций с государствами-членами и коренными народами. В пункте 6 документа декларируется следующее: «Мы призываем те государства, которые еще не ратифицировали Конвенцию Международной организации труда 1989 года (№ 169) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, или не присоединились к ней, рассмотреть возможность такой ратификации или присоединения. Мы напоминаем об ответственности государств, ратифицировавших эту конвенцию, за проведение согласованной и систематической деятельности по защите прав коренных народов»²².

Согласно пункту 1 статьи 2 Конвенции МОТ 1989 года (№ 169) «правительства несут ответственность за проведение, с участием соответствующих народов, согласованной и систематической деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий уважения их целостности». В данном документе также закрепляются общие принципы, определяющие порядок применения специальных мер по охране принадлежащих к этим народам лиц, их институтов, собственности, труда, культуры, окружающей среды (ст. 4); деятельность государств по содействию в полном осуществлении этими народами своих социальных, культурных, экономических прав при уважении их самобытности, традиций, обычаев и институтов; порядок и форма использования земель и территорий, которые занимают или используют соответствующие народы

²¹ Конвенцию ратифицировали 27 стран. Официальные представители СССР как государства – члена МОТ участвовали в обсуждении и принятии Конвенции МОТ.

²² См.: Итоговый документ пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи под названием «Всемирная конференция по коренным народам», A/69/L.1 от 15 сентября 2014 года.

(ст. 13–19); обязанности государств, ратифицировавших Конвенцию, в сфере найма и условий занятости (ст. 20), профессиональной подготовки (ст. 21–23), социального обеспечения и здравоохранения (ст. 24), образования и средств общения (ст. 26–31), международных контактов и сотрудничества (ст. 32), управления (ст. 33).

Несмотря на то что Российская Федерация не участвует в Конвенции МОТ 1989 года (№ 169), большая часть ее положений находит отражение в российском законодательстве²³. Данное обстоятельство объясняется тем, что права соответствующих народов, закрепленные Конвенцией, относятся к правам человека, предусмотренным международными договорами, которые в силу факта присоединения к ним Российской Федерации обязательны для нее. Речь прежде всего идет о Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Международных пактах о правах человека 1966 года, Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года, Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 года.

Вместе с тем некоторые содержащиеся в Конвенции нормы не имеют адекватного нормативного эквивалента в законодательстве Российской Федерации. Так, Конвенция предусматривает необходимость признания за коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, права собственности на занимаемые ими земли, тогда как по российскому законодательству за коренными малочисленными народами признается право безвозмездного пользования землями их традиционного природопользования. Кроме того, правовое содержание термина «коренной народ» в Конвенции и Федеральном законе от 30.04.99 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (далее по тексту – ФЗ № 82) не совпадает.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конвенции МОТ 1989 года ее положения применяются к народам, ведущим традиционный «племенной образ жизни, в независимых странах, социальные, культурные и экономические усло-

²³ См.: *Кряжков В.А.* Права коренных малочисленных народов России: Методология регулирования // Государство и право. 1997. № 1. С. 18–23.

вия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством», а также к народам, населявшим страну в период ее завоевания, колонизации или установления существующих государственных границ. Конвенция также устанавливает, что указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни народов рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения Конвенции (п. 2 ст. 1). Следовательно, Конвенция различает народы, ведущие племенной образ жизни, и народы, являющиеся коренными в силу наличия указанных определенных исторических обстоятельств (завоевание, колонизация, установление государственных границ).

Согласно пункту 1 статьи 1 ФЗ № 82 к коренным малочисленным народам Российской Федерации относятся «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями». При сопоставлении правового содержания термина «коренной народ», закрепленного в Конвенции и ФЗ № 82, становится очевидным различие в присутствии критерия «малочисленности» в российской правовой системе. Другими словами, те народы, которые признаются коренными или ведущими племенной образ жизни в соответствии с положениями Конвенции (потомки лиц, населявших страну в период ее завоевания, колонизации или установления государственных границ), согласно законодательству Российской Федерации коренными не являются.

В отечественной правовой доктрине нет общепринятой позиции в отношении необходимости введения критерия «малочисленности» для коренного населения. Некоторые исследователи считают оправданным введение в правовой оборот количественного показателя, другие, напротив, видят в этом нарушение международных стандартов. В частности, К.Д. Аракчаа отмечает, что

применение термина «малочисленные народы» не оправданно с юридической точки зрения, потому что противоречит международным стандартам²⁴.

В составе коренных народов И.Ю. Пешперова предлагает выделять отдельную группу – «коренные малочисленные народы», которые «в наибольшей степени нуждаются в международно-правовой защите, так как им может угрожать полное физическое исчезновение как уникальных этносов... И при употреблении термина “малочисленный” акцент следует перенести с бросающегося в глаза количественного критерия на особую характеристику коренных малочисленных народов в социальном и демографическом плане»²⁵. Вместе с тем стоит констатировать факт, что для полиэтнических государств вопрос о признании народа коренным представляет особую значимость, поскольку предполагает предоставление данной группе народов специальных прав и дополнительных льгот по отношению к некоренному населению. При этом, на наш взгляд, критерий «малочисленности» не должен быть определяющим, куда более важно наличие традиционных форм социальной организации и хозяйственной деятельности.

В 2007 году была принята Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов²⁶. Декларация состоит из преамбулы, 46 статей и представляет собой международный договор всеобъемлющего (универсального) характера, касающийся прав коренных народов. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун²⁷ в своем заявлении назвал принятие Декларации о правах коренных народов историческим моментом, свидетельствующим «о том, что государства – члены ООН и коренные народы преодолели противоречия, разделявшие их в прошлом, и решили вместе двигаться дальше по пути защиты прав человека, справедливости и развития для всех». Согласно статье 43 Декла-

²⁴ См.: *Аракчаа К.Д.* Коренные народы: международное и национальное право. М, 1995. С. 7.

²⁵ См.: *Пешперова И.Ю.* Международно-правовая регламентация прав коренных народов // Правоведение. 1998. № 1. С. 189.

²⁶ Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 сентября 2007 года. Декларацию поддержали 143 государства, четыре государства (Канада, США, Новая Зеландия и Австралия) проголосовали против ее одобрения и 11 стран воздержались (Азербайджан, Бангладеш, Бутан, Бурунди, Колумбия, Грузия, Кения, Нигерия, Российская Федерация, Самоа и Украина).

²⁷ Восьмой Генеральный секретарь ООН, занимает эту должность с 1 января 2007 года.

рации содержащиеся в ней права «представляют собой минимальные стандарты для обеспечения выживания, уважения достоинства и благополучия коренных народов мира».

Декларация охватывает широкий круг индивидуальных и коллективных прав человека и основных свобод, касающихся коренных народов, включая право на свободу и равенство (ст. 2); на свободное определение своего политического статуса и осуществление своего экономического, социального и культурного развития (право на самоопределение) (ст. 3); право на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев (ст. 11); право соблюдать, отправлять, развивать и передавать свои духовные и религиозные традиции, обычаи и обряды (ст. 12); право создавать и контролировать свои системы образования и учебные заведения (ст. 14); право на достоинство и многообразие своей культуры, традиций, истории (ст. 15); право на участие в процессах принятия решений на всех уровнях по вопросам, которые могут затрагивать их собственные права (ст. 18); право на земли, территории и ресурсы (ст. 26); право на гарантированное пользование своими средствами, обеспечивающими их собственное существование и развитие (ст. 20) и др.

Стоит отметить, что при принятии Декларации предметом беспокойности Российской Федерации стал текст статьи 3 (право коренных народов на самоопределение) и статьи 26 (право коренных народов на земли, территории и ресурсы). Российская Федерация, первоначально выступавшая против принятия Декларации, при голосовании воздержалась²⁸.

Правительство Канады проголосовало против принятия Декларации. В совместном заявлении канадского МИДа и Министерства по делам индейцев указано, что «декларация не признает необходимость сочетать права туземных народов Канады на землю и ресурсы с правами других людей», поэтому они

²⁸ См.: Суляндзига П. Россия может и должна поддержать декларацию ООН о правах коренных народов // Мир коренных народов – Живая Арктика. Альманах ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. 2007. № 20. С. 8–9.

поддерживают «дух» декларации, но не саму декларацию, поскольку некоторые ее положения несовместимы с конституцией Канады²⁹.

Характеризуя правовое положение коренных народов Канады, стоит обратить внимание на конституционно-правовое закрепление их прав. Статья 35.1 Конституционного акта 1982 года (англ. Constitution Act, 1982; фр. Loi constitutionnelle de 1982)³⁰ определяет, что «существующие исконные или вытекающие из договоров права коренных народов Канады признаются и подтверждаются». Под термином «коренные народы Канады», согласно Акту (ст. 35.2), подразумеваются индейцы, инуиты и метисы Канады. Вместе с тем многие исследователи³¹ подразделяют индейцев Канады, согласно их правовому статусу, на две группы: так называемые статусные индейцы (Status Indians), зарегистрированные в качестве таковых и имеющие все права и льготы, предоставляемые в соответствии с Индейским актом от 1951 года, и нестатусные индейцы (Non-Status Indians), заявляющие о своем индейском происхождении, но не имеющие достаточных оснований для его формальной регистрации.

Первоначально до принятия Акта 1982 года нормы об отдельных элементах правового статуса коренных народов были включены в Конституционный акт Канады 1867 года³², формальное же признание прав аборигенного населения Канады произошло еще раньше – в Королевской декларации 1763 года. Еще одним документом, регулирующим отношения государства и коренных народов, является договор 8 (англ. Treaty 8), заключенный 21 июня 1899 года между Британской Коронай в лице Королевы Виктории и представителями некоторых первых народов³³. В соответствии с данным договором, первым народам Западного Моберли (англ. West Moberly First Nations) и Хафуэя (англ.

²⁹ См. также: URL: <http://www.un.org/press/en/2007/ga10612.doc.htm> (дата обращения: 06.10.2015).

³⁰ В состав Конституционного акта 1982 года входит специальная часть – «Права коренных народов Канады».

³¹ См., в частности: *Кожмякина В.А.* Коренные народы Канады: этноязыковые и культурно-языковые проблемы. URL: http://www.ilingran.ru/library/sborniki/for_lang/2009_01/3.pdf (дата обращения: 06.10.2015); *Соколов В.И.* Глобализация и аборигенное население Канады // США и Канада. Экономика, политика, культура. 2002. № 5. С. 47–59; *Автономов А.С.* Правовой статус индейцев Канады // США и Канада. Экономика, политика, культура. 2006. № 9. С. 117–127.

³² Акт о Британской Северной Америке 1867 года.

³³ Группа индейских народов часто называется «первыми народами» (англ. First Nations). Выражение “First Nations” (первые народы) не применяется к Métis (метисы) и Inuits (эскимосы).

Halfway First Nations) было гарантировано соблюдение тех прав, которыми они обладали до подписания данного договора³⁴.

Конституционный акт 1982 года предоставил коренным народам систему гарантий в сфере земельных отношений, оформил принцип равноправия мужчин и женщин, закрепил понятие «коренные народы Канады»³⁵. Таким образом, обязательства перед коренными народами возводятся на конституционный уровень, что обеспечивает им повышенную защиту со стороны государства. При этом законодательное регулирование правового положения коренных народов в Канаде осуществляется также и на местном уровне. Большинство племен Канады имеют свои конституции. Так, в соответствии со статьей 10 Акта о самоуправлении коренных народов Юкона 1994 года «каждый коренной народ должен хранить в главном административном учреждении перечень законов, включая конституцию данного народа и все законы, принятые данным народом, с тем чтобы любое лицо могло иметь доступ к законам данного народа в рабочее время»³⁶.

В Москве с 18 по 19 ноября 2002 года состоялся российско-канадский семинар по обмену опытом в области образования и управления территориями традиционного природопользования коренных народов Канады и Российской Федерации³⁷. Сотрудничество в этой области позволяет выстроить более эффективную защиту прав коренных малочисленных народов. Как справедливо отмечает Р. Крибл, «культурное и политическое разнообразие, растущая политическая и экономическая активность, конфликты с правительством, распро-

³⁴ См.: Зандер Е.В., Пыжжев А.И., Пыжжева Ю.И. Разрешение конфликта интересов компаний-природопользователей и коренных народов: зарубежный опыт // Проблемы современной экономики. 2013. № 4 (48). С. 410–413.

³⁵ См.: Андреев К.Ю. Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах: справочник. М., 2006. С. 46.

³⁶ См.: Коренные народы Канады, нефть и закон: сборник законодательных актов территории Юкон / под ред. Е.И. Солдаткина и др. М., 2002. С. 52.

³⁷ Коренные народы Канады представляли господа: Вили Эразмус, национальный вождь народа Дене, Северо-Западная территория Канады, директор Арктического Совета Атабасков; Стивен Миллс, Совет коренных народов Юкона, Совет Гвичинов; Синди Диксон, исполнительный директор Совета Атабасков, территория Юкон; Брайан Мак Гуиган, представитель Правительства Канады. Международную рабочую группу по делам коренных народов представляла Катрин Вессендорф (Дания) и Ольга Мурашко (Россия). С российской стороны принимали участие лидеры коренных малочисленных народов из региональных ассоциаций КМНС, а также представители органов государственной власти.

странение различных процессов, демографический дисбаланс, миграция в города, урбанизация, освоение традиционных земель и нищета – вот те проблемы, которые являются более или менее общими для коренных народов всего мира, включая Россию... Несмотря на разницу в истории, правовых системах и структурах власти, аборигенные народы Канады и коренные народы России могут многому поучиться друг у друга»³⁸.

Контрольные вопросы к разделу «Международно-правовые основы защиты прав коренных малочисленных народов России и Канады»:

1. Какую роль сыграло Международное десятилетие народов мира в укреплении международного сотрудничества в области охраны прав коренных народов?

2. Дайте общую характеристику международно-правовому регулированию защиты прав коренных малочисленных народов.

3. Назовите и раскройте сущность основополагающих международных актов, регламентирующих охрану прав коренных малочисленных народов.

4. Каким образом Конституция РФ гарантирует права коренных малочисленных народов?

5. В каких международных соглашениях, затрагивающих правовое положение коренного населения, принимают участие Россия и Канада?

6. Охарактеризуйте конституционно-правовое закрепление прав коренных народов Канады.

Рекомендованная литература

1. *Автономов А.С.* Правовой статус индейцев Канады / А.С. Автономов // США и Канада. Экономика, политика, культура. – 2006. – № 9.

2. *Аракчаа К.Д.* Коренные народы: международное и национальное право / К.Д. Аракчаа. – М, 1995.

³⁸ *Крибл Р.* Нормативно-правовые основы положения аборигенов Канады // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии: сборник научных статей. М., 2002. С. 146.

3. *Андреев К.Ю.* Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах: справочник / К.Ю. Андреев. – М.: РАН ИНИОН, 2006.
4. *Заметина Т.В.* Коренной статус коренных малочисленных народов России: монография / Т.В. Заметина. – Энгельс, 2009.
5. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=543985> (дата обращения: 26.12.2016).
6. Коренные народы Канады, нефть и закон: сборник законодательных актов территории Юкон / под ред. Е.И. Солдаткина и др. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2002.
7. *Крибл Р.* Нормативно-правовые основы положения аборигенов Канады / Р. Крибл // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии: сборник научных статей. – М.: Стратегия, 2002.
8. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В.А. Кряжков. – М.: Норма, 2010.
9. *Кряжков В.А.* Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования / В.А. Кряжков // Государство и право. – 1997. – № 1.
10. Международное право: учебник / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=516053> (дата обращения: 26.12.2016).
11. *Суляндзига П.* Россия может и должна поддержать декларацию ООН о правах коренных народов / П. Суляндзига // Мир коренных народов – Живая Арктика. Альманах ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. – 2007. – № 20.

Раздел 2. Правовые основы самоуправления коренных народов Канады

Коренные народы («первые нации») Канады, численность которых по различным оценкам составляет от 2 до 7 процентов населения страны, рассматривают термин «самоуправление» с учетом различных теоретико-методологических подходов. Для одних народов самоуправление означает возможность осуществления правотворчества в рамках Канадского государства. Для инуитов Нунавут наибольшее значение имеют договоренности об урегулировании земельных отношений и определении территории, на которой как инуиты, так и неинуиты могут реализовывать самоуправление. Для других, к примеру ходеносони, концепция самоуправления представляется продолжением политики колонизации, поскольку существенно ограничивает их суверенитет, ибо их устремление связано с обретением самостоятельной государственности. В результате гражданских протестов (2006–2007 годы) в Каледонии (провинция Онтарио) они добились частичного признания их аборигенного права, в соответствии с которым осуществляется регулирование ряда важных сфер общественных отношений. Поныне многие коренные народы Канады считают, что современная правовая и политическая системы не отражают подлинного признания их самоуправления³⁹.

На более ранних этапах государственного развития Канады ее политические деятели обосновывали ту точку зрения, в соответствии с которой под самоуправлением понимается только администрирование отдельных видов услуг, предоставленных правительством. Разумеется, такой подход исключал какие-либо права аборигенных народов на правотворчество. С того времени ведется обсуждение сущности «подлинного самоуправления», его отличий от «самоадминистрирования». В отчете Королевской комиссии по аборигенным народам (англ. Royal Commission on Aboriginal Peoples) было сформулировано весьма

³⁹ Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto, 2012. P. 163; *Yale D. Belanger*, ed. *Aboriginal self-government in Canada: Current Trends and Issues*. 3rd ed. Saskatoon, 2008; *Menno Boldt*. *Surviving as Indians: The Challenge of Self-Government*. Toronto Press, 1993.

широкое и гибкое определение, предполагающее достаточные возможности для инициатив в сфере самоуправления⁴⁰.

Борьба аборигенов за право на самоуправление. Представители аборигенных народов десятилетия боролись за право на самоуправление, его особое признание в Конституционном акте Канады (1982). На протяжении первых двух веков в отношениях между европейцами и коренными народами сохранялись элементы суверенности и партнерства. На договорной основе власти стремились оформить отчуждение территорий коренных жителей, закрепив за ними особо оговоренные земли. В Королевской прокламации 1763 года за верховным сувереном признавались исключительные права на приобретение аборигенных земель посредством заключения соглашений с авторитетными представителями племен или групп с последующим их утверждением на собраниях всех членов общин. «Поскольку является справедливым, разумным и важным для наших интересов, а также для безопасности наших колоний, чтобы некоторые нации и племена индейцев, с которыми мы имеем контакт и которые живут под нашей защитой, не обижались и не притеснялись в их правах на владение теми частями нашего доминиона, которые не были уступлены или приобретены нами, эти земли резервируются за индейцами в качестве их охотничьих территорий», – говорилось в Прокламации. В конце XVIII века наблюдался процесс систематического отчуждения земель у аборигенов с одновременным образованием особых районов поселения индейцев – резерваций. Управление индейскими делами перешло в 1830 году от военных к гражданским властям⁴¹.

Акт о Британской Северной Америке (1867) закрепил исключительные законодательные полномочия в отношении индейцев и резервированных за ними земель за федеральным парламентом⁴². После образования доминиона Канада с 1871 по 1921 год стали заключаться индейские договоры (№ 1–11), оформлявшие уступки огромных территорий аборигенов в пользу государства. Позд-

⁴⁰ Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto, 2012. P. 164.

⁴¹ *Стельмах В.Г., Тишков В.А., Чешко С.В.* Тропую слез и надежд. Книга о современных индейцах США и Канады. М., 1990. С. 20–22.

⁴² Акт о Британской Северной Америке 1867 г. // Конституции государств американского континента / под ред. Г.С. Гурвича. М., 1959.

нее некоторые договоры были дополнены включением новых земель. По этим договорам индейцы передавали земли, сохраняя мир и доброе согласие с властями и поселенцами, а власти в свою очередь брали обязательства предоставить им резервации для проживания, преимущества в охоте и трапперстве, денежную и прочую помощь для поддержания хозяйственной жизни, организацию образования. В то же время в пределах границ Канадского доминиона оказались огромные территории, вообще не охваченные договорными обязательствами (субарктические регионы от Ньюфаундленда, Лабрадора и Северного Квебека на востоке до Северо-Западных территорий, Юкона и Британской Колумбии на западе).

Принятые в 1876 и 1880 годах Индейские акты ликвидировали индейское самоуправление, федеральное правительство полностью забрало под свой контроль вопросы социальной службы и образования. В 1951 году был принят очередной Индейский акт, провозгласивший главной целью государства «интеграцию индейцев в канадское общество». В соответствии с Индейским актом (1951) коренные жители получили право самоуправления через советы общин, было закреплено деление на статусных и прочих индейцев («нестатусных»)⁴³. Только статусные индейцы, зарегистрированные в соответствующем порядке федеральными органами власти (Министерством по индейским делам и развитию Севера), освобождались от налогов на землю и имели право выбирать местные органы в резервациях. Возглавивший в 1968 году правительство П.Э. Трюдо считал, что все канадцы должны иметь одинаковые права, независимо от их расовых, этнических или религиозных отличий. В «Белой книге по индейской политике» (1969) обосновывались отказ от признания за индейцами исконных прав на землю, отмена специального законодательства, упразднение Министерства по делам индейцев с передачей его полномочий провинциальным органам и другим федеральным министерствам. Индейцы выступали решительно против ликвидации резерваций, критиковали правительство за выработку новой политики без их участия и учета рекомендаций своих организаций

⁴³ The Indian Act, 1951 // Canadian Indians and the Law: Selected Documents, 1663–1972. Toronto, 1975.

и общин. В жизнь программа не была проведена, а правительство пошло на ряд уступок. В 1969 году последняя канадская провинция сняла ограничения на участие индейцев в федеральных выборах. В 1973 году за нестатусными индейцами было признано право на владение землями при решении в их пользу судебных исков на неохваченные договорами территории⁴⁴.

В 1970-е годы впервые был поднят вопрос о юридическом признании аборигенного права, основанного на факте первожителства и касающегося прежде всего владения землями и самоуправления. Историко-правовой интерес представляет «Дело нишга» (по названию индейского народа в Британской Колумбии), когда вождь нишга Кэлдер при поддержке адвокатов и ученых сформулировал иск о нарушении договорных обязательств правительством и о праве индейцев на занимаемые ими земли в Британской Колумбии, которые никогда формально не уступались колонизаторам. Суд Британской Колумбии отказался признать за нынешними нишга права на землю на том основании, что их предки к моменту контакта с европейцами были слишком примитивным обществом и не обладали законами, которые английская метрополия была бы способна признать. Однако Верховный суд Канады в 1973 году, пересматривая дело, хотя и отклонил иск по ряду формальных причин, но, по сути, признал существование особых аборигенных прав. За этим последовали судебные решения по признанию аборигенных прав эскимосов Бейер-Лейк и индейцев кри, живущих у залива Джеймс. В то же время судебные власти всячески старались ограничить признаваемые ими аборигенные права. Так, например, в 1977 году суд Британской Колумбии постановил, что на индейцев распространяются все законы и правила, регулирующие охоту и трапперство в стране.

В 1973 году за нестатусными индейцами было признано право на владение землями при решении в их пользу судебных исков на неохваченные договорами территории. Правительство признавало исторически определенные обязательства властей перед индейцами, законность индейских жалоб в отношении

⁴⁴ Лопуленко Н.А. Опыт автономии в Канадской Арктике – Нунавут. М., 2004. С. 7; Стельмах В.Г., Тишков В.А., Чешко С.В. Тропой слез и надежд. Книга о современных индейцах США и Канады. М., 1990. С. 82–85.

выполнения властями условий договоров, которые были заключены еще в ходе колонизации. Власти признали также необходимость учитывать законные права аборигенов на землю, охотничьи и рыбные угодья независимо от условий договоров. Федеральное правительство объявило, что оно готово принять на рассмотрение земельные иски, основанные на исторических правах, и вести по ним переговоры. Соглашения по искам были достигнуты с кри побережья залива Джеймс, с наскапи Шеффервилла и с эскимосами инувиялуит Западной Арктики⁴⁵.

Конституционный акт Канады (1982) в статье 35 «Права коренных народов Канады» закрепил «признание и подтверждение существующих аборигенных и договорных прав коренных народов Канады», определив, что к ним относятся индейцы, эскимосы и метисы (потомки смешанных браков аборигенов и колонистов-неаборигенов). Кроме того, статья 37 предусматривала проведение конституционной конференции с участием премьер-министра страны и первых министров провинций, на которой должен был обсуждаться вопрос об определении прав коренного населения и отражении этих прав в тексте Конституции. С принятием Конституционного акта было утверждено право аборигенных народов на сохранение и развитие своих культур и право на некоторые формы самоуправления в рамках канадской Конституции. Как и ранее заключенные договоры с индейцами, к источникам конституционного права относят и Соглашения по урегулированию земельных требований коренного населения, поскольку в пункте 3 статьи 35 Акта о Конституции Канады 1982 года отмечается, что термин «договорные права» охватывает такие права, которые возникают из уже подписанных соглашений или тех, которые могут быть подписаны в будущем⁴⁶.

С 1983 по 1987 год состоялись четыре министерские конференции с участием лидеров аборигенных организаций, но все они закончились безрезультатно: федеральное правительство и правительства ряда провинций отвергли

⁴⁵ *Стельмах В.Г., Тишков В.А., Чешко С.В.* Тропую слез и надежд. Книга о современных индейцах США и Канады. М., 1990. С. 86–87.

⁴⁶ *The Canadian Constitution 1981. La Constitution Canadienne 1981 // A Resolution adopted by the Parliament of Canada. Dec. 1981. Ottawa, 1981.*

требования коренного населения закрепить в Конституции право на самоопределение и самоуправление, включающее передачу в руки общин и аборигенных организаций политической и законодательной власти. Созданная Парламентом в 1983 году специальная комиссия по индейскому самоуправлению в своем докладе рекомендовала осуществить конституционное закрепление законодательной власти общинных советов в таких сферах, как образование, местное налогообложение, социальное обеспечение и др., обычно находящихся под юрисдикцией провинциальных правительств⁴⁷. В 1985 году были внесены изменения в Индейский акт, устранено дискриминационное для аборигенных женщин положение, по которому они и их дети лишались права сохранять индейский статус и членство в общине в случае вступления в брак с неиндейцем, а ранее лишенные статуса по этой причине были в нем восстановлены. В 1990-х годах правительство Канады предприняло попытку расширить модель самоуправления в отношении коренных народов, в частности разработав Шарлоттаунское соглашение, однако предложенные разделы были отклонены на национальном референдуме⁴⁸. Позитивное политическое значение имело сделанное в 1994 году заявление от имени Правительства Канады о признании вины перед коренными народами.

Самоуправление как естественное право аборигенов Канады. Многие коренные народы Канады рассматривают самоуправление как часть унаследованного от предков суверенитета, неотъемлемую составляющую их этнической идентичности, находящейся под охраной особого правового регулирования, за пределами канадского права, в том числе конституционного. В то же время такое понимание не исключает охрану данного права Конституционным актом Канады⁴⁹. Право на самоуправление интерпретируется как естественное и фундаментальное право аборигенов. Данный подход поныне оспаривается в рамках

⁴⁷ Юдин В.И. Механизмы обеспечения социокультурной самобытности коренного населения (на примере Канады) // Этносоциум. 2011. № 5 (37). С. 229–243.

⁴⁸ Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto, 2012.

⁴⁹ Ibid. P. 164–165.

теории о самоуправлении как системе делегирования государством части полномочий коренному народу.

В судебной практике имеются прецеденты, в которых право на самоуправление признавалось в качестве естественного права. В книге «Коренные народы, самоуправление и конституция» (Оттава, 1993), изданной Королевской комиссией по коренным народам, описаны судебные разбирательства (1802), связанные с жизнью одного перебравшегося на Запад уроженца Квебека Вильяма Коннолли, женившегося на представительнице народа кри Сюзанне. Бракосочетание произошло по законам народа кри, без освящения пастором или регистрации государственным чиновником. После тридцати лет супружества, рождения шестерых детей Вильям вернулся вместе с семьей в Монреаль. Вскоре, однако, он решил считать свое супружество недействительным и женился вновь по католическим канонам на Джулии Вулрих. Все свое имущество он завещал Джулии и их двоим детям. После смерти Вильяма (1862) его старший сын от первого брака Джон Коннолли возбудил иск против Джулии Вулрих на предмет получения своей доли из наследства отца. Этот знаменитый процесс обошел все судебные инстанции и в конце концов принес победу Джону. Суд признал, что бракосочетание по законам кри имеет юридическую силу. В обоснование этого решения суд указал, что, хотя первые подавшиеся на Запад торговцы принесли с собой свои законы, эти территории были давно заселены мощными индейскими племенами, чьи законы и жизненный уклад не были отменены тем фактом, что они начали торговать с английскими и французскими купцами, а напротив, правительство не вмешивалось ни в индейский внутренний распорядок, ни в самоуправление, и их жизненный уклад продолжал регулироваться их собственными законами⁵⁰.

Сформировалась широкая поддержка научной юридической общественностью концепции самоуправления как естественного права аборигенов. В числе аргументов в пользу данного подхода были следующие: перед тем как стать

⁵⁰ *Кингсберри Б.* Коренные народы Черепашьего острова. Правовое положение и организация коренных народов Канады. Права собственности коренного населения. URL: <http://www.brights.ru/text/inter/68/Chapter7.htm> (дата обращения: 23.11.2016).

европейцами, аборигенные народы были организованы как самоуправляемые общины; аборигенные народы были признаны Коронай в качестве наций, способных выступать участником соглашений; аборигенные народы не отказывались от права на самоуправление; несмотря на то что право на самоуправление было существенно ограничено, оно никогда не было упразднено; ограничения права на самоуправление юридически не состоятельны⁵¹.

Федеральное правительство решило продолжить развивать тот подход, что аборигенные народы имеют естественное право на самоуправление. Принципы, по которым ведутся переговоры по заключению соглашений в сфере самоуправления, можно изучить по материалам, представленным на сайте «Дела Аборигенных Народов и Развитие Северной Канады» в разделе «Подход Правительства Канады к Реализации и Переговорам Унаследованного Права Аборигенных Народов на Самоуправление», где говорится следующее: «Правительство Канады признает естественное право на самоуправление как существующее аборигенное право в соответствии с разделом 35 Конституционного акта 1982 года. Оно признает также, что естественное право может быть выражено в соглашениях и в контексте отношения Короны к Соглашению с первыми нациями. Признание естественного права основано на представлении, что аборигенные народы Канады имеют право управлять самими собой в части внутренних вопросов общин, отражающих их уникальные культуры, идентичности, традиции, языки и институты, и с уважением к их особому отношению к земле и ресурсам»⁵².

В марте 1985 года Национальная Ассамблея Квебека приняла резолюцию, призывая к переговорам с первыми нациями. В частности, рассматривался вопрос о самоуправлении в рамках Квебека, способствуя их развитию как особых народов, обладающих собственной идентичностью, и реализации их прав в Квебеке. Два десятилетия спустя, в октябре 2007 года 90 процентов представителей народа кри проголосовало за принятие Соглашения, касающегося новых

⁵¹ Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto, 2012. P. 165.

⁵² См.: URL: <http://www.ubcic.bc.ca> (дата обращения: 23.11.2016).

отношений между Правительством Канады и кри Ию Истчи. Данное Соглашение о новых отношениях включает переговорный процесс относительно выработки договоренностей и принятия нормативно-правовой базы о национальном правительстве кри, наделенным властными полномочиями, выходящими за пределы действия Акта кри-наскапи (Квебек). Процесс осуществлялся в рамках трехсторонних отношений с целью заключения Соглашения об управлении между Канадой, Квебеком и Большим советом кри (Ию Истчи) и региональными властями кри, действующими от имени сообщества кри, общины кри и непосредственно народа кри. Кроме этого предполагалось, что народ кри разработает собственную Конституцию, которая вступит в силу после заключения Соглашения об управлении. Конституция должна была «выражать ценности и убеждения и быть эффективной как основной закон народа кри»⁵³.

В 1991 году провинция Онтарио признала, что естественное право на самоуправление первых наций проистекает от Создателя и первоначальной оккупации земель первыми нациями. В соответствии с трансформационной реформой, подписанной в ноябре 2005 года, провинцию Британская Колумбия, Канаду и Совет вождей представляли первые нации Британской Колумбии, которые нацелены на принятие усилий «устранить пробелы в сферах образования, здоровья, жилищного хозяйства и экономических возможностей», правительства признали «значимость самоуправления у первых наций в поддержании здорового жизнеобеспечения общин». Этот акт является одним из результатов Собрания первых министров в ноябре 2005 года в городе Келона (Британская Колумбия). После подписания трехстороннего соглашения в Оттаве в результате федеральных выборов произошла смена власти. Вновь избранная партия – Консервативная партия Канады – решила не выполнять обязательства встречи в Келоне. Ранее, в 2005 году, премьер Британской Колумбии и первые нации Британской Колумбии поддержали тезис «Обновленные отношения», в рамках

⁵³ Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto. 2012. P. 166.

которого унаследованные права аборигенных народов закрепляли возможность распоряжаться своей землей⁵⁴.

Многие коренные народы понимают свое право на самоуправление шире, чем оно рассматривается на федеральном и провинциальном уровнях Канады. Можно предположить, что процессы признания права на самоуправление коренных народов будут происходить в различных регионах Канады, включая и те области, в которых аборигенные народы уже выработали определенные соглашения.

Канадские суды, однако, не выработали в своей практике единообразия относительно того, закрепляет ли Конституционный акт (1982) права коренных народов на самоуправление. Некоторые низшие суды приняли решение, что такого права у коренных народов нет. Например, один судья из Британской Колумбии посчитал, что право на самоуправление было упразднено. Он отметил, что Конституционный акт Канады закрепляет только два уровня правотворчества – федеральный и провинциальный. В то же время имеются и другие решения судов. В 1998 году в деле Кемпбелл против Британской Колумбии (Генерального прокурора) был сделан вывод Гордоном Кемпбеллом по обсуждаемому соглашению, в том числе относительно самоуправления, между Племенным советом низга, провинцией Британская Колумбия и Канадой. Он отметил, что соглашение является неконституционным и не может вступить в силу. В 2006 году судья не удовлетворил его требования, в том числе и касающиеся Раздела 35(1) Конституционного акта 1982 года, определяющего защиту прав на самоуправление⁵⁵.

В провинции Онтарио было судебное разбирательство, в котором несколько представителей коренных народов с острова Валпол были привлечены к юридической ответственности за охоту за пределами своей резервации на территории, относящейся к другому коренному народу, по Соглашению Робинсон-Супериор. Апелляционный суд принял решение, в котором отметил, что

⁵⁴ Ibid. P. 166.

⁵⁵ Ibid. P. 167.

представители одного коренного народа вправе найти укрытие в рамках Соглашения с другими коренными народами. Это решение соответствовало традициям коренных народов добрососедства, предоставления права другим близким племенам охотиться вместе. Таким образом, Апелляционный суд признал, что представители коренных народов вправе охотиться и за пределами своей резервации, на другой территории коренных народов в случае наличия соответствующего обычая⁵⁶.

Верховный суд Канады оставил вопрос открытым. В 1996 году в деле Р. против Памаевон в ответ на исковые требования установить, существует ли право коренных народов на самоуправление, включающее право регулировать организацию азартных игр, Верховный суд разрешил регулировать этот вопрос, но не установил, что раздел 35(1) включает этот аспект в право на самоуправление. После этого дела было другое – дело Делгамуукв против Британской Колумбии о проблеме обозначений на языке коренных народов, в котором судья Лэймер отметил, что «обширная природа исковых требований повлекла невозможность сторонам осветить весьма сложные концептуальные вопросы относительно права коренных народов на самоуправление. Степень сложности этой проблемы демонстрирует Отчет Королевской комиссии по Аборигенным народам, в котором 277 страниц посвящено этой теме». Некоторые представители аборигенов требуют в канадских судах установить, что право аборигенных народов должно признаваться в Канаде наравне с общим правом. Суды соглашались с этим, сложилось даже представление, что подобное признание прав аборигенных народов и есть фактически аборигенное право⁵⁷. Таким образом, в решении по делу Делгамуукв вопрос о том, может ли право на самоуправление в определенных случаях рассматриваться как Конституционное право коренных народов, предусмотренное статьей 35 Конституции, был отложен.

До 1989 года ООН выстраивала политику на скорейшую ассимиляцию аборигенных народов. В том же году Всемирная организация труда приняла

⁵⁶ Ibid. P. 167–168.

⁵⁷ Ibid. P. 168.

новую конвенцию, в которой были признаны права коренных народов развивать собственные институты, культуры, идентичности в рамках существующих правовых систем народов мира. В этот же период рабочая группа по коренным народам ООН разработала Декларацию прав коренных народов, в одном из первых вариантов которой отмечалось, что «коренные народы имеют право на автономию или самоуправление по вопросам, относящимся к их внутренним или местным делам». Статья 3 в итоговом варианте документа, представленного на утверждение Генеральной Ассамблее ООН, была сформулирована следующим образом: «Коренные народы имеют право на самоопределение. По природе этого права они свободно определяют свой политический статус и свободно поддерживают свое экономическое, социальное и культурное развитие». Декларация была принята в сентябре 2007 года⁵⁸. Канада, будучи ключевым участником подготовки Декларации, была в числе четырех стран, проголосовавших против ее принятия. В ноябре 2010 года Канада ратифицировала Декларацию, но в ограниченных параметрах. Канада отметила, что соблюдать нормы Декларации желательно, но не обязательно. В связи этим многие проблемы, связанные с самоуправлением, контролем над землей, другими природными ресурсами и т. д., остались нерешенными⁵⁹.

Современные модели самоуправления у аборигенов Канады. Королевская комиссия по аборигенным народам приняла документ, в котором были обсуждены пути выполнения позиций Декларации ООН, в том числе модели организации самоуправления. Было предложено три варианта самоуправления: национальная модель, публичная правительственная модель, модель сообщества интересов. Какая из моделей будет принята – «суверенной ассоциации» с Канадой, той или иной формы самостоятельной государственности – это вопрос будущего⁶⁰.

⁵⁸ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Принята Резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13.09.2007. URL: <http://www.un.org> (дата обращения: 23.11.2016).

⁵⁹ Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto. 2012. P. 169.

⁶⁰ Ibid. P. 169–170.

Национальная модель предполагает пересмотр отношений между государством и коренными народами, расширение числа аборигенных поселений. От 60 до 80 аборигенных народов могут заменить ныне существующую этническую систему разделения на объединения в рамках Индейского акта, сообщества метисов и инуитских поселений. Это аборигенные народы, которые смогут реализовать новую модель самоуправления. При этом не потребуется согласия правительств для аборигенной нации на осуществление своих правомочий в ключевых областях, таких как гражданство, семейные отношения и организация правосудия. Аборигенное право может стать одним из важнейших источников канадского права. Действие аборигенных институтов, однако, существенно ограничено, они не должны пересекаться с другими сообществами, не должны переходить в сферу компетенции федеральной и провинциальной властей. Это право должно соответствовать Хартии прав и свобод. Существует огромное множество проблем с созданием крупных наций из числа более 630 относительно независимых индейских объединений. Сохранение земли для метисов за пределами провинции Альберты остается под вопросом. Деятельность правительственных институтов, во многом характеризующаяся враждебностью и отстраненностью, образует «большие кочки», которые необходимо перепрыгнуть.

Две другие модели существуют в настоящее время. Оригинальная система самоуправления организована в особой административной единице – Северо-Западной территории – Нунавут (площадь – 2 млн км²). Хотя инуиты составляют большинство населения в Нунавут, их правительство разрешает участие в самоуправлении всех резидентов этой территории. Соглашение о Нунавут ратифицировано парламентом и вступило в силу в 1999 году⁶¹. Переговоры о самоуправлении и о земельных требованиях эскимосов восточной части Северо-Западной территории велись не только по вопросу о традиционном управлении, но и вообще о формировании новой территории, в пределах которой проживает более 85 процентов эскимосов. Проект образования предусматрива-

⁶¹ Лопуленко Н.А. Опыт автономии в Канадской Арктике – Нунавут. Серия «Исследования по прикладной и неотложной этнологии» Института этнологии и антропологии РАН. Документ № 170. М., 2004. С. 22.

ет выделение образования Нунавут из Северо-Западной территории, который составит, наряду с ней и Юконом, третью часть Канады.

В городских районах и сообществах без эксклюзивных земельных баз (резерваций) аборигенные народы вправе оказывать услуги в сфере образования, жилищного хозяйства и других социальных вопросов. Организациям, осуществляющим предоставление услуг, как правило, делегируются соответствующие полномочия в порядке, закрепленном федеральным и провинциальным законодательствами. Самоуправление не осуществляется в одинаковом объеме у различных групп аборигенных народов, а рассматривается в индивидуальном порядке. Аборигенные сообщества самостоятельно определяют приоритеты и выступают с инициативами.

Законодательство Канады предусматривает учреждение специализированных агентств и институтов. Создание единой организации коренных народов в Канаде представляется весьма затруднительным, поскольку интересы разных групп коренного населения различны. В числе организаций агентства о заботе над детьми, рожденными в семьях коренных народов, клиники юридической помощи аборигенным народам, центры дружбы коренных народов, Ассоциация женщин коренных народов, Национальная корпорация индейских искусств и ремесел, Ассоциация по социально-экономическому развитию резерваций, Совет по образованию индейцев Онтарио, Объединенные коренные народы в Британской Колумбии и др. Центры дружбы во многом сориентированы на всестороннюю поддержку городских индейцев. Интересы городских индейцев, эскимосов и метисов представляет Конгресс коренных народов, в прошлом называвшийся Советом туземцев Канады.

Наиболее представительной и влиятельной организацией статусных индейцев Канады является созданная в 1982–1985 годах Ассамблея первых наций, в общем собрании которой один раз в год участвуют вожди 607 общин страны. В промежутках между общими собраниями организацию возглавляет Конфедерация народов, созываемая четыре раза в год и включающая по одному представителю регионов (Британская Колумбия, Альберта, Саскачеван, Манитоба,

Онтарио, Квебек и Лабрадор, Новая Шотландия и Ньюфаундленд, Нью-Брансуик и Остров Принца Эдварда, Северо-Западная территория, Юкон), а также еще одного человека на каждые 10 тыс. индейцев в каждом из них. В Исполнительный комитет входят национальный вождь, региональные вожди и председатель совета старейшин. Национального вождя, престиж которого очень высок, выбирает общее собрание на три года, региональные вожди избираются вождями своих регионов. Национальным вождем в настоящее время является уроженец Манитобы, индеец кри Овид Меркреди.

В провинциях Саскачеван и Манитоба, а также на территории Юкон учреждены подобные организации (например, Федерация индейских народов Саскачевана), в которых решения принимаются собранием, включающим вождей всех общин провинции. Община вправе участвовать в нескольких организациях, что иногда создает государственной власти затруднения в поиске правильного партнера для переговоров при решении каких-либо местных проблем. Например, в Альберте действуют две организации: «Индейская ассоциация Альберты» и «Вожди Альберты». В Онтарио существуют следующие объединения: «Союз нишнавбе-аски», «Организация Договора № 3», «Союз индейцев Онтарио». В ареале проживания индейцев на основе доконфедерационных договоров действует «Ассоциация ирокезов и объединенных индейцев». В Квебеке действует организация «Народ дене».

У эскимосов в 1971 году была учреждена организация «Инуит Тапирисат», представляющая 35 тыс. аборигенов, проживающих в общинах Юкона, Северо-Западной территории, Северного Квебека и Лабрадора. У Тапирисата восемь членских организаций, семь из которых являются окружными и восьмая – женской. В ближайшие годы семь эскимосских регионов могут быть укрупнены, образовав четыре округа, границы которых совпадут с границами четырех больших земельных требований: Инувиалут, Нунавут, Северный Квебек и Лабрадор. Президент Тапирисата избирается на прямых выборах всеми эскимосами Канады, достигшими 18 лет. В настоящее время президентом является уроженка региона Инувиалут Розмари Куптана. В совет директоров Тапириса-

та входят главы всех членских организаций. Ежегодно созывается съезд, на котором бывают представлены все общины на основании соответствующих квот. Эскимосская заполярная конференция объединяет эскимосов четырех стран: США (эскимосы Аляски), Дании (эскимосы Гренландии), России (эскимосы Чукотки) и Канады.

Другой аборигенной организацией является Национальный совет метисов, формируемый провинциальными организациями Альберты, Манитобы, Саскачевана, Британской Колумбии, Онтарио, представительства которых избираются путем прямых выборов. Действующий президент Национального совета – уроженец Саскачевана Джеральд Морэн. Система самоуправления метисов образуется сложной комбинацией прямых выборов и делегирования с целью уравнивания интересов представительств разных уровней. Избирателями являются члены общины, достигшие 18 лет⁶².

Самоуправление в соответствии с Индейским актом (1951). В современный период большинство коренных народов практикуют самоуправление в соответствии с Индейским актом (1951). По-прежнему практикуется разделение на «статусных индейцев» (англ. Status Indians), наделенных льготами и правами в полном объеме в сферах налогообложения, медицинского обслуживания, образования, строительства, благоустройства и др., и «нестатусных индейцев» (англ. Non-Status Indians), которые таковыми не обладают. «Статусные индейцы» формируют «племена» или «общины», которых зарегистрировано в стране более шестисот. Члены общин главным образом проживают на территориях резерваций. Резервации нередко рассматривают в контексте изоляции от канадского общества, в то же время их организация стала фундаментальной основой жизнеобеспечения, гарантом сохранения уникальности.

В контексте самоуправления территории разделяются на следующие группы: резервация; земельная собственность общины, на которую режим резервации не распространен; договорная или охваченная земельным требованием территория. В резервации право на самоуправление осуществляется наибо-

⁶² См.: URL: <http://www.suri.ee/muud/kama.html> (дата обращения: 23.11.2016).

лее полно: община сама устанавливает большинство общеобязательных прав, кроме, например, положений уголовного права (так, община не может считать уголовно наказуемым деяние, которое не является наказуемым по законам Канады). Во втором случае община вправе устанавливать более строгие, чем действующие повсюду, требования в сфере охраны окружающей среды. В третьем случае община участвует в вынесении решений по вопросам местной экономики. Если какая-то компания желает основать на этой территории новое предприятие, то проводятся многосторонние переговоры, в ходе которых коренные народы стремятся прежде всего ограничить деятельность, вредящую окружающей среде, чтобы сохранить свой традиционный образ жизни, а также обеспечить трудовую занятость коренного народа на данном предприятии и при возможности ввести общину в число акционеров.

Общины самостоятельно формируют свои органы управления, прежде всего в лице вождя и советов. Например, у ирокезов, имеющих древний и сложный общественный распорядок, ныне действуют две системы вождей: по Индейскому акту и традиционная. Традиционные вожди по-прежнему собираются у больших костров на совещания, где от каждого из шести объединенных народов существует своя четкая представительная квота. Отказу от системы вождей, установленной Индейским актом, препятствует то, что традиционная система не отвечает жизни в резервациях и общинах и не учитывает ни провинциальных, ни государственных границ между Канадой и США. Традиционная система построена по объединенным народам и родам, но они все же проживают в разных резервациях по ту и другую сторону границы, в то же время есть резервации, где живут члены различных ирокезских народов. Государственная власть контактирует только с вождями, избранными на основании Индейского акта, а в традиционном жизненном укладе ирокезов авторитет традиционных вождей выше.

В большинстве случаев община регулирует круг своих членов, но членство само по себе не означает получения статуса индейца. Регулирование конкретных жизненных сфер делегируется аборигенам соответствующей феде-

ральной, провинциальной, местной инстанцией, в чью компетенцию они входят. Например, большинство резерваций провинции Онтарио имеют свою полицию, обладающую теми же правами, что и провинциальная, в том числе по отношению к находящемуся в резервации нетуземцу, а вне резервации – более ограниченными. Делегирование осуществляется по договоренностям с каждой общиной в индивидуальном порядке. В ряде провинций судебная власть тоже частично делегирована общине, в части назначения наказаний. После того как судом присяжных вынесен обвинительный приговор, меру наказания определяет община или судья по ее предложению. Обычно в случае незначительного проступка тюремному заключению предпочитают общественно-полезные работы под присмотром общины. Бывали случаи, когда по обвинению в изнасиловании ссылали на год на одинокий необитаемый остров.

В одной из провинций делегирование судебной власти было прекращено под нажимом туземных борцов за женские права. По утверждению представителей женских организаций, подобная практика благоприятствует дискриминации: мужчины, из которых преимущественно состоит общинный совет, не склонны достаточно жестко карать насильников, неплательщиков алиментов и подобного рода нарушителей. В некоторых резервациях есть свои мировые судьи. При данном подходе к организации самоуправления вопрос о делегировании полномочий решается индивидуально в каждом отдельном случае.

Случается, когда общине не хватает квалифицированных чиновников для выполнения различных функций или их содержание представляется нецелесообразным, для выполнения тех или иных конкретных функций могут быть сформированы общие административные в рамках объединения общин. Ярким примером служит Управление образования оджибвеев озера Рейни с местонахождением в Фандер Бэй, созданное общинами десяти резерваций Онтарио, в отношении которых действует Договор № 3. Общины Канады сами определяют порядок финансирования подобных институтов. В создании подобных объединений позитивный опыт накоплен в провинциях Манитоба и Саскачеван, в которых общепровинциальная индейская представительская организация ком-

плексно берет на себя устройство всех жизненных сфер. Например, в Саскачеване для этого создана организация, объединяющая всех индейцев этой провинции, со своим парламентом и правительством. Государственные органы Канады взаимодействуют с аборигенными институтами непосредственно.

Финансирование общины, как правило, осуществляется из федерального бюджета и рассчитано на индейцев со статусом, проживающих в резервациях. Единственное исключение составляет университетское образование аборигенных студентов, предоставляемое независимо от проживания в резервации индейца со статусом. Государство оказывает поддержку аборигенам при получении ими всех уровней образования. Финансируются не только общины, но и их объединения (родовые советы).

Эскимосское общество состоит из общин, среди которых 55 крупных и от 6 до 9 их региональных групп. Община осуществляет признание идентичности эскимоса, руководствуясь комплексом критериев, прежде всего, происхождением. Для установления происхождения в одних провинциях достаточно четверти эскимосской крови, а в других требуется полукровность. В то же время община свободно может принять лицо неэскимосского происхождения в качестве почетного эскимоса. Повседневной жизнью руководит совет общины, избираемый всеми ее членами в соответствии с нормами обычного права.

Единственным народом, обладающим правом нормотворчества, являются метисы, осуществляющие свою деятельность посредством советов поселений в Альберте⁶³. В то же время правовое положение метисов, в сравнении с другими коренными народами Канады, более неопределенно и запутанно. Будучи признаны Конституционным актом (1982) в качестве коренного народа наравне с индейцами и эскимосами, они должны иметь аналогичный комплекс прав, но на практике это не применяется. В отличие от эскимосов, Министерство по индейским делам метисами не занимается, при выделении средств из федерального бюджета их чаще всего не учитывают.

⁶³ Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto, 2012. 701 p.

Права коренных народов применяются к метисам лишь в единичных случаях, да и то непоследовательно. Порой провинциальное правительство идет им навстречу, как, скажем, в Альберте, где метисам провинция разрешила создавать поселения, подобные резервациям, но при этом они лишены, например, права охотиться вне этих поселений. В тех случаях, когда на какой-то определенной территории они принимали участие в переговорах об общих земельных требованиях, это происходило только благодаря тому, что метисы живут там вместе с индейцами. Например, такова ситуация с общим требованием в округе Сахту в Северо-Западной территории при заключении Соглашения о земельных требованиях с народами сахту, дене и метисами. Договорные права есть только у тех отдельных общин, которые в свое время присоединились к договору и охвачены сейчас договорным процессом. Главная цель метисов состоит в том, чтобы добиться равного положения с другими коренными народами, в том числе по установлению непосредственного сотрудничества с федеральным правительством. Метисы самостоятельно ведут свой «регистр метисов» по общинам. Община осуществляет признание человека в качестве метиса, руководствуясь информацией о его происхождении и этническом самосознании. Отказ общиной признать кого-либо метисом может быть оспорен в судебном порядке, а также обращением в соответствующую провинциальную организацию. На основе метисского свидетельства предоставляется право передвижения и участия в выборах аборигенных организаций.

Соглашения о самоуправлении. В отдельных случаях объединения Сиссельт, Вестбанк, Джеймс Бэй и Соглашение Северного Квебека договорились о выходе из правового регулирования в соответствии с Индейским актом. У них самостоятельный правовой статус, они обладают самостоятельностью в ряде сфер общественных отношений. В провинции Юкон были заключены соглашения о самоуправлении, 11 аборигенных народов в настоящее время активно реализуют свои полномочия. Почти все инуиты в Канаде регулируют существенную часть организации своих сообществ в соответствии с земельными соглашениями и договоренностями по самоуправлению.

Существенным подходом к регулированию самоуправления является заключение соглашения о самоуправлении между федеральным правительством и коренными народами в лице отдельной общины либо объединения общин. В рамках соглашения предусматриваются особенности управления общиной и членство в ней, распоряжение землей, другими природными богатствами, финансами, обеспечение правопорядка, способы разрешения споров, перечень льгот, система финансирования со стороны государства и др. Соглашение должно быть ратифицировано федеральным парламентом и утверждено общиной, после его вступления в юридическую силу в отношении конкретного коренного народа Индейский акт перестает действовать.

Первое соглашение было заключено в 1986 году с одиночной общиной Сишельт, расположенной в Британской Колумбии. Важнейшей позицией этого акта являлась передача государством коренному народу права собственности на землю. Было подписано соглашение с народами кри и наскапи в Квебеке и индейцами Юкона, ведутся переговоры еще о двадцати соглашениях. В провинции Манитоба в конце 1994 года было подписано соглашение, по которому федеральные власти передали компетенцию в отношении коренных народов от провинциальных управлений Министерства по индейским делам представительской организации индейцев Манитобы. После того как подписано соглашение о самоуправлении, правительство уже не делает никаких предписаний об использовании финансов.

До самого последнего времени переговоры о самоуправлении разделяли с переговорами об общих земельных требованиях. Так, с индейцами Юкона переговоры о самоуправлении и о земельных требованиях велись хотя и одновременно, но формально были разделены. Жизнь внутри общины, в том числе порядок принятия новых членов, в целом регулируется сегодня уставом общины. Устав принимается самой общиной, но если он будет противоречить Индейскому акту или другим законам, то министр по индейским делам может его аннулировать. Однако после того как община заключит соглашение о самоуправлении, министр такого права больше не имеет, и если, например, община уста-

новит положение, противоречащее Конституции или правам человека, то аннулировать его можно лишь в судебном порядке.

Наблюдается процесс выхода общин из сферы действия Индейского акта в том, что касается процедуры выборов вождя или совета общины. По своей инициативе они могут отвергать установленные в Индейском акте процедурные правила и переходить еще до заключения соглашения о самоуправлении на традиционную систему выборов в соответствии с обычным правом. На сегодняшний день это сделала половина из 607 общин Канады.

Канада – государство, активно реализующее современные подходы к сохранению и развитию этнического многообразия. По Конституционному акту (1982) ее территорию населяют в том числе «нации индейцев, инуитов и метисов Канады», которые, являясь «первыми нациями», вправе осуществлять отдельные права, поскольку они являются потомками людей, населявших земли Канады «с незапамятных времен». Важнейшими достижениями в области обеспечения прав коренных народов являются формирование резерваций как основы жизнеобеспечения, предоставление прав не только на землю, но и на другие природные ресурсы, создание аборигенных корпораций, представительств и др. Опыт Канадского государства, по ряду политико-правовых аспектов сходный с опытом Российской Федерации, представляет научно-практический интерес для выработки наиболее адекватной модели правового регулирования положения коренных народов.

Первоначально власти Канады предполагали, что «примитивные» институты и образ жизни аборигенов должны неминуемо трансформироваться, обретая черты евроканадского общества. В последующем государственные подходы изменились. Стремясь к урегулированию взаимоотношений с коренными народами, федеральное правительство в настоящее время стало осуществлять политику, направленную на содействие сохранению и развитию самобытности коренных народов, в том числе выраженной в самоуправлении.

Самоуправление реализуется в различных формах и рассматривается в контексте партнерства как признание естественных прав. Именно самоуправле-

ние дает коренным народам возможность осуществлять более широкий контроль над всем, что затрагивает жизнь их городов и поселений. Коренные жители стали признаваться особыми общностями, обладающими отличительностью и самосознанием, ведущими как традиционный, так и современный образ жизни. В Индейском акте подробно регулируется процесс обретения статуса индейца, закреплены процедуры избрания живущей в резервации общиной своего вождя. Ныне в резервациях индейцы самостоятельно регулируют многие жизненные сферы, в числе которых здравоохранение, благоустройство, наблюдение за общественным порядком, формирование инфраструктуры, образование и др.

Контрольные вопросы к разделу «Правовые основы самоуправления коренных народов Канады»:

1. Дайте общую характеристику правового положения коренных народов Канады. Кто такие статусные и нестатусные индейцы?
2. Перечислите историко-правовые этапы борьбы аборигенов за право на самоуправление.
3. Охарактеризуйте самоуправление как естественное право аборигенов Канады.
4. В чем сущность современных моделей самоуправления у аборигенов Канады?
5. Опишите реализацию самоуправления в соответствии с Индейским актом (1951).
6. Опишите практику заключения соглашений о самоуправлении.

Рекомендованная литература

1. Акт о Британской Северной Америке 1867 г. // Конституции государств американского континента / под ред. Г.С. Гурвича. – М., 1959.
2. *Кингсберри Б.* Коренные народы Черепашьего острова. Правовое положение и организация коренных народов Канады. Права собственности ко-

ренного населения / Б. Кингсберри. – URL: <http://www.brights.ru/text/inter/68/Chapter7.htm> (дата обращения: 23.11.2016).

3. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=543985> (дата обращения: 26.12.2016).

4. *Лопуленко Н.А.* Опыт автономии в Канадской Арктике – Нунавут. Серия «Исследования по прикладной и неотложной этнологии» Института этнологии и антропологии РАН. Документ № 170 / Н.А. Лопуленко. – М., 2004.

5. Международное право: учебник / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=516053> (дата обращения: 26.12.2016).

6. *Стельмах В.Г.* Тропую слез и надежд. Книга о современных индейцах США и Канады / В.Г. Стельмах, В.А. Тишков, С.В. Чешко. – М.: Мысль, 1990.

7. *Юдин В.И.* Механизмы обеспечения социокультурной самобытности коренного населения (на примере Канады) / В.И. Юдин // Этносоциум. – 2011. – № 5 (37). – С. 229–243.

8. Aboriginal law handbook. 4th edition. Toronto: Carswell, 2012. – 701 p.

Раздел 3. Языковые права первых наций в Канаде⁶⁴

Языки воплощают суть идентичности коренных народов и имеют стратегическое значение для наших наций и наших народов. Канада имеет обязательства утвердить права первых наций на язык, что следует из международных конвенций и согласуется с целью первых наций на самоопределение. Языки первых наций имеют также важное значение для организации самоуправления в Канаде.

Традиционная культура играет важную роль в общинах первых наций по всей Канаде. Она играет важную, священную роль в жизни коренных народов. Язык и культура являются основой того, что делает первые нации уникальными, что не давало им исчезнуть в период колониального правления, продолжавшегося более 150 лет.

Языки первой нации подвержены серьезной угрозе, поскольку существует риск их исчезновения в Канаде. Подсчитано, что ранее в стране существовало 450 аборигенных языков и диалектов, принадлежащих к 11 языковым семьям. Менее чем за 100 лет их количество уменьшилось, и в настоящее время насчитывается около 60 коренных языков, принадлежащих к 11 языковым семьям. Только три из существующих языков (крее, инуктитут и ожибвай), как ожидается, сохранятся и будут процветать вследствие значительного количества населения, пользующегося ими.

Более миллиона человек идентифицируют себя в Канаде как аборигены. Согласно статистическим данным, около половины населения аборигенов в Канаде находится в возрасте до 24 лет. Население аборигенной молодежи увеличилось на 45 процентов за последние десять лет, что примерно в шесть раз больше темпа прироста некоренных канадцев, составляющего всего 8 процентов.

⁶⁴ Материал раздела представляет собой краткое изложение вопроса о защите, сохранении и развитии языков народов первых наций (коренных народов) в Канаде. Целью является описание языков первых наций в контексте срочности решения вопроса о предотвращении потери языка в общинах народов первых наций, описание влияния колонизации и школ-интернатов на общины первых наций, семьи и частных лиц.

Согласно статистическим данным Управления по делам коренных и северных аборигенов Канады, в период с 1982 по 2007 год зарегистрированное индейское население в Канаде удвоилось, достигнув более 778 тыс. человек в 2007 году. Первые нации отличаются как культурным, так и языковым разнообразием, что подтверждается наличием 52 наций и 60 языков. Многие из коренных народов являются малочисленными, со средним населением менее тысячи человек. Каждая первая нация имеет свою собственную сельскохозяйственную базу, традиции, культуру и язык. В Канаде насчитывается около 633 народов первых наций.

Языки первых наций воплощают саму суть нашей идентичности, коммуникации, социальной интеграции, образования и развития. Они имеют стратегическое значение для нашей страны, нашего народа и нашей планеты. Тем не менее, в связи с процессами глобализации, они находятся под угрозой исчезновения и исчезают с нарастающей быстротой. Возможности, традиции, память, уникальные формы мышления и выражения теряются, вместе с тем они являются ценными ресурсами, необходимыми для обеспечения лучшего будущего.

Международные конвенции налагают на Канаду определенные обязательства, в том числе касающиеся закрепления права коренных народов на сохранение языка. Они согласуются с задачей самоопределения первых наций, нашедшей закрепление в национальном законодательстве. Статья 35.1 Конституции 1982 года предусматривает, что «существующие аборигенные и договорные права коренных народов Канады настоящим признаются и закрепляются».

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов была принята большинством голосов членов Генеральной Ассамблеи 13 сентября 2007 года. В ней говорится, что коренные народы имеют право создавать и контролировать свои системы образования и учебные заведения, обеспечивающие образование на их родных языках в том стиле, который соответствует их культурным методам преподавания и обучения (ст. 14(1)).

Более ста лет правительство Канады проводило политику, направленную на ассимиляцию коренных народов. В отчете специальной Комиссии по уста-

новлению истины и примирению, изучившей условия развития аборигенного населения Канады, утверждается, что в течение более чем ста лет центральными целями политики Канады в отношении аборигенов было стремление ликвидировать правительства аборигенов, игнорировать права коренных народов, прекратить действие договоров. Через процесс ассимиляции происходила попытка прекратить существование коренных народов как отдельных юридических, социальных, культурных, религиозных и расовых объектов в Канаде. Создание и функционирование школ-интернатов было центральным элементом этой политики, которую лучше всего можно охарактеризовать как «культурный геноцид».

Выводы Комиссии подтверждают тезис о том, что данные школы были созданы, чтобы разлучить детей аборигенов с их семьями, чтобы свести к минимуму их общение и ослабить семейные и культурные связи, познакомить детей с еврохристианской культурой юридически доминирующего канадского общества. Школы существовали более ста лет, и многие поколения детей из одних и тех же общин и семей прошли в них обучение.

Для того чтобы компенсировать ущерб, нанесенный деятельностью школ-интернатов и ускорить процесс примирения с первыми нациями Канады, Комиссия по установлению истины и примирению сформулировала предложение, касающееся языка и культуры аборигенов. Оно было оформлено как призыв к федеральному правительству признать права аборигенов, включающие в себя и право на язык.

Как было однозначно подтверждено Комиссией по установлению истины и примирению, воздействие данных школ на поколения детей было разрушительным для языков первых наций. В документе «Обучение и знание в коренных обществах сегодня» авторы сообщили, что языки коренных народов Канады находятся под угрозой исчезновения из-за политики правительства, которое активно противодействовало им или пренебрегало ими. Несколько позитивных шагов, предпринятых правительством, включают инвестиции в стартовый капитал аборигенов, а также федеральную инициативу аборигенных языков. В це-

лом, однако, государственным и общественным школам еще предстоит продемонстрировать серьезную поддержку возрождения коренных языков. Политика языка в образовании должна быть направлена на исторически и законодательно установленные потребности коренных народов с тем, чтобы увеличить число носителей коренных языков и соблюсти право детей коренных народов получать образование на их родном языке и в соответствии с их наследием, культурно-содержательными составляющими, культурной безопасностью и достоинством.

Таким образом, Заключительный отчет Комиссии рисует мрачную картину растущего кризиса среди молодежи коренных народов, о чем свидетельствует преобладание их в тюрьмах Канады и учреждениях системы социальной защиты детей.

Общая ситуация народов первых наций.

Результаты регионального исследования здоровья первых наций (фаза 2 – 2008/10) дают детальную картину положения дел коренных народов Канады.

Социологические опросы показывают, что более половины респондентов – представителей коренных народов (50,9 процентов) – живут в домах с плесенью или росой. В 2003 году таких домов было 44 процента. Также 70,8 процентов домов, в которых проживают представители коренных народов, требуют ремонта. Из этого количества 37,3 процента домов являются основным жильем и в процентном отношении к жилому фонду составляют 9,1 процент.

Среди опрошенных представителей первых наций (коренных народов) 80,8 процентов респондентов указали на наличие у них сахарного диабета 2-го типа. Доля тех, кто сообщил о получении какого-либо лечения, увеличилась с 89,8 процента в 2002/03 году до 97 процентов. Использование инсулина увеличилось с 16,6 процента до 22,9 процента.

Среди коренных народов значительна доля курильщиков. Так, 56,9 процента взрослого населения сообщили, что были активными курильщиками (ежедневно или время от времени).

Доклад о состоянии здоровья аборигенов Канады «Статистический анализ здоровья первых наций в Канаде» за 2000 год и 2002–2005 годы демонстрирует взаимосвязанную картину общин первых наций. Например, в 2000 году уровень рождаемости первой нации составил 23,4 рождений на 1000 человек, что более чем в два раза превышает показатели по стране. В одном из пяти случаев рождений среди представителей первых наций матерями становились лица подросткового возраста. Статистика показывает, что таких случаев среди канадских женщин-подростков гораздо меньше – 5,6 процента.

Наиболее распространенными причинами смерти представителей первых наций в возрасте от одного года до 44 лет были травмы и отравления. Среди детей в возрасте до 10 лет смертельные случаи были в большей степени классифицированы как непреднамеренные (случайные). Для членов первых наций в возрасте от 45 лет и старше основной причиной смерти становились сосудистые заболевания.

Самоубийство и членовредительство были основными причинами смерти среди молодежи и взрослых в возрасте до 44 лет. В 2000 году на самоубийства приходится 22 процента всех смертей среди молодежи (в возрасте от 10 до 19 лет) и 16 процентов всех случаев смерти в раннем взрослом возрасте (от 20 до 44 лет). Это сопоставимо с 20,4 процента среди канадской молодежи.

По сравнению с общим населением Канады за 2000 год случаев распространения коклюша среди представителей первых наций больше в 2,2 раза, краснухи – в 7 раз, туберкулеза – в 6 раз и бактериальной дизентерии – в 2,1 раза.

Случаи госпитализации первых наций по всем причинам, кроме сосудистых заболеваний и рака, были выше, чем в Канаде в целом. Там, где основными диагнозами были заболевания органов дыхания, заболевания органов пищеварения, травмы или отравления, показатели были примерно в два-три раза выше, чем соответствующие им показатели по стране.

Исторические исследования ясно указывают на связь между социальным неравенством, созданным колониализмом, расизмом, социальным отчуждением и болезнями, инвалидностью, насилием и ранней смертью.

Историческое воздействие колонизации и школ-интернатов.

Наследие колонизации продолжает ощущаться народами первых наций множеством способов. Правительство реализовало колониальную политику, направленную на ассимилирование и подавление культуры и языков аборигенов, включающую в себя принудительное переселение на запасные земли, отчуждение от традиционных территорий и образа жизни, а также создание школ-интернатов. Ассимиляция представляла собой цель исторической политики в области образования по отношению к аборигенам. Колонизация народов первых наций посредством закона об индейцах создала предпосылку для того, чтобы образование стало основным инструментом правительства. Пособием Закона об индейцах министр по делам индейцев утвердил полный контроль над детьми представителей первых наций, вплоть до насильственного удаления их от культурных влияний их семей и общин. Школы-интернаты имели неадекватные медицинские условия и способствовали распространению заболеваний. Традиционные лекарства и лечебные обряды были запрещены или не рекомендованы.

Согласно Фонду национального исцеления аборигенов, изучение истории колонизации, оплакивание потерь и воссоединение с традиционными культурами, ценностями и практиками считаются признанными этапами процесса исцеления. Следовательно, культурное вмешательство играет жизненно важную роль в области здоровья и исцеления. Существуют веские аргументы для использования практики традиционных методов лечения, характерных для конкретных культур, традиций и языков народов первых наций.

Среди совершеннолетних представителей коренных народов (итоги исследования регионального здравоохранения первых наций (2002/03)) 20 процентов опрошенных сообщили, что они обучались в школах-интернатах. Эти показатели почти на 50 процентов выше тех, которые дают опросы возрастной категории от 50 лет и старше. Почти половина опрошенных жителей, которые прошли через школы-интернаты, сообщили, что опыт пребывания в них отрицательно сказался на их здоровье и благополучии. Показатели в представлен-

ной ниже таблице демонстрируют, что 43 процента выживших в школе-интернате детей считают, что опыт школы-интерната, который получили их родители, негативно отражается на воспитании детей. Некоторые из элементов опыта школы-интерната, способствовавших негативному воздействию на здоровье и благополучие выживших, нашли отражение в материалах Ассоциации политических исследований Совета Европы, которые коснулись вопросов изоляции от семьи, потери культурной идентичности, потери языка, отделения от домашнего сообщества и т. д.

**Влияние школ-интернатов на взрослое население
первых наций, 2002/03 год**

Характеристики	Доля населения, %
Посещали школы-интернаты	20,3
Считают, что пребывание в школах-интернатах негативно повлияло на их состояние здоровья и общее благополучие	47,3
Считают, что посещение родителями школ-интернатов негативно сказалось на их воспитании в детском возрасте	43,0
Наиболее часто упоминают следующие негативные моменты обучения в школах-интернатах:	
– изоляция от семьи;	81,3
– вербальное или эмоциональное насилие;	79,3
– суровая дисциплина;	78,0
– потеря культурной идентичности;	76,8
– отделение от первых наций или сообщества инуитов;	74,3
– свидетельства злоупотреблений;	71,5
– потеря языка;	71,1
– физическое насилие	69,2

В результате нахождения в школах-интернатах и «Камере 60-х» (массовое удаление детей первых наций из их семей в систему социальной защиты детей, в большинстве случаев без согласия их семей или групп) традиционные родительские навыки были утрачены многими оставшимися в живых. В результате традиционное воспитание детей, имеющее важное значение для общин первых наций, тормозится целым рядом барьеров, которые мешают передаче традиционных культурных знаний и образа жизни будущим поколениям.

Колониализм влияет на здоровье народов первых наций путем создания социального, политического и экономического неравенства, которое «просачивается» за счет строительства неблагоприятных промежуточных и приближенных определителей. Конкретные механизмы колониализма встречаются в различных областях, таких как экологические отношения, социальная политика и политическая власть.

Влияние колониализма на отношения народов первых наций с окружающей средой проявляется достаточно сильно. Например, на эти отношения оказали влияние экспроприация земель и переселение коренных народов из мест традиционного проживания в начале XX века. По существу, народы первых наций были ограничены в правах, им было запрещено охотиться, ставить капканы или рыбачить с целью выживания. Политика, характерная для ранней колониальной системы XX века, была призвана ассимилировать культуру коренных народов с доминирующей культурой. Эта политика нашла отражение в законодательстве и социальной сфере, она была направлена на поощрение ассимиляции через ресурсы и возможности, в то время как проявление культурной самобытности не приветствовалось, считалось проявлением неравенства и наказывалось.

Исследования показывают, что дети первых наций в системе социального обеспечения по-прежнему испытывают на себе последствия колониализма, расизма и социальной изоляции. Об этом говорится в докладе Вэнь де Серии от марта 2007 года. Согласно этому исследованию, число детей народов первых наций, находящихся под контролем системы государственной заботы, стало

приблизительно в три раза больше, чем в момент роста количества школ-интернатов в 1940-е годы (Блэксток, 2003). В совокупности 9 тыс. детей народов первых наций, которым оказывается медицинская помощь в стационарах, проведут более двух миллионов ночей вдали от своих семей (Мак Кензи, 2002).

Отрывая детей не только от их кровных семей, но и от их культуры, традиций, семейных общин и образа жизни, можно получить те же последствия, что и от государственной политики обучения детей коренных народов в школах-интернатах. Такая политика по-прежнему продолжается, хотя и в новой форме, и объясняется это заботой о благополучии ребенка.

Культура и язык коренных народов Канады были сильно деформированы вследствие политики колонизации и опыта школ-интернатов.

Культура представляет собой динамичную и приспособляющуюся систему, которая изучается, поддерживается и передается от одного поколения к другому и находит свое отражение в ценностях, нормах, символах, образе жизни и других социальных взаимодействиях данной культуры. Это основа индивидуальной и коллективной идентичности, и ее эрозия негативно влияет на психическое здоровье и благополучие, что приводит к депрессии, тревоге, злоупотреблению наркотическими веществами и даже самоубийствам.

Язык является «конвейером культуры» и средством, с помощью которого знания, навыки и культурные ценности выражаются и сохраняются. Подавление языка, особенно в отношении коренных народов, представляет собой «форму бесправия, отчуждения и угнетения», оно оказывает воздействие на самоидентичность, благополучие, чувство собственного достоинства и расширение прав и возможностей, которые являются ключевыми компонентами для индивидуального и общественного исцеления.

Сохранение языка и его развитие имеет решающее значение для активизации культуры и выживания любого коренного народа.

Потеря языка народов первой нации.

Ряд дополнительных факторов способствует продолжающейся утрате своих языков первыми нациями Канады. Некоторые причины потери языков могут быть сформулированы следующим образом:

1. Система государственного образования не принимает во внимание представителей детей первых наций, пренебрегая включением языков и культуры первых наций в провинциальные учебные программы.

2. Члены сообществ первых наций не имеют возможностей, ресурсов и поддержки для обучения языкам первых наций, их использования и поддержания.

3. Правительства не обеспечивают достаточную поддержку и не создают необходимую инфраструктуру для создания языковых программ первых наций в школах и общинах.

Необходимо принимать срочные меры для поощрения и защиты языков коренных народов Канады посредством развития региональной, национальной и международной языковой политики, которая предоставит возможность для надлежащего и гармоничного использования языков. Правительство Канады обязано как можно скорее принять меры для решения проблемы возможной утраты языков, предусмотренные Комиссией по установлению истины и примирению. Для защиты языков необходимы законодательные, серьезные политические меры.

В 2007 году Стратегия АФН национального языка первых наций была одобрена Ассамблеей. Ежегодные расходы по реализации этой Стратегии были оценены приблизительно в 165,8 млн долларов.

Последующие шаги.

Федеральное правительство обязалось предоставлять новое финансирование, чтобы помочь коренным общинам в развитии и сохранении их языков и культур, для чего в личном письме премьер-министра Канады к министру канадского наследия были даны инструкции относительно его работы в сотрудничестве с министром по делам коренных народов и народов Севера.

Необходимы дальнейшие шаги по решению проблемы кризиса языка аборигенов в Канаде, которые включают в себя следующее:

1. Финансовую поддержку для охраны, сохранения и возрождения языков в Канаде.

2. Выработку политического курса и внесение законодательных изменений в целях защиты, сохранения и активизации языков коренных народов в Канаде.

3. Установление стандартов образования и создание учебных программ, нацеленных на защиту, сохранение и возрождение языков в Канаде.

Заключение.

Комиссия по установлению истины и примирению заявила о необходимости призвать федеральное правительство обеспечить аборигенным языкам приоритеты и принять соответствующие решения.

Если сохранение языков аборигенов не станет приоритетом как для правительств, так и для общин аборигенов, тогда то, что не сделали школы-интернаты (искоренение языка аборигенов), будет осуществляться через процесс пренебрежения к языкам и постепенной их утраты.

Кроме того, Комиссия по установлению истины и примирению призывает к действиям, которые будут основаны на принципах права, достаточном финансировании и необходимости отражения разнообразия языков аборигенов.

Федеральное правительство должно ввести в действие Закон о языках коренных народов, включающий следующие принципы:

1. Коренные языки являются основополагающим и ценным элементом канадской культуры и общества, и есть потребность в их сохранении.

2. Права коренных народов на язык подкрепляются договорами.

3. Федеральное правительство несет ответственность за обеспечение достаточными средствами развития и сохранения языков коренных народов.

4. Сохранение, активизация и укрепление языков коренных народов и культур лучше всего достигается коренными народами и их общинами.

5. Финансирование инициатив для поддержания языков коренных народов должно отражать разнообразие языков аборигенов.

В июле 2015 года нынешний премьер-министр Джастин Трюдо обозначил в рамках Платформы свободных выборов свое стремление к переизбранию. Ниже перечислено то, что он пообещал обеспечить в случае своего избрания.

Примирение. Оно начинается с признания и уважения титула аборигенов и их прав, в том числе прав, закрепленных в договоре. Либеральное правительство будет делать именно это не только в соответствии с конституционными обязательствами, но и с теми, которые нашли отражение в Декларации ООН о правах коренных народов.

Приоритеты. Когда дело доходит до принятия решения о привлечении инвестиций, правительство будет руководствоваться лидерством первых наций. Есть три конкретных приоритета финансирования.

Первое – это образование. Необходимо как можно скорее сделать новые значительные инвестиции в образование народов первых наций, чтобы помочь закрыть хронический дефицит финансирования.

Будущее детей народов первых наций – это не только будущее аборигенов, но также будущее Канады. Общины народов первых наций, преподаватели и студенты не должны более находиться в ожидании тех ресурсов, в которых они нуждаются.

Необходимо продолжать работать над обеспечением того, чтобы народы первых наций обладали контролем над образованием. Образование и образовательные реформы являются приоритетными, и они должны находиться под руководством первых наций. Недопустимо навязывать решения сверху вниз.

И наконец, необходимо также предоставить значительные новые средства для поддержки способности продвижения, сохранения и укрепления коренных языков и культур. Это очень важно. Язык является выражением образа мышления и культурного взаимопонимания. Знание чьего-то языка напрямую связано с лучшим физическим, психическим и духовным здоровьем. Из опыта мы знаем, какую жизненно важную роль играет возрождение языка в построении сильных сообществ, исцелении, образовании, развитии крепких семей и

восстановлении самобытности. Так, здоровый язык подразумевает здоровых людей и здоровые общины.

- Он считает, что разрыв качества жизни между коренными народами и некоренными может быть преодолен.

- Он считает, что если они хотят видеть Канаду процветающим государством и по-настоящему гордиться ею, то разрыв должен быть преодолен.

- Он считает, что уважительное и совместное партнерство не только возможно – это священная обязанность, унаследованная от прошлых поколений и вверенная будущими.

- Он считает, что вопрос примирения не является делом коренных народов, это канадский вопрос. Настало время, чтобы построить лучшее будущее для всех общин и всех детей Канады.

- Он с нетерпением ждет, чтобы разделить это путешествие в партнерстве с остальными.

Контрольные вопросы к разделу «Языковые права первых наций в Канаде»:

1. В чем заключается роль и значение языка в сохранении идентичности коренных народов?

2. Каковы основные причины утраты языков коренных народов Канады?

3. В чем заключалась основная цель создания школ-интернатов для детей коренных народов Канады?

4. Охарактеризуйте основные последствия колониальной политики в отношении коренных народов Канады.

5. Какие международные акты закрепляют право коренных народов на использование родного языка?

6. Какие законодательные меры необходимо предпринять для сохранения и развития языков коренных народов в Канаде?

7. Какую роль в сохранении языков коренных народов Канады играет Комиссия по установлению истины и примирению?

Рекомендованная литература

1. *Андреев К.Ю.* Правовой статус коренных малочисленных народов в зарубежных странах: справочник / К.Ю. Андреев. – М.: РАН ИНИОН, 2006.
2. *Белоусова Е.Б.* Правовое положение коренного населения Канады / Е.Б. Белоусова // Правоведение. – 1989. – № 3.
3. *Брэдфорд Морс.* Взаимодействие публичных и аборигенных правительств в Северной Канаде / Брэдфорд Морс // Актуальные вопросы прав народов в современном мире: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Р.Ш. Гарипов. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009.
4. *Брэдфорд Морс.* Сравнительная оценка положения коренных народов в Канаде, США, Австралии и Новой Зеландии / Брэдфорд Морс // Человек и право: книга о Летней школе по юридической антропологии. – М.: Стратегия, 1999.
5. *Доктор Роуз-Альма Джей МакДональд.* Ожидания коренных народов Канады от Декларации ООН по правам коренных народов и Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов // Актуальные вопросы прав народов в современном мире: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. Р.Ш. Гарипов. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2009.
6. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=543985> (дата обращения: 26.12.2016).
7. Коренные народы Канады, нефть и закон: сборник законодательных актов территории Юкон / под ред. Е.И. Солдаткина и др. – М.: Слово и дело, 2002.
8. Международное право: учебник / отв. ред. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=516053> (дата обращения: 26.12.2016).

9. *Рассел П.* Положение коренных народов Севера в федеративных системах России и Канады / П. Рассел // Федерализм в России и в Канаде: правовые и экономические аспекты. – М., 2004.

10. *Тишков В.А.* Коренное население Северной Америки в современном мире / В.А. Тишков. – М.: Наука, 1990.

11. *Черкасов А.И.* Север и Северяне: канадский опыт / А.И. Черкасов // Российские исследования о Канаде. – 1997. – № 1.

Раздел 4. Законодательство о коренных малочисленных народах Российской Федерации: общая характеристика и современное состояние

Междисциплинарное понятие «коренные малочисленные народы» включает в себя множество аспектов: исторический, политический, правовой, социокультурный, экологический, экономический, демографический и т. д. Их взаимодействие отражается в определении коренных и малочисленных этнических общностей как народов, проживающих на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционный образ жизни, хозяйствования и промысла, насчитывающих в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающих себя самобытными этническими общностями.

Среди уникальных признаков коренных малочисленных народов, как правило, называют: признак коренности⁶⁵; принадлежность к этнической общности и проживание на определенной географической территории, обладающей индивидуальными (исключительными) признаками (наличием определенных природных ресурсов, объектов животного мира, памятников природы и т. п.)⁶⁶; традиционный образ жизни, т. е. исторически сложившийся способ жизнеобеспечения, основанный на историческом опыте предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований, а также исконной среды обитания, т. е. исторически сложившегося ареала, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни⁶⁷.

Учитывая особенности коренных малочисленных народов как субъектов социально-правового общения, к системообразующим началам регулирования их статуса в Российской Федерации следует относить:

⁶⁵ Жуков М.А. «Коренность» как содержательное понятие нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 6. С. 123–131

⁶⁶ Писарев Г.А. Гарантии прав коренных малочисленных народов Российской Федерации и проблема защиты природных ресурсов // Теория и практика общественного развития: международный научный журнал. 2015. № 17.

⁶⁷ Гришаев С.П. Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации как некоммерческие организации. (Подготовлено для системы «Консультант Плюс», 2010.)

1) государственное признание особой правосубъектности коренных малочисленных народов⁶⁸;

2) принцип партнерских отношений между государством и этнической общностью – коренным малочисленным народом⁶⁹;

3) принцип государственного протекционизма во взаимоотношениях между государством и этнической общностью – коренным малочисленным народом⁷⁰;

4) ценности сохранения этнической самобытности коренных малочисленных народов и традиционной среды их обитания⁷¹;

5) общие и специализированные права и обязанности, где общие права и обязанности принадлежат гражданам Российской Федерации – представителям коренных малочисленных народов в силу отношений гражданства, а специализированные – только представителям этих народов в силу их принадлежности к малочисленным этническим общностям⁷²;

б) конституционные права коренных малочисленных народов на исконную среду обитания и традиционный образ жизни⁷³;

7) сочетание патернализма и партнерства как основополагающих идей государственной политики, обеспечивающих сохранение и развитие самобытных коренных общностей, их культуры, быта и видов хозяйствования⁷⁴;

8) специализированные права коренных малочисленных народов, среди которых в различных сочетаниях упоминаются право на землю (территории) и

⁶⁸ *Велиева Д.С.* Право на благоприятную окружающую среду коренных малочисленных народов: особенности и проблемы реализации // Вестник Поволжского института управления. 2010. № 3. С. 71.

⁶⁹ *Юдин В.Н.* Государственная политика Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов Севера на современном этапе // Власть. 2010. № 2. С. 43.

⁷⁰ *Гарипов Р.Ш.* Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 67–73.

⁷¹ *Андрющенко П.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 51 с.

⁷² *Гаврилова Н.И.* Правовой статус коренных малочисленных народов Камчатки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 26 с.

⁷³ *Жукова Е.В.* Право на традиционное природопользование: его место в системе прав коренных малочисленных народов и проблемы реализации // Вестник Алт. ГТУ им. Н.И. Ползунова. 2010. № 1–2. С. 133.

⁷⁴ *Гоголев П.В.* Конституционно-правовые основы патернализма и партнерства в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 11.

природные ресурсы⁷⁵, право на благоприятную окружающую среду⁷⁶, право на этническую самобытность и право на природные ресурсы⁷⁷, комплексное по своему содержанию право на традиционное природопользование, основанное на способах пользования различными природными ресурсами, и все экологические права в области использования отдельных видов ресурсов⁷⁸, право на исконную среду обитания как материальную первооснову развития традиционных отраслей хозяйства и промыслов, сохранения историко-культурного и духовного наследия, уникальных трудовых навыков малочисленных этнических общностей⁷⁹;

9) отнесение коренных малочисленных народов к субъектам конституционного права и наделение их особым конституционно-правовым статусом⁸⁰.

Действительно, фундаментальные конституционные нормы о человеке, его правах и свободах как высшей ценности, о равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации, об автономных округах как субъектах Российской Федерации, о признании земли и других природных ресурсов в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, о гарантированности всем народам права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, о гарантированности прав коренных малочисленных народов согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации, о регулировании и защите прав и свобод человека и гражданина, о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных

⁷⁵ *Кряжков В.А.* Право коренных малочисленных народов России на земли и иные природные ресурсы // Обычай и закон. Исследование по юридической антропологии: сборник науч. статей. М., 2002. С. 159–174.

⁷⁶ *Горбунов С.Н.* Права коренных малочисленных народов на благоприятную окружающую среду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 20 с.

⁷⁷ *Слепцов А.Н.* Государственная политика в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 24 с.

⁷⁸ *Гарипов Р.Ш.* Понятие «Коренной народ» и их статус в международном и внутригосударственном праве // Международное право и международные организации. 2013. № 3. С. 132.

⁷⁹ *Казанник А.И.* Конституционное право коренных малочисленных народов Севера на исконную среду обитания и его судебная защита в Российской Федерации // Вестник Омского университета. 2012. № 1 (63). С. 380.

⁸⁰ *Рубан В.В.* Коренные малочисленные народы как конституционно-правовая категория // Проблемы в российском законодательстве. 2011. № 3. С. 21–23.

этнических общностей определяют основные направления и тенденции государственно-правового регулирования системы взаимоотношений Российской Федерации с коренными малочисленными народами.

Прежде всего, из смысла и содержания многочисленных конституционных норм следует, что малые этнические общности в целях защиты официально выделяются в специальную группу многонационального народа России, именуемую «коренные малочисленные народы»; признается их своеобразие, право на исконную среду обитания и традиционный образ жизни, а также необходимость особого государственно-правового регулирования; допускается наличие специфических прав (особого статуса) данных народов, в том числе быть субъектами права; государство берет на себя постоянную обязанность гарантировать их права; в решении указанного вопроса Россия ориентируется на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; коренные малочисленные народы и их объединения вправе требовать от органов государственной власти и органов местного самоуправления действий, соответствующих положениям Конституции Российской Федерации и международно-правовых норм⁸¹.

Далее, в силу федеративного устройства России и соответствующих положений ее Конституции (ст. 71, 72, 76) законодательство о коренных малочисленных народах является двухуровневым, т. е. состоит из двух блоков законов и нормативных правовых актов – федеральных и региональных⁸². При этом федеральное правовое регулирование является первичным и приоритетным, а региональное – дополняющим, конкретизирующим и правозащитным⁸³.

Вместе с тем необходимо отметить, что регулирование правового статуса коренных малочисленных народов основывается на принципе множественности правовых источников и, следовательно, не может исчерпываться исключительно законами и подзаконными нормативными правовыми актами, действующи-

⁸¹ Хромова Е.Ю. Особенности специальных прав граждан коренных малочисленных народов Российской Федерации // Вестник юридического института МИИТ. 2015. № 1(9). С. 34.

⁸² Кряжков В.А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. 2012. № 5. С. 27.

⁸³ Там же. С. 27.

ми в Российской Федерации; в указанной сфере общественных отношений также функционируют правовые принципы⁸⁴, акты договорного правотворчества и правоприменения, акты судебного нормоконтроля, в том числе конституционного, обычаи и традиции малочисленных народов и пр.

Многообразие юридических форм, применяемых для урегулирования системы взаимоотношений между государством (составной частью государства) и коренными малочисленными народами, и их определенная иерархия обуславливают разделение действующих правовых источников:

1) на федеральные;

2) федерально-региональные (договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации)⁸⁵;

3) межрегиональные (договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации);

⁸⁴ К примеру, в Указе Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» основными принципами государственной национальной политики Российской Федерации признаются: государственная целостность, национальная безопасность Российской Федерации, единство системы государственной власти; равноправие и самоопределение народов Российской Федерации; равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; предотвращение и искоренение любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; уважение национального достоинства граждан, предотвращение и пресечение попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды; государственная поддержка и защита культуры и языков народов Российской Федерации; обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни; обеспечение прав национальных меньшинств; содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также обеспечение их деятельности по сохранению и развитию родного языка и культуры, укреплению связей с Россией и т. д.

⁸⁵ К примеру, Соглашение о предоставлении в 2015 году иного межбюджетного трансфера из федерального бюджета Республике Саха (Якутия) на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципальных образований) по поддержке экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока от 20 апреля 2015 года между Министерством культуры Российской Федерации и Правительством Республики Саха (Якутия) // Официальный сайт Госкомитета Республики Саха (Якутия) по национальной культуре. URL: http://www.sakha.gov.ru/sites/default/files/page/files/2010_11/98/КМНС.2015.pdf (дата обращения: 25.10.2016).

4) региональные;

5) регионально-муниципальные (договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления);

б) муниципальные.

Так, часть федерально-правовых основ о статусе коренных малочисленных народов (федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации) отличается тем, что имеет ярко выраженный «этнический характер»⁸⁶. Иными словами, соответствующие законодательные акты федерального значения воздействуют на социальные объединения людей, основанные на языковой, духовной, культурной, социально-психологической (менталитет), бытовой (уклад жизни) и территориальной общности⁸⁷. При этом соответствующие законодательные акты Российской Федерации, как правило, имеют рамочный характер, поскольку:

1) обеспечивают единые на территории Российской Федерации стандарты государственных гарантий признания, соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов;

2) находятся в непосредственных связях с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

3) преследуют реализацию и защиту конституционно значимых целей;

4) обращаются к коренным и малочисленным народам как к «профильным субъектам отношений»⁸⁸;

5) устанавливают их единый и поименный перечень⁸⁹;

б) затрагивают вопросы общей правосубъектности коренных малочисленных народов;

⁸⁶ Жукова Е.А. Указ. соч. С. 134.

⁸⁷ Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. и руков. автор. кол-ва С.А. Авакьян. М., 2000. С. 660–661.

⁸⁸ Кряжков В.А. Указ. соч. С. 29.

⁸⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 «О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 14. Ст. 1493.

7) способствуют становлению и развитию различных видов законодательства Российской Федерации о коренных малочисленных народах;

8) определяют виды и иерархию правовых источников в сфере правового регулирования общественных отношений с участием коренных малочисленных народов;

9) содержат нормы, общеобязательные для исполнения всеми органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами, гражданами (объединениями граждан);

10) содержат властные предписания уполномоченным органам государственной и (или) муниципальной власти принять нормативный (ненормативный) правовой акт либо осуществить правовое регулирование определенной группы общественных отношений с участием коренных малочисленных народов в той или иной форме, процедуре.

Среди общих федерально-правовых основ, регулирующих статус коренных и малочисленных народов, необходимо отметить:

а) федеральные законы: Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 (в ред. от 12.03.2014) «О языках народов Российской Федерации»⁹⁰; Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 сентября 1992 года № 3612-1 (в ред. от 01.12.2014)⁹¹; Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О некоммерческих организациях»⁹²; Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ (в ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии»⁹³; Федеральный закон от 6 января 1999 года № 7-ФЗ (в ред. от 25.12.2012) «О народных художественных промыслах»⁹⁴; Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁹⁵;

⁹⁰ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

⁹¹ Российская газета. № 248. 17.11.1992.

⁹² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

⁹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 234.

⁹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»⁹⁶; Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁹⁷;

б) акты главы государства: Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года № 397 (в ред. от 25.02.2003) «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера»⁹⁸; Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»⁹⁹; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»¹⁰⁰;

в) акты высшего федерального органа исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 (в ред. от 25.08.2015) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹⁰¹; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р (в ред. от 26.12.2011) «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹⁰²; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹⁰³; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов их традиционной хозяйственной

⁹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁹⁸ Ведомости СНД и ВС Российской Федерации. 1992. № 18. Ст. 1009.

⁹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

¹⁰⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2339.

¹⁰¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000 № 14. Ст. 1493.

¹⁰² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 17 (2 ч.). Ст. 1905.

¹⁰³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 876.

деятельности»¹⁰⁴; Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 года № 718 «О федеральной целевой программе “Укрепление единства российской нации и этнокультурного развития народов России (2014–2020 годы)”»¹⁰⁵.

К другой части федерально-правовых основ о статусе коренных малочисленных народов относятся законодательные акты Российской Федерации об отраслевой правосубъектности малочисленных этнических общностей: это федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации об окружающей среде в части института общественного контроля и прав граждан и общественных организаций на получение информации¹⁰⁶, о природных комплексах¹⁰⁷, об использовании и охране определенных природных объектов¹⁰⁸, о взаимодействии с хозяйствующими субъектами¹⁰⁹ и т. д.

¹⁰⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2493.

¹⁰⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 35. Ст. 4509.

¹⁰⁶ Федеральный Закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «Об экологической экспертизе» // Российская газета. 30 ноября 1995. № 232; Федеральный Закон от 9 января 1996 года № 3-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) «О радиационной безопасности населения» // Российская газета. 17 августа 1996. № 6; Федеральный Закон от 19 июля 1997 года № 109-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3510; Федеральный Закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 26. 1998. Ст. 3009.

¹⁰⁷ Федеральный Закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «Об особо охраняемых природных территориях» // Российская газета. 22 марта 1995 года. № 57; Федеральный Закон от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ (в ред. от 02.05.2015) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Российская газета. 7 декабря 1995. № 237; Федеральный Закон от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ (в ред. от 14.10.2014) «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51. Ст. 6273; Федеральный Закон от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3833; Федеральный закон от 01 мая 1999 года № 94-ФЗ (в ред. от 28.06.2014) «Об охране озера Байкал» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2220.

¹⁰⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ (в ред. от 05.10.2015) // Российская газета. 30 октября 2001. № 211–212; Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // Российская газета. 27 июля 2002. № 137; Федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О землеустройстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 26. Ст. 2582; Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 № 74-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381; Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 № 200-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // Российская газета. 8 декабря 2006 года. № 277; Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 № 2395-1 (в ред. от 13.07.2015) «О недрах» // Российская газета. 5 мая 1992. № 102; Федеральный Закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «О животном мире» // Собрание законодательства. 1995. № 17. Ст. 1462; Федеральный Закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2222; Федеральный закон от 20 декаб-

В таком же контексте (иногда с опережением в правотворчестве) развивается и законодательство субъектов Российской Федерации о коренных малочисленных народах.

Так, в Сахалинской области законодательство о коренных малочисленных народах включает в себя:

1) областные законы: Закон Сахалинской области от 12 сентября 2000 года № 207 «О сохранении и развитии народных художественных промыслов коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской области»¹¹⁰; Закон Сахалинской области от 16 октября 2000 года № 222 (в ред. от 29.06.2015) «О культуре»¹¹¹; Закон Сахалинской области от 31 декабря 2003 года № 463 «О представителе коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе»¹¹²; Закон Сахалинской области от 4 июля 2006 года № 72-ЗО (в ред. от 04.07.2006) «О правовых гарантиях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области»¹¹³; Закон Сахалинской области от 11 июля 2005 года № 48-ОЗ «О порядке представления и пользования участками недр местного значения»¹¹⁴; Закон Сахалинской области от 24 мая 2007 года № 45-ОЗ «О порядке обращения общины коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области в органы местного самоуправления в связи с внесением изменений в устав, ликвидацией или самороспуском»¹¹⁵; Закон Сахалинской области от 16 октября 2007 года № 91-ЗО (в ред. от 16.11.2010) «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на террито-

ря 2004 года № 166-ФЗ (в ред. от 02.05.2015) «О рыболовстве и сохранении ведущих биологических ресурсов» // Российская газета. 23 декабря 2004. № 284; Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ (ред. от 14.10.2015) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3735.

¹⁰⁹ Федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ (в ред. от 19.07.2011) «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 1. Ст. 18; Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824.

¹¹⁰ Губернские ведомости. № 183 (1085). 20.09.2000.

¹¹¹ Губернские вести. № 211 (1113). 28.10.2000.

¹¹² Губернские вести. № 2 (1938). 08.01.2004.

¹¹³ Губернские вести. № 121–122 (2598–2599). 08.07.2006.

¹¹⁴ Губернские вести. № 126 (2351). 16.07.2005.

¹¹⁵ Губернские вести. № 94 (2821). 26.05.2007.

рии Сахалинской области»¹¹⁶; Закон Сахалинской области от 1 апреля 2008 года № 17-ОЗ (в ред. от 27.12.2014) «О лесопользовании в Сахалинской области»¹¹⁷; Закон Сахалинской области от 24 декабря 2012 года № 107-ЗО «О порядке распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях»¹¹⁸;

2) акты высшего исполнительного органа государственной власти: Постановление Правительства Сахалинской области от 4 октября 2010 года № 476 (в ред. от 03.07.2014) «О долгосрочных и ведомственных целевых программах в Сахалинской области» (вместе с «Положением о долгосрочных целевых программах в Сахалинской области», «Положением о ведомственных целевых программах органов исполнительной власти»)¹¹⁹; Распоряжение Правительства Сахалинской области от 21 октября 2011 года № 728-р (в ред. от 29.06.2012) «Об утверждении Перечня государственных программ Сахалинской области»; Постановление Правительства Сахалинской области от 18 июля 2013 года (в ред. от 31.12.2014) «Об утверждении государственной программы Сахалинской области “Развитие лесного комплекса, охотничьего хозяйства и особо охраняемых природных территорий Сахалинской области на 2014–2020 годы”» (вместе с «Подпрограммой 1 “Охрана и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания на территории Сахалинской области”», «Подпрограммой 2 “Развитие особо охраняемых природных территорий регионального значения Сахалинской области”»; «Подпрограммой 3 “Обеспечение воспроизводства лесов на территории Сахалинской области”», «Подпрограммой 4 “Повышение эффективности использования лесов в Сахалинской области”», «Подпрограммой 5 “Охрана и защита лесов в Сахалинской области”», «Подпрограммой 6 “Развитие лесопромышленного комплекса Сахалинской области”», «Подпрограммой 7 “Развитие кадрового потенциала лесного комплекса и охотничьего хозяйства Сахалинской области на 2014–2020 годы”», «Информацией по объек-

¹¹⁶ Губернские вести. № 190 (2917). 19.10.2007.

¹¹⁷ Губернские вести. № 63 (3030). 09.04.2008.

¹¹⁸ Губернские ведомости. № 238 (4166). 27.12.2012.

¹¹⁹ Губернские ведомости. № 195 (3642). 26.10.2010.

там капитального строительства»)¹²⁰; Постановление Правительства Сахалинской области от 31 июля 2013 года № 394 (в ред. от 01.06.2015) «Об утверждении государственной программы “Развитие сферы культуры в Сахалинской области” на 2014–2020 годы» (вместе с «Перечнем мероприятий государственной программы “Развитие сферы культуры в Сахалинской области” на 2014–2020 годы», «Информацией по объектам (мероприятиям) капитальных вложений государственной программы “Развитие сферы культуры в Сахалинской области” на 2014–2020 годы», «Условиями предоставления и методикой расчета субсидий муниципальным образованиям на развитие культуры»)¹²¹; Постановление Сахалинской области от 6 августа 2013 года № 415 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области “Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Сахалинской области на 2014–2020 годы”» (вместе с «Подпрограммой 1 “Отходы производства и потребления в Сахалинской области”», «Подпрограммой 2 “Обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы Сахалинской области”», «Подпрограммой 3 “Региональный мониторинг атмосферного воздуха в Сахалинской области”», «Подпрограммой 4 “Формирование бережного отношения к природе”», «Подпрограммой 5 “Развитие водохозяйственного комплекса в Сахалинской области”», «Перечнем мероприятий государственной программы», «Информацией по объектам (мероприятиям) капитальных вложений», «Условиями предоставления и методикой расчета субсидий местным бюджетам по реализации мероприятий муниципальных программ, направленных на достижение целей государственной программы (подпрограмм)»)¹²²; Постановление Сахалинской области от 29 декабря 2014 года № 649 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области “Укрепление единства российской науки и этнокультурное развитие народов России, проживающих на территории Сахалинской области” на 2015–2020 годы» (вместе с «Подпрограммой 1 “Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области на 2015–2020 годы”», «Перечнем мероприятий государственной про-

¹²⁰ Губернские ведомости. № 135 (4303). 27.07.2013.

¹²¹ Губернские ведомости. № 149 (4317). 17.08.2013; Губернские ведомости. № 151 (4319). 21.08.2013.

¹²² Губернские ведомости. № 155 (4323). 28.08.2013; Губернские ведомости. № 158 (4326). 31.08.2013.

граммы», «Условиями предоставления и методикой расчета субсидий местным бюджетам на реализацию мероприятий муниципальных программ, направленных на достижение целей Программы 1 “Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области на 2015–2020 годы”») ¹²³ и т. д.

Следует также отметить, что в отдельных субъектах Российской Федерации происходят процессы усложнения и одновременно дифференциации правового регулирования отношений с участием коренных малочисленных народов и их представителей.

В частности, в Республике Саха (Якутия) основу законодательства о коренных малочисленных народах составляют следующие законодательные акты этнического содержания:

1) Закон Республики Саха (Якутия) от 16 октября 1992 года № 1170-ХП (в ред. от 01.10.2014) «О языках в Республике Саха (Якутия)» ¹²⁴;

2) Закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 года 59-3 № 121-III (в ред. от 16.12.2010) «О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей с территорией их компактного проживания в Республике Саха (Якутия)» ¹²⁵;

3) Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 года 82-3 № 175-III (в ред. от 17.06.2015) «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера» ¹²⁶;

4) Закон Республики Саха (Якутия) от 20 февраля 2004 года 111-3 № 243-II (в ред. от 30.04.2014) «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» ¹²⁷;

5) Закон Республики Саха (Якутия) от 20 февраля 2004 года 114-3 № 245-III (в ред. от 26.11.2008) «О кочевом жилье для работников традиционных отраслей Севера Республики Саха (Якутия)» ¹²⁸;

¹²³ Губернские ведомости. № 50 (4698). 25.03.2015; Губернские ведомости. № 53 (4701). 28.03.2015.

¹²⁴ Якутия. № 215. 05.11.1992.

¹²⁵ Ил Тумэн. № 33. 8.08.2003.

¹²⁶ Ил Тумэн. № 47. 14.11.2003.

¹²⁷ Якутия. № 84. 12.05.2004.

¹²⁸ Якутия. № 46. 13.03.2004.

б) Закон Республики Саха (Якутия) от 15 апреля 2004 года 133-З № 265-III (в ред. от 15.10.2009) «О распространении положений Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” на русских арктических старожилов Якутии (походчан и русскоустыинцев)»¹²⁹;

7) Закон Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2004 года 147-З № 301-III «Об объектах национального культурного достояния народов Республики Саха (Якутия)»¹³⁰;

8) Закон Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 2005 года 305-З № 617-III (в ред. от 18.06.2009) «О Суктуле юкагинского народа»¹³¹;

9) Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 года 207-З № 419-III (в ред. от 07.02.2006) «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»;¹³²

10) Закон Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2006 года 370-З № 750-III (в ред. от 28.05.2015) «О территориях традиционного природопользования и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»¹³³;

11) Закон Республики Саха (Якутия) от 19 февраля 2009 года 667-З № 219 (в ред. от 24.03.2009) «О защите и сохранении этнического наследия коренных народов Республики Саха (Якутия)»¹³⁴;

12) Закон Республики Саха (Якутия) от 18 июня 2009 года 695-З № 325-IV (в ред. от 09.10.2014) «О государственной поддержке народных художественных промыслов в Республике Саха (Якутия)»¹³⁵;

¹²⁹ Якутия. № 84. 12.05.2004.

¹³⁰ Якутские ведомости. № 40. 08.07.2004.

¹³¹ Якутские ведомости. № 42. 11.07.2009.

¹³² Ил Тумэн. № 6. 18.02.2005.

¹³³ Якутские ведомости. № 58. 12.08.2006.

¹³⁴ Ил Тумэн. № 18. 15.05.2009.

¹³⁵ Якутские ведомости. № 42. 11.07.2009.

13) Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 года 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»¹³⁶;

14) Закон Республики Саха (Якутия) от 1 марта 2011 года 897-З № 715-IV «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»¹³⁷;

15) Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 года № 1220-З № 1327-IV (в ред. от 09.10.2014) «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)»¹³⁸;

16) Закон Республики Саха (Якутия) от 26 марта 2015 года 1441-З № 437-V «О реализации полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в Республике Саха (Якутия)»¹³⁹.

Кроме того, в Республике Саха (Якутия) также принимаются и действуют законодательные акты об экологических правах, в том числе коренных малочисленных народов. К их числу относятся:

1) республиканские законы: Закон Республики Саха (Якутия) от 25 июня 1997 года 3 № 179-1 (в ред. от 15.10.2009) «О северном домашнем оленеводстве»¹⁴⁰; Закон Республики Саха (Якутия) от 4 октября 2002 года 47-З № 249-II (в ред. от 14.10.2009) «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Республике Саха (Якутия)»¹⁴¹; Закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 года 52-З № 107-III (в ред. от 14.04.2011) «О сайылыках»¹⁴²; Закон Республики Саха (Якутия) от 3 июля 2003 года 53-З № 109-III (в ред. от 28.06.2012) «О

¹³⁶ Ил Тумэн. № 22. 11.06.2010.

¹³⁷ Ил Тумэн. № 12. 01.04.2011.

¹³⁸ Ил Тумэн. № 29. 26.07.2013.

¹³⁹ Якутские ведомости. № 14. 21.04.2015.

¹⁴⁰ Якутские ведомости. № 25. 26.07.1997.

¹⁴¹ Якутия. № 185. 08.10.2002.

¹⁴² Якутские ведомости. № 31. 21.08.2003.

табунном коневодстве»¹⁴³; Закон Республики Саха (Якутия) от 20 февраля 2004 года 119-З № 241-III (в ред. от 18.02.2010) «Об особом режиме завоза грузов в арктические и северные улусы Республики Саха (Якутия)»¹⁴⁴; Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 года 205-З № 415-III (в ред. от 29.03.2012) «Об экологическом образовании и просвещении»¹⁴⁵; Закон Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2005 года 251-З № 509-III «Об экологическом мониторинге»¹⁴⁶; Закон Республики Саха (Якутия) от 19 июня 2007 года 464-З № 945-III (в ред. от 09.10.2014) «О рыболовстве, рыбном хозяйстве и сохранении водных биологических ресурсов»¹⁴⁷; Закон Республики Саха (Якутия) от 19 июня 2008 года 565-З № 21-IV «О перечне товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)»¹⁴⁸; Закон Республики Саха (Якутия) от 22 июля 2008 года 591-З № 73-IV (в ред. от 30.04.2014) «О кочевых школах»¹⁴⁹; Закон Республики Саха (Якутия) от 11 марта 2011 года 910-З № 713-IV (в ред. от 26.03.2015) «Об особо охраняемых территориях Республики Саха (Якутия)»¹⁵⁰ и др.;

2) акты высшего должностного лица Республики Саха (Якутия): Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 2 октября 2006 года № 2942 «О Красной книге Республики Саха (Якутия)» (вместе с «Положением о порядке ведения Красной книги», «Перечнем (списком) объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Республики Саха (Якутия)», «Перечнем (списком) дикорастущих растений и грибов, занесенных в Красную книгу Республики Саха (Якутия)», «Правилами добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу», «Правилами сбора дикорастущих рас-

¹⁴³ Ил Тумэн. № 38. 12.09.2003.

¹⁴⁴ Якутия. № 48. 17.03.2004.

¹⁴⁵ Ил Тумэн. № 7. 25.02.2005.

¹⁴⁶ Якутские ведомости. № 35. 21.07.2005.

¹⁴⁷ Ил Тумэн. № 29. 27.07.2007.

¹⁴⁸ Ил Тумэн. № 36. 17.09.2008.

¹⁴⁹ Якутские ведомости. № 45. 16.08.2008.

¹⁵⁰ Ил Тумэн. № 12. 01.04.2011.

тений и грибов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу»¹⁵¹; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 8 мая 2011 года № 636 «О порядке разработки и реализации государственных программ Республики Саха (Якутия)»¹⁵²; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2011 года № 808 (в ред. от 15.06.2015) «Об утверждении Перечня государственных программ Республики Саха (Якутия) на 2012–2016 годы»¹⁵³; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 года № 956 (в ред. от 09.06.2015) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) “Создание условий для духовно-культурного развития народов Якутии на 2012–2016 годы”» (вместе с Государственной программой Республики Саха (Якутия) «Создание условий для духовно-культурного развития народов Якутии на 2012–2016 годы»)¹⁵⁴; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 года № 968 (в ред. от 12.10.2011) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) “Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2016 годы”»¹⁵⁵; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 года № 961 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) “Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов в 2012–2016 годы”» (вместе с Государственной программой Республики Саха (Якутия) «Воспроизводство и сохранение охотничьих ресурсов в 2012–2016 годы»)¹⁵⁶; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12 октября 2011 года № 981 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) “Охрана окружающей среды Республики Саха (Якутия) на 2012–2016 годы”» (вместе с Государственной программой Республики Саха (Якутия) «Охрана окружающей среды Республики Саха (Якутия) на 2012–2016 годы»)¹⁵⁷; Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 13 июня 2012 года № 375-рп «О Совете по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Президенте Республики Саха (Якутия)» (вме-

¹⁵¹ Якутские ведомости. № 64. 18.10.2006.

¹⁵² Якутские ведомости. № 29. 14.05.2011.

¹⁵³ Якутские ведомости. № 46. 16.07.2011.

¹⁵⁴ Якутские ведомости. № 80. 23.11.2011.

¹⁵⁵ Якутские ведомости. № 40. 03.11.2015.

¹⁵⁶ Якутские ведомости. № 88. 21.12.2011.

¹⁵⁷ Якутские ведомости. № 20. 21.02.2012; Якутские ведомости. № 21. 22.02.2012.

сте с «Положением о Совете по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Президенте Республики Саха (Якутия)»¹⁵⁸ и т. д.

Итак, федеральное законодательство о коренных малочисленных народах определяет основные направления развития регионального законодательства о малых этнических общностях: гарантии прав коренных малочисленных народов, общности коренных малочисленных народов, вопросы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования, языки народов, культура, народные художественные промыслы, культурно-национальная автономия, вопросы сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов, окружающая среда, природные комплексы, использование и охрана отдельных природных объектов и др.

Действующее региональное законодательство о коренных малочисленных народах выступает, наряду с федеральным законодательством, одним из ключевых средств обеспечения прав малочисленных этнических общностей. Вместе с тем, как показывает сравнительно-правовой анализ, данный вид законодательства формируется в субъектах Российской Федерации неравномерно, с провозглашением различных приоритетов и ориентиров, в неодинаковом объеме, с преобладанием законодательного или подзаконного правового регулирования.

Прежде всего необходимо отметить значительное расхождение в приемах и способах конституционного (уставного) регулирования статуса коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации.

Так, в Удмуртской Республике, на территории которой в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» проживает коренной малочисленный народ бесермяне, конституционное регулирование их статуса осуществляется посредством общих норм Конституции Удмуртской Республики о равноправном участии всех наций и

¹⁵⁸ Якутские ведомости. № 51. 20.06.2012.

народностей во всех сферах жизнедеятельности республики, о гарантированности сохранения и развития языков и культуры ее народов.

В Уставе (Основном Законе) Приморского края признаются и гарантируются неотъемлемые права проживающих народов, малочисленных этнических общностей на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций (ч. 5. ст. 2); среди принципов проведения государственной образовательной, научной и культурной политики в Приморском крае называется принцип развития культурной самобытности малочисленных народностей, проживающих на краевой территории.

В соответствии со статьей 18 Устава (Основного Закона) Мурманской области органы государственной власти, во-первых, организуют и обеспечивают защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Мурманской области, и, во-вторых, осуществляют на основе федерального и областного законодательства социальную поддержку лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера. Немаловажной уставной гарантией защиты прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Мурманской области, выступает предоставление гражданам, относящимся к коренным малочисленным общностям, в лице их уполномоченного представителя в Мурманской областной Думе права законодательной инициативы по вопросам организации и обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни (ч. 1. ст. 58).

Законодательные гарантии прав коренных малочисленных народов Севера также устанавливаются и Уставом (Основным Законом) Чукотского автономного округа. Согласно Уставу на территории автономного округа не только признаются и гарантируются неотъемлемые права коренных малочисленных народов Севера в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, Уставом Чукотского автономного округа (ст. 3), но и обеспечивается их защита в регио-

нальном законодательном процессе. В соответствии с частью 2 статьи 68 Устава законопроекты, затрагивающие права и интересы коренных малочисленных народов Севера, принимаются Думой Чукотского автономного округа при условии их рассмотрения Чукотской региональной общественной организацией «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», причем такое рассмотрение является обязательным при подготовке проектов законов автономного округа, связанных с определением правового статуса родовых угодий, резервных территорий, национальных общин, национальных поселков и сельских населенных пунктов, с регулированием традиционных промыслов и хозяйствования, утверждением правил сбора дикоросов, охраны памятников природы, культовых и обрядовых мест, древних захоронений, обеспечением социальной защиты коренных малочисленных народов Севера, организацией медико-санитарной помощи в местах их коллективного проживания.

Уставом (Основным Законом) Ямало-Ненецкого автономного округа гарантируются права коренных малочисленных народов Севера, объединений названных народов и лиц, к ним относящихся, в том числе право на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, на сохранение и развитие своей самобытной культуры; при этом органы государственной власти автономного округа в пределах своих полномочий вправе устанавливать для их обеспечения дополнительные гарантии (ст. 8). Особенностью уставного регулирования статуса коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе является и то, что сохранение и развитие традиционных видов хозяйственной деятельности, с одной стороны, выступает предметом совместных программ, разрабатываемых органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти иных субъектов Российской Федерации, расположенных в Арктической зоне Российской Федерации, а с другой стороны, вместе с задачами сохранения традиционного образа жизни, промыслов и самобытной культуры коренных и малочисленных народов определяет содержание мер, направленных на соци-

ально-экономическое развитие автономного округа (ч. 2 ст. 13). Наконец, Устав (Основной Закон) Ямало-Ненецкого автономного округа относит к полномочиям органов государственной власти содействие в сохранении национальной самобытности народов, включая поддержку народных художественных промыслов, региональных и местных национально-культурных автономий, поддержку изучения в учебных заведениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности (п. 3 ст. 74).

Специальная норма о правах коренных народов, содержащаяся в Уставе (Основном Законе) Кемеровской области, закрепляет за областными органами государственной власти в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов комплекс полномочий: разработку областных программ возрождения, сохранения и развития коренных малочисленных народов; создание условий для их участия в работе органов государственной власти Кемеровской области; содействие развитию традиционных отраслей хозяйства коренных малочисленных народов; установление льгот по землепользованию, природопользованию, а также квот по занятию традиционными промыслами коренных малочисленных народов; разработку механизма компенсации за использование природных ресурсов и ущерб, причиненный окружающей среде в местах традиционного проживания малочисленных этнических общностей; создание условий для развития традиционной культуры, возрождения, сохранения и развития языков коренных малочисленных народов; организацию и подготовку национальных кадров, оказание содействия в их трудоустройстве; выделение территорий традиционного природопользования регионального значения (ч. 2 ст. 26). В целях реализации указанных полномочий органы государственной власти и органы местного самоуправления Кемеровской области вправе формировать советы коренных и малочисленных народов, функционирующих на общественных началах (ч. 3 ст. 23).

В статье 63 главы 10 «Коренные малочисленные народы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» Устава (Основного Закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры также в обобщенной форме закреп-

ляются государственные полномочия округа по возрождению, сохранению самобытности и свободному развитию коренных малочисленных народов, проживающих на его территории, как-то: разработка и реализация программ по социально-экономическому и культурному развитию, а также использованию и охране земель традиционного природопользования малочисленных этнических общностей; решение вопросов, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов, с их участием и с учетом их мнения; развитие традиционных отраслей хозяйствования; установление льгот на землепользование и природопользование; оказание содействия в сохранении самобытной культуры, традиционного образа жизни, в развитии национальных искусств, творчества и языков коренных малочисленных народов; содействие в подготовке национальных кадров и их трудоустройстве; образование территорий традиционного (природного) природопользования регионального значения и при необходимости резервных территорий; осуществления мер по охране наследия и исконной среды обитания коренных и малочисленных народов; предоставление их представителям мер социальной поддержки.

Полнота конституционного (уставного) регулирования статуса коренных малочисленных народов определяет, на наш взгляд, качественное состояние регионального законодательства о малочисленных этнических общностях.

В частности, уставные нормы о малочисленных народностях в Ханты-Мансийском автономном округе дополняются и уточняются в двух взаимосвязанных блоках нормативных правовых актов автономного округа:

1) Законах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: «О недропользовании» от 18 апреля 1996 года № 15-оз (в ред. от 17.10.2014)¹⁵⁹; «О регулировании отдельных земельных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 3 февраля 2000 года № 26-оз (в ред. от 27.09.2015)¹⁶⁰; «О традиционных видах деятельности коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе» от 4 марта 2001 года № 85-оз¹⁶¹;

¹⁵⁹ Новости Югры. № 3. 15.01.2005.

¹⁶⁰ Новости Югры. (Спецвыпуск). № 56. 18.05.2000.

¹⁶¹ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. № 11. 17.12.2001. Ст. 1356.

«О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 4 декабря 2001 года № 89-оз (в ред. от 30.09.2013)¹⁶²; «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 18 июня 2003 года № 37-оз (в ред. от 28.05.2015)¹⁶³; «О пользовании участками недр местного значения на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 17 октября 2005 года № 82-оз (в ред. от 11.03.2015)¹⁶⁴; «О пользовании недрами на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры для целей геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых» от 17 октября 2005 года № 82-оз (в ред. от 24.05.2012); «О святилищах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 8 ноября 2005 года № 92-оз¹⁶⁵; «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 28 декабря 2006 года № 145-оз (в ред. от 26.09.2014)¹⁶⁶; «Об регулировании отдельных вопросов в области водных и лесных отношений Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 29 декабря 2006 года № 148-оз (в ред. от 28.03.2014)¹⁶⁷; «О факториях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» от 20 сентября 2010 года № 141-оз и др.;

2) постановлениях Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: «О реестре организаций, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся промыслом коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (вместе с «Положением

¹⁶² Новости Югры. № 12. 31.01.2002.

¹⁶³ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. № 5. 26.06.2003. Ч. 1. Ст. 627.

¹⁶⁴ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. № 10. 31.10.2005. Ст. 1103.

¹⁶⁵ Новости Югры. № 131. 22.11.2005.

¹⁶⁶ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. № 12. 29.12.2006. Ч. 1. Ст. 1488.

¹⁶⁷ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. № 12. 29.12.2006. Ч. 1. Ст. 1491.

о реестре организаций, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся промыслами коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре») от 6 апреля 2007 года № 85-п (в ред. от 02.12.2010)¹⁶⁸; «О реестре территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (вместе с «Порядком ведения Реестра территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре») от 1 июля 2008 года № 140-п¹⁶⁹; «Об утверждении Порядка использования водных объектов в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 29 ноября 2007 года № 301-п¹⁷⁰; «О Концепции устойчивого развития коренных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 27 мая 2011 № 183-п¹⁷¹; «О Реестре объектов нематериального культурного наследия народов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 26 сентября 2013 года № 392-п¹⁷²; «О наделении субъектов хозяйственной деятельности статусом факторий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и о реестре факторий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (вместе с «Положением о конкурсе на наделение субъектов хозяйственной деятельности статусом факторий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», «Положением о реестре факторий Ханты-Мансийского автономного округа – Югры») от 24 августа 2012 года № 302-п¹⁷³; Государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

¹⁶⁸ Новости Югры. № 61. 24.07.2007.

¹⁶⁹ Новости Югры. № 154. 14.10.2008.

¹⁷⁰ Новости Югры. № 196. 25.12.2007.

¹⁷¹ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. № 5. 31.05.2011. Ч. 2. Ст. 513.

¹⁷² Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. № 9. 30.09.2013. Т. 2. Ч. 2. Ст. 1169.

¹⁷³ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. № 8. 31.08.2012. Т. 1. Ч. 2. Ст. 979.

на 2014–2020 годы» (вместе с «Порядком предоставления субсидий на обустройство земельных участков территорий традиционного природопользования, территорий (акваторий), предназначенных для пользования объектами природного мира, водными биологическими ресурсами», «Порядком предоставления субсидий на приобретение северных оленей», «Порядком предоставления субсидий на продукцию традиционной хозяйственной деятельности (пушнина, мясо диких животных, боровой дичи)», «Порядком предоставления грантов в форме субсидий для реализации проектов, способствующих развитию традиционной хозяйственной деятельности, этнографического туризма», «Порядком предоставления единовременной финансовой помощи молодым специалистам из числа коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, работающим в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, на обустройство быта», «Порядком предоставления государственной поддержки в виде денежной компенсации на оплату обучения, проезда к месту нахождения организации, имеющей право проводить подготовку лиц в целях изучения правил безопасного обращения с оружием», «Порядком предоставления компенсации оплаты обучения или оплаты обучения и иных мер государственной поддержки малообеспеченным гражданам из числа коренных малочисленных народов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, обучающимся в профессиональных образовательных учреждениях и образовательных организациях высшего образования», «Порядком материальной (финансовой) помощи малообеспеченным гражданам (семьям)», «Порядком чествования трудовых династий, старейшин и юбиляров из числа малочисленных народов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, проживающих в автономном округе», «Порядком предоставления грантов в форме субсидий для реализации проектов, способствующих сохранению, развитию, популяризации фольклора, традиций, языка, народных промыслов коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры») от 3 октября 2013 года № 398-п (в ред. от 26.12.2014)¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Новости Югры. № 148. 20.12.2013.

Иное состояние законодательства о коренных малочисленных народах наблюдается в Иркутской области.

Так, согласно докладу Уполномоченного по правам человека в Иркутской области «О положении в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина Иркутской области в 2014 году» и специальному докладу «О некоторых вопросах соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Иркутской области» от 6 марта 2015 года в качестве единого областного нормативного правового акта в указанной сфере длительное время выступала целевая долгосрочная программа Иркутской области «Организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов в Иркутской области» на 2013–2015 годы, утвержденная Постановлением Правительства Иркутской области от 1 апреля 2013 года № 106-пп.

В настоящий период времени подобную функцию в областном законодательстве выполняет Закон Иркутской области от 9 декабря 2013 года № 111-оз «Об отдельных вопросах деятельности общин коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области», которому, однако, присущи определенные дефекты (пробелы), например в части упорядочения вопросов взаимодействия общин коренных этнических общностей области.

Специфической чертой правового регулирования статуса коренных малочисленных народов, проживающих в Иркутской области, является акцент на принятии программных документов. К примеру, Государственная программа Иркутской области «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» на 2014–2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства Иркутской области от 9 декабря 2013 года № 568-пп (в ред. от 08.06.2015), содержит подпрограмму «Поддержка традиционных отраслей хозяйствования коренных народов в Иркутской области: оленеводство, охота и рыболовство» на 2014–2020 годы. Кроме того, в Иркутской области разработаны и действуют Государственная программа Иркут-

ской области «Развитие культуры на 2014–2018 годы», утвержденная Постановлением областного Правительства от 24 октября 2013 года № 438-пп (в ред. от 08.06.2015), Государственная программа Иркутской области «Укрепление единства российской нации и этнокультурного развития народов Иркутской области на 2014–2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства Иркутской области от 30 декабря 2013 года № 628-пп (в ред. от 17.09.2014).

Кроме конституций и уставов, систематизирующую функцию в становлении и развитии региональных законодательств о коренных малочисленных этнических общностях выполняют специальные законодательные акты субъектов Российской Федерации о коренных малочисленных народах и (или) о защите исконной сферы обитания и традиционного образа жизни последних, аккумулирующие и одновременно разграничивающие компетенцию между высшими органами государственной власти в сфере защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, обеспечения культурной активности. При этом сбалансированность государственно-властных полномочий обеспечивается посредством различных моделей законодательного регулирования предметов ведения и правомочий высших представительных и исполнительно-распределительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в Томской области Закон от 4 марта 2010 года № 27-оз «О коренных малочисленных народах в Томской области»¹⁷⁵ предоставляет Государственной думе Томской области право осуществлять законодательное регулирование и контроль за соблюдением областного законодательства в сфере защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, определять формы государственной поддержки малочисленных народов, проживающих на территории Томской области.

В Кемеровской области Закон от 9 марта 2005 года № 42-оз «О коренных малочисленных народах Кемеровской области»¹⁷⁶ возлагает на Совет народных

¹⁷⁵ Собрание законодательства Томской области. № 3/1 (56). 15.03.2010.

¹⁷⁶ Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. № 35. 2005.

депутатов как законодательный (представительный) орган государственной власти регулирование:

- социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов, в том числе предусматривающее помощь малочисленным народам или объединениям в реформировании всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения малочисленных народов с учетом традиционных образа жизни и хозяйствования малочисленных народов;

- порядка передачи объектов государственной собственности Кемеровской области общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к малочисленным этническим общностям;

- отношений между областным бюджетом и местными бюджетами по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие коренных малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

- наделяния органов местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей им необходимых материальных и финансовых средств;

- случаев, когда в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов может быть установлен особый правовой режим;

- выделения необходимых коренным малочисленным народам льгот по землепользованию и природопользованию для защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

- особенностей организации и деятельности общин коренных малочисленных народов и иных объединений малочисленных этнических общностей;

- отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования;

- особенностей организации и деятельности общин малочисленных народов и иных объединений малочисленных народов;

– перечня дополнительных к установленному федеральным законом сведений в учредительных документах общин малочисленных народов;

– сроков и порядка представления общинами коренных малочисленных народов сведений в органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления об изменениях в своих уставах;

– порядка использования членами общин коренных малочисленных народов объектов животного и растительного мира, общераспространенных полезных ископаемых и других природных ресурсов для нужд традиционного хозяйствования и промыслов;

– порядка и сроков направления в органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления заявления о ликвидации общины малочисленных народов, если она не проходила государственную регистрацию.

Что касается полномочий исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то их баланс, как правило, складывается из полномочий высшего органа исполнительной власти и органов исполнительной власти, осуществляющих отдельные полномочия в сфере защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, либо уполномоченного органа исполнительной власти в сфере организации и обеспечения защиты перечисленных ценностей.

Так, в число полномочий Администрации Томской области входят:

1) утверждение и реализация целевых программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, использования и охраны территорий традиционного природопользования этих народов; 2) создание советов представителей малочисленных народов для защиты их прав и законных интересов; 3) образование территорий традиционного природопользования регионального значения на основе обращений лиц, относящихся к малочисленным этническим общностям, и их общин либо их уполномоченных представителей; 4) утверждение границы территорий традиционного природопользования малочисленных народов регионального значения, информирование населения о создании территорий традиционного природопользования регионального зна-

чения; 5) утверждение положений о территориях традиционного природопользования малочисленных народов регионального значения с учетом лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их законных представителей.

В то же время исполнительные органы государственной власти Томской области, обладающие отдельными государственными полномочиями в сфере защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, имеют право на участие в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов; согласование с федеральными органами государственной власти ограничений нетрадиционной для коренных малочисленных народов хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного природопользования и хозяйственной деятельности малочисленных народов; направление в Правительство Российской Федерации представления по формированию мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации; оказание помощи общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов в виде заключения таковыми договоров (государственных контрактов) на выполнение работ и оказание услуг в соответствии с федеральным законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов для самоуправления и традиционного хозяйствования, бесплатной консультативной помощи в соответствии с действующим законодательством.

В Красноярском крае Закон от 25 ноября 2010 года № 11-5343 «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края»¹⁷⁷ предоставляет Правительству края та-

¹⁷⁷ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 62 (433). 10.12.2010.

кие полномочия, как: принятие решений об образовании территорий традиционного природопользования малочисленных народов краевого (регионального) значения в установленном порядке; утверждение положений о территориях традиционного природопользования малочисленных народов краевого (регионального) значения с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных лиц; участие в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов; утверждение Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Красноярского края; разработка, утверждение и обеспечение выполнения государственных краевых программ в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края; утверждение порядка образования территорий традиционного природопользования малочисленных народов краевого (регионального) значения и перечня документов, необходимых для принятия решения об образовании территорий традиционного природопользования малочисленных народов краевого (регионального) значения; согласование образования на территории края территорий традиционного природопользования федерального значения; согласование установленных на территории края федеральными органами государственной власти ограничений нетрадиционной для малочисленных народов хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов; представление в Правительство Российской Федерации предложений по перечню мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов на территории края; ограничение в пределах своих полномочий хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов на территории края; определение параметров (стандартов) и требований, которым должно отвечать кочевое (промысловое) жилье.

Что касается полномочий уполномоченного органа исполнительной власти Красноярского края в сфере организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, то к ним относятся: подготовка предложений по образованию территорий традиционного природопользования малочисленных народов краевого (регионального) значения; подготовка предложений по определению комплекса мер компенсационного, восстановительного, предупредительного и иного характера для субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность на территориях традиционного природопользования малочисленных народов краевого (регионального) значения; предоставление мер государственной поддержки лицам, на которых распространяется Закон Красноярского края «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края», в случаях и порядке, установленных краевыми законами и иными нормативными правовыми актами; ведение системы учета сведений о лицах из числа малочисленных народов и субъектах хозяйственной деятельности малочисленных народов; заключение с общинами малочисленных народов, союзами (ассоциациями) общин малочисленных народов договоров на выполнение работ и предоставление услуг в соответствии с гражданским законодательством; информирование населения об образовании территорий традиционного природопользования малочисленных народов краевого (регионального) значения.

Таким образом, субъекты Российской Федерации накопили значительный опыт по урегулированию отношений, гарантирующих защиту прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. При этом законодательство субъектов Российской Федерации базируется на актах федерального правотворчества, учитывает практику его применения, стремится наиболее полно закрепить механизм защиты интересов малочисленных народов.

Следует отметить, что Конституция России не предусматривает права субъектов Российской Федерации регулировать права и свободы человека и гражданина, оставляя им только возможность обеспечивать защиту этих прав

(п. б ч. 1 ст. 72). Это положение распространяется и на отношения, касающиеся коренных малочисленных народов. Вместе с тем сложно осуществлять защиту прав и свобод, не обладая правом их регулирования¹⁷⁸.

Итак, региональное законодательство достаточно подробно закрепляет права и обязанности всех участников отношений, возникающие в процессе правовой защиты законных интересов коренных малочисленных народов. Такой подход является оправданным, поскольку позволяет субъектам Российской Федерации выполнять возложенные на них функции и полномочия по защите прав коренных малочисленных народов.

Контрольные вопросы к разделу «Законодательство о коренных малочисленных народах Российской Федерации: общая характеристика и современное состояние»:

1. В чем заключается особенность конституционного регулирования прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации?

2. Какое место занимает законодательство субъектов Российской Федерации о коренных малочисленных народах в системе российского законодательства?

3. Каково значение законодательства субъектов Российской Федерации для защиты прав коренных малочисленных народов?

4. Каковы тенденции в законодательном регулировании статуса коренных малочисленных народов?

5. Перечислите известные вам права коренных малочисленных народов. Закрепляются ли эти права в законодательстве субъектов Российской Федерации о коренных малочисленных народах?

¹⁷⁸ *Малый А.Ф., Цвиль В.С.* Права и свободы человека и гражданина: проблемы вертикального разграничения законодательной компетенции: монография. Архангельск. 2011. С. 56–58.

Рекомендованная литература

1. *Андриченко П.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / П.В. Андриченко. – М., 2005.
2. *Велиева Д.С.* Право на благоприятную окружающую среду коренных малочисленных народов: особенности и проблемы реализации / Д.С. Велиева // Вестник Поволжского института управления. – 2010. – № 3.
3. *Гарипов Р.Ш.* Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод / Р.Ш. Гарипов // Журнал российского права. – 2012. – № 6.
4. *Гарипов Р.Ш.* Понятие «Коренной народ» и их статус в международном и внутригосударственном праве / Р.Ш. Гарипов // Международное право и международные организации. – 2013. – № 3.
5. *Гаврилова Н.И.* Правовой статус коренных малочисленных народов Камчатки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Гаврилова. – М., 2006.
6. *Гоголев П.В.* Конституционно-правовые основы патернализма и партнерства в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / П.В. Гоголев. – М., 2014.
7. *Гоголев П.В.* Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России: монография / П.В. Гоголев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2014. – 336 с.
8. *Жуков М.А.* «Коренность» как содержательное понятие нормативных правовых актов / М.А. Жуков // Журнал российского права. – 2009. – № 6.
9. *Жукова Е.В.* Право на традиционное природопользование: его место в системе прав коренных малочисленных народов и проблемы реализации / Е.В. Жукова // Вестник Алт. ГТУ им. Н.И. Ползунова. – 2010. – № 1–2.
10. *Казанник А.И.* Конституционное право коренных малочисленных народов Севера на исконную среду обитания и его судебная защита в Россий-

ской Федерации / А.И. Казанник // Вестник Омского университета. – 2012. – № 1 (63).

11. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – Т. 2. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=454426> (дата обращения: 26.12.2016).

12. *Кряжков В.А.* Право коренных малочисленных народов России на земли и иные природные ресурсы / В.А. Кряжков // Обычай и закон. Исследование по юридической антропологии: сб. науч. статей. – М., 2002.

13. *Кряжков В.А.* Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы / В.А. Кряжков // Государство и право. – 2012. – № 5.

14. *Рубан В.В.* Коренные малочисленные народы как конституционно-правовая категория / В.В. Рубан // Проблемы в российском законодательстве. – 2011. – № 3.

15. *Хромова Е.Ю.* Особенности специальных прав граждан коренных малочисленных народов Российской Федерации / Е.Ю. Хромова // Вестник юридического института МИИТ. – 2015. – № 1(9).

Раздел 5. Объединения коренных малочисленных народов Канады и России

Вопрос об общественных объединениях коренных народов – это, главным образом, вопрос их автономии и самоуправления. Когда объединениям отданы полномочия, а их деятельность гарантирована, то имеются все предпосылки для того, чтобы коренные народы реализовывали свои права на автономию и самоуправление. В свою очередь, без возможности осуществлять самоуправление реализация других коллективных прав коренного населения – на земли, на традиционный образ жизни, на сохранение и развитие своего языка, своей культуры и религии – становится невозможна. Так, главная характерная черта коренных народов как сообществ заключается в том, что их мир представляет собой хрупкое единство всех его слагаемых частей. История знает множество попыток нарушить это единство. Однако только в XX веке возникла реальная угроза исчезновения многих коренных народов.

Благодаря борьбе коренных наций за право на собственное мировоззрение и собственный способ жизни стало возможно преодолеть самоуверенность, непонимание правящего пришлого большинства. Политические и экономические¹⁷⁹ движения северных народов в 70-х годах сильно повлияли на идеологию европейцев. В 80-е годы во многих странах проводится новая земельная политика по отношению к коренным народам. Так, например, в 1982 году в Канаде принимают новую Конституцию, в которой подробно обговаривается вопрос, касающийся самоуправления и прав на землю коренных меньшинств.

Объединения коренных народов Канады. Одни из самых могущественных в политическом плане объединений в северной части Канады – это национальные организации страны. Наиболее крупные из них – «Нация дэнов» и «Инуит Тапирисат».

«Инуит Тапирисат» Канады (ИТК) представляет интересы канадских инуитов (эскимосов). Эта организация тесно сотрудничает с региональными ас-

¹⁷⁹ *Burch E. The ethnography of northern North America // Arctic Anthropology. 1979. V. 16. P. 62–146.*

социациями инуитов, эскимосами Северного Квебека, Западной Арктики и Лабрадора. Деятельность ИТК нацелена на сохранение культуры и языка инуитов, укрепление их единства, а также поддержание социального и экономического развития нации.

Политическое движение инуитов заметно активизировалось в 60-х годах прошлого века в связи с промышленным освоением севера Канады. Открытие месторождений нефти на Аляске дало толчок разработке природных ресурсов в море Бофорта и долине реки Маккензи. Возникла реальная угроза для окружающей среды и традиционных ресурсов природопользования. В 1969 году была создана первая политическая организация инуитов «Комитет по правам туземных народов», которая затем в 1971 году была преобразована в Ассоциацию инуитов Канады – «Инуит Тапирисат»¹⁸⁰ (современное название – «Инуит Тапирит Канатами»¹⁸¹).

Согласно данным доклада Л. Лакхани и Р. Хиггинса (2005)¹⁸², за последние сорок лет на севере Канады произошли большие перемены во многих областях, в том числе в социальной сфере, культуре и экономике. Этому способствовала реализация программы федерального правительства по созданию постоянных поселений для инуитов, которые ранее вели кочевой образ жизни. Были образованы органы государственного управления северных территорий, часть полномочий федеральное правительство передало территориальным органам власти, были подписаны соглашения об урегулировании земельных претензий с инуитами Инувиалуита, Нунавика, Нунавута и Лабрадора. Данные преобразования прежде всего затронули инуитов, образ жизни которых с экономической точки зрения претерпел значительные изменения.

¹⁸⁰ *Беликович А.В.* Арктика: земля и люди. URL: <http://landclaim.narod.ru/arctic9.htm> (дата обращения: 19.10.2015).

¹⁸¹ *Лакхани А., Хиггинс Р.* Доклад Управления по предоставлению услуг индейцам и инуитам Министерства по делам индейцев и развитию севера Канады «Принципы эффективного экономического развития коренных народов Севера Канады». URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/11/29/1214823403/15.pdf> (дата обращения: 20.10.2015).

¹⁸² Там же.

До того как инуиты перешли на оседлый образ жизни, основным источником средств к существованию для них являлись традиционные виды хозяйственной деятельности, зависевшие от времени года, а также от наличия ресурсов дикой природы.

После прошедших консультаций с представителями общин коренных народов Особый комитет по проблемам экономики Севера получил от Законодательного собрания Северо-Западных территорий задание провести расширенные консультации с общинами. По итогам консультаций Особый комитет призвал правительство Северо-Западных территорий опираться на достигнутые с аборигенными общинами договоренности при реализации государственных программ, предоставлении им государственных услуг в рамках всеобъемлющей стратегии развития.

Комитет пояснил это тем, что процесс социально-экономического развития аборигенных общин может быть успешным только тогда, когда сами общины играют в нем активную роль. Необходимо обеспечить аборигенным общинам возможность принимать участие в разработке программ, а также участвовать в социально-экономическом развитии своих общин при помощи собственных институтов¹⁸³.

Реализация данной стратегии сделала возможным для организаций инуитов Канады получение от государства помощи для создания специальных институтов, ответственных за осуществление программ экономического развития общин и предоставление им различного рода услуг.

Так, организация инуитов Канады в рамках реализации данной инициативы получила от государства средства для финансирования рабочей группы, которая сформировала на базе стратегии федерального правительства план развития экономики общин и реализации ряда программ с учетом конкретных потребностей инуитов. Созданная рабочая группа включила в свой состав представите-

¹⁸³ Лакхани А., Хиггинс Р. Доклад Управления по предоставлению услуг индейцам и инуитам Министерства по делам индейцев и развитию севера Канады «Принципы эффективного экономического развития коренных народов Севера Канады». С. 201.
URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/11/29/1214823403/15.pdf> (дата обращения: 20.10.2015).

лей всех районов Канады, в которых проживают инуиты, а также представителей женской организации «Пауктуутит» (Ассоциация инуиток) и компании «Арктик Кооперативз Лимитед», объединяющей ряд северных кооперативов.

Первой задачей, на выполнении которой сосредоточилась рабочая группа, стало выявление основных потребностей общин инуитов в сфере экономического развития. В частности, были выявлены:

1. Потребность в формировании институтов, осуществление руководства которыми будет возложено на самих инуитов. Эти институты будут действовать по поручению общин, в которых они созданы, способствуя экономическому развитию общин, управляя данным процессом.

2. Необходимость разграничить политическую деятельность инуитов на региональном уровне и их деятельность, направленную на экономическое развитие. Несмотря на то что решение о создании организаций по экономическому развитию общин (ОЭРО) инуитов принадлежало районным политическим организациям соответствующих общин и ОЭРО были подотчетны им, это были самостоятельные организации с собственными советами директоров и собственным штатом сотрудников.

3. Потребность в гибком подходе, который позволил бы учитывать особенности отдельных районов.

4. Необходимость развивать сотрудничество между данными региональными организациями и дальше, чтобы они могли оказывать друг другу поддержку в процессе экономического развития, осуществлять контроль достигнутых результатов, опираться на коллективный опыт, чтобы постоянно корректировать проводимую государством политику и реализуемые программы.

5. Потребность в определении спектра первостепенных программ, которые будут реализовывать данные организации, и перечень самых важных видов услуг, которые они будут предоставлять общинам.

6. Необходимость поставить в рамках программ экономического развития четкие цели и задачи, которые будут осуществлять данные организации, вести контроль достигнутых результатов и совершенствовать методы работы.

Проделанная в те годы работа заложила хороший фундамент для развития общин и ее отдельных членов.

Благодаря последующей борьбе за свои права объединения коренных народов Канады смогли организовать мощное движение, оказывающее большое влияние на политическую жизнь страны. Следует заметить, что коренные народы Канады довольно многочисленны, имеют свою собственную историю, уходящую корнями в далекое прошлое. Их самосознание подпитывается традициями, имеющими в недавнем прошлом хорошо структурированную публичную организацию общества.

Объединения коренных малочисленных народов России. Возможность создавать собственные объединения пришла к коренным малочисленным народам Севера в России только в годы поздней перестройки. Первая организация была зарегистрирована в 1989 году. Первоначально во главе общенациональных организаций стояли известные писатели из числа аборигенов. Своим авторитетом они стремились объединить все малочисленные народы Севера в борьбе за свои права.

Так же как и в иных арктических странах, образование общественных объединений коренных малочисленных народов Севера в РФ было вызвано рядом похожих причин. Но в России данный процесс начался на десятилетия позже.

В СССР не существовало формальных причин для ограничений создания и деятельности подобных объединений, однако соответствующие правовые процедуры для их формирования также отсутствовали. Будучи институтами советского общества, общественные объединения делались объектом доктринальных исследований. Добровольность, общность интересов, возможность осуществления представительских функций в науке советского конституционного (государственного) права указывались в качестве признаков общественных объединений.

Правовая реальность являлась для коренного населения Севера барьером в их политической самоорганизации. В советский период истории при освоении Севера внимание уделялось главным образом вопросам, которые не были свя-

заны с самоуправлением и автономией народностей Севера. Учет мнения коренных народов должен был происходить при помощи привлечения в органы власти отдельных представителей. По этому поводу С.Н. Харючи отмечает, что «позиции привлеченных во власть коренных жителей не были сильны либо вообще оказывались номинальными»¹⁸⁴. Свободно выразить свое мнение тогда было довольно затруднительно.

Однако первые организации среди малочисленных народов Севера зарегистрированы были до распада СССР. Уже позднее активисты из среды коренных народов сумели воспользоваться правовыми нормами, которые до этого не выполняли своего прямого назначения – регулирования общественных отношений. 5 февраля 1989 года в Камчатской области было зарегистрировано первое общественное объединение коренных малочисленных народов Севера – «Совет возрождения культуры ительменской народности “Тхсаном”». Эта организация зарегистрирована была в соответствии с Постановлением СНК РСФСР «Об обязательной общей регистрации промышленных предприятий государственных, кооперативных, общественных организаций» от 27.08.1932¹⁸⁵.

В начале постсоветского периода истории России на федеральном уровне происходит процесс правовой модернизации. В законодательных актах закрепляются нормы, затрагивающие интересы коренных малочисленных народов. Круг вопросов, затронутых законодателем, был довольно широк, однако проблемы самоуправления малочисленных народов и их представительства оказались «забытыми». В повестку Верховного Совета вносилось предложение о ратификации Конвенции МОТ № 169, где урегулированы данные отношения, но затем вопрос ратификации был отложен. В стране обострилась борьба между ветвями власти, и уделить должное внимание проблемам малочисленных народов законодателю было сложно. Тем более субъекты РФ (прежде всего ав-

¹⁸⁴ Харючи С.Н. Исторические предпосылки и современные тенденции развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / под общ. ред. В.А. Штырова. Издание Совета Федерации. С. 23–33.

¹⁸⁵ Постановление Совета народных комиссаров РСФСР «Об обязательной общей регистрации промышленных предприятий государственных, кооперативных и общественных организаций» от 27 августа 1932 года. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=24983> (дата обращения: 01.10.2015).

тономные округа), отстранившись от федерального политического процесса, не смогли как следует защитить интересы коренных малочисленных народов, которые проживают на их территории.

С принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации возникли благоприятные предпосылки для деятельности, направленной на обеспечение прав малочисленных народов. В истории страны впервые принята была норма, непосредственно направленная на защиту представителей малочисленных коренных народов. Статья 69 гласит: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». Данное конституционное положение на высочайшем уровне признает наличие особых прав данных народов.

Для развития положений Конституции было важно найти правовое решение следующих проблем:

- идентификации коренных малочисленных народов;
- фиксации особых гарантий и прав коренных малочисленных народов;
- обеспечения самоуправления и автономии коренных народов (на территориальном и экстерриториальном уровнях, включая корпоративную автономию).

По прошествии более двадцати лет можно отметить, что задача была решена не полностью, многие вопросы остались открытыми. Думается, что отсутствие должного законодательного регулирования – проблема системного характера, а пример с «аборигенным» законодательством – лишь одно в целом ряду.

Положения Конституции, которые затрагивают права и законные интересы коренных малочисленных народов, обрели развитие в отраслевых федеральных и региональных нормативных правовых актах. Так, Федеральный закон № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (от 30 апреля 1999 года) отразил международно-правовые стандарты и представления малочисленных народов о том, какие правовые гарантии должны быть присущи их статусу.

Тем не менее вопросы представительства остались урегулированы в Законе не в полной мере. Законодателем не было уделено должное внимание вопросам процедуры наделения малочисленных народов правом на представительство. О том, насколько важно такое закрепление, говорили предложения субъектов РФ. Так, в 2008 году Дума Чукотского автономного округа выступила с предложением наделить субъекты Российской Федерации правом решать вопросы избрания уполномоченных от коренных народов в представительные органы субъекта РФ.

Из-за отсутствия четкой регламентации отношений представительства возникла напряженная атмосфера среди аборигенных лидеров, поскольку они стали конкурировать между собой, иницируя создание «своих» общественных объединений. На данную проблему указывает один из пионеров движения малочисленных народов за свои права П.В. Суляндзига¹⁸⁶: «Основным тормозом... стали противоречия между лидерами коренных народов и стоящими за ними родами (и это тоже не специальная особенность аборигенов, это тоже общероссийская реальность, однако в силу малочисленности народов и ограниченности пространства после известной советской политики укрупнения малых сел и переселения коренных народов из стойбищ и общин в одно место, а также исторической специфики этнических взаимоотношений, уходящих в глубину веков, у наших народов это приняло наиболее уродливые формы)».

Принятый в 1995 году Федеральный закон об общественных объединениях¹⁸⁷ закрепил порядок организации и деятельности общественных объединений. Однако, создавая с его помощью объединения коренных малочисленных народов, трудно учесть все особенности данной организации.

Вполне справедливой оказывается постановка вопроса о том, что отношения представительства аборигенных сообществ через их объединения необ-

¹⁸⁶ П.В. Суляндзига – первый вице-президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ); АКМНСС и ДВ РФ – общероссийская общественная организация. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1716701> (дата обращения: 01.10.2015).

¹⁸⁷ Федеральный закон «Об общественных объединениях», принят Государственной думой Федерального собрания Российской Федерации от 14 апреля 1995 года (действующая редакция от 08.03.2015). URL: <http://www.consultant.ru/popular/obob/> (дата обращения: 20.10.2015).

ходимо урегулировать отдельным федеральным законом. Нынешнее законодательство об общественных объединениях допускает возможность принятия законодательных актов, касающихся отдельных видов общественных объединений. Например, такие акты приняты в отношении профсоюзов, политических партий, общественных объединений инвалидов, саморегулируемых организаций и др.

На необходимость принятия особого закона влияет специфика организации и деятельности объединений малочисленных коренных народов Севера, которая заключается в следующем:

- осуществлении исключительно публичных функций (как те, которые выполняют политические партии);
- особенностях мест проживания и условий проживания коренных малочисленных народов;
- консолидации отдельной группы населения, гарантии которой обозначены на высочайшем, конституционном уровне;
- активном участии объединений малочисленных народов в международных органах, участии в объединяющих народы неправительственных организациях, разделенных государственными границами.

При такой специфике проживания коренных народов использование общего правового порядка при регулировании отношений, затрагивающих указанные народы, затруднено (а иногда и невозможно).

Подтверждение этой мысли – законодательство об общественных объединениях. Так, территориальное управление Министерства юстиции РФ провело в 2009 году плановую проверку Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Республики Бурятия. По итогам данной проверки Министерство выдвинуло замечания относительно численности членов данной общественной организации. Так как Ассоциация стремилась к тому, чтобы объединять всех лиц, относящихся к малочисленным народам, она была вынуждена как можно скорее решать проблему привлечения в свою организацию новых членов.

В соответствии с Законом об общественных объединениях, общероссийскому объединению необходимо осуществлять свою деятельность на территории, охватывающей более половины субъектов Российской Федерации. Территория проживания коренных малочисленных народов Севера составляет 28 субъектов РФ. Таким образом, Закон препятствует созданию малочисленными народами своего общероссийского объединения. Тот же Закон разрешает употреблять в своих названиях такие наименования, как «Россия» и «Российская Федерация» лишь общероссийским объединениям. Это приводит и к некоторым другим ограничениям для представительства малочисленных народов. Так, малочисленные коренные народы Севера теряют возможность в полной мере принимать участие в создании Общественной палаты РФ¹⁸⁸ и возможность иметь представительство в международных организациях.

Еще один пример. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (учреждена на Съезде коренных народов Севера в 1990 году) по решению Министерства юстиции РФ в 2012 году была вынуждена приостановить свою деятельность. Формальным основанием для этого стало несоответствие Устава организации действующему законодательству.

Ранее, за год до упомянутых событий, Ассоциация провела Съезд, руководствуясь целью регистрации представительств в регионах Российской Федерации. Но Министерство юстиции России посчитало этот Съезд неправомочным из-за того, что в нем не участвовали избранные делегаты от требуемого количества субъектов Российской Федерации. Организация оказалась в трудном положении: Устав не соответствует законодательству, а изменения в него внести нельзя, поскольку не вся территория России расположена в северных широтах и народы Севера проживают не во всех регионах России.

После того как деятельность Ассоциации была приостановлена, организация попыталась оспорить решение Министерства юстиции в суде, указывая в

¹⁸⁸ Общественная палата Российской Федерации была сформирована в соответствии с ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» № 235-ФЗ от 4 апреля 2005. URL: <http://base.garant.ru/12139493/> (дата обращения: 19.10.2015).

своем заявлении, что недопустимо приостанавливать деятельность юридического лица по одному только формальному основанию.

Верховный Суд РФ не принял данное дело к рассмотрению по существу и вынес отказное определение. Ассоциация была вынуждена искать поддержку у родственных организаций коренных народов разных стран, в том числе арктических. Видимо, это оказало влияние на итоговое решение Минюста, и деятельность организации была возобновлена, были зарегистрированы изменения, внесенные в ее учредительные документы. Это, несомненно, важно, так как Ассоциация имеет консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН¹⁸⁹, а также наравне с РФ является членом Арктического Совета¹⁹⁰.

Однако парадоксально то, что, согласно Уставу, эта организация осуществляет деятельность в тех регионах России, где представители коренных малочисленных народов Севера, которые ведут традиционный образ жизни, отсутствуют (Воронежская область, Краснодарский край, Вологодская область (село Борисово-Судское), Республика Татарстан и др.).

Некоторые трудности для объединений малочисленных народов могут появиться из-за введения в законодательство России о некоммерческих организациях такой правовой категории, как «иностранный агент». К данной категории относятся такие общественные объединения, которые являются юридическими лицами, получают денежные средства и другое имущество из иностранных источников и принимают участие в политической деятельности. Следует заметить, что «политическая деятельность» трактуется правоприменителями довольно широко.

¹⁸⁹ Экономический и Социальный Совет ООН (ЭКОСОС) – один из главных органов Организации Объединенных Наций, который координирует сотрудничество в экономической, социальной областях ООН и ее специализированных учреждений. URL: <http://www.un.org/ru/ecosoc/> (дата обращения: 19.10.2015).

¹⁹⁰ Арктический совет – межправительственный форум циркумполярных государств, действующий с 1996 года. Это центральная организация сотрудничества в Арктике в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития региона. Совет образован странами арктической восьмерки (A8): Россией, Канадой, США, Данией (включая Гренландию и Фарерские острова), Финляндией, Норвегией, Исландией, Швецией. Страны – члены Совета, имеющие выход к Северному Ледовитому океану (за исключением Финляндии, Швеции, Исландии), называют арктической пятеркой. URL: <http://www.arctic-info.ru/Encyclopedia/Article/arkticeskii-sovethhttp> (дата обращения: 19.10.2015).

Подобные законодательные новеллы создают для общественных объединений коренных малочисленных народов большие трудности. Из-за своей малочисленности и бедности представители этих народов не будут иметь возможности в должной степени обеспечить материально деятельность собственных организаций. По этой причине таким организациям приходится искать средства или у государства, что ставит их в довольно уязвимое и зависимое положение, или искать поддержку у своих зарубежных и более богатых сородичей. Как с финансовой, так и с политической точки зрения применять категорию «иностранный агент» к тем организациям, которые представляют интересы национальных меньшинств, едва ли оправданно. При принятии таких решений необходимо брать во внимание особую конституционно-правовую природу общественных объединений малочисленных коренных народов Севера.

В своих работах исследователи отмечают, что «право на объединение обеспечивает гражданам юридическую гарантию по совместной защите их прав и интересов, наполняет смыслом существование других конституционных прав (например, свободы собраний, свободы слова и др.), которые без права на объединение оставались бы лишь декларативными»¹⁹¹. Такая позиция является вполне обоснованной и справедливой применительно к объединениям коренных народов, с единственной оговоркой, что последние реализуют права народов, а не права граждан. Предпосылки для реализации иных коллективных прав формируются коллективным правом коренных народов на свое объединение.

Именно таким подходом руководствуются промышленные компании во взаимоотношениях с организациями аборигенов в Канаде. В России тоже имеются примеры должного восприятия статуса и природы объединений малочисленных коренных народов, однако они довольно редки. Примечательно, что данные примеры попадают в справочные руководства Всемирного банка как положительные практики, к которым следует стремиться промышленным компаниям.

¹⁹¹ Любутов Н.А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

Закон Сахалинской области от 4 июля 2006 года № 72-ЗО «О правовых гарантиях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов севера Сахалинской области» обязал организации, ведущие промышленное освоение мест традиционного расселения коренных народов, заключать соглашения о компенсациях. Данные соглашения могут включать условия об отчислении доли прибыли на развитие коренных народов.

Принятие Закона связано с обострением ситуации вокруг промышленного освоения мест расселения коренных народов, когда были осквернены места захоронения предков, а также сокращена ресурсная база народов, дававшая им возможность заниматься традиционной хозяйственной деятельностью. Съезд коренных народов области создал общественное объединение «Региональный Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Сахалинской области», которое организовало акции протестов, заставившие руководство компании начать переговоры. В результате было подписано трехстороннее соглашение между администрацией Сахалинской области, компанией «Сахалин Энерджи» и Региональным советом представителей. На основании данного соглашения был принят «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области». После завершения срока действия плана были подведены определенные итоги: коренные народы вдохновились на более активную личную и общественную позицию, совершили переоценку проекта, который изначально воспринимали исключительно негативно; план был высоко оценен администрацией области. Примечательны также и выводы, сделанные самой компанией: «Компания считает, что План полезен для Компании, помогая ей понять КМНС и выполнять обязательства перед кредиторами, что, в свою очередь, позволяет Компании получать финансирование от международных банков».

Активно помогала коренным народам Сахалина разрабатывать планы, контролировать их выполнение всероссийская Ассоциация коренных малочисленных народов Севера. В роли главных получателей средств выступали не-

коммерческие организации, учрежденные представителями коренных народов. Для того чтобы получить финансирование под новые проекты, в рамках плана создавались новые общественные объединения.

В качестве главного канала связи между государством, промышленниками и коренными народами выступали созданные представителями данных народов общественные объединения. Так, Съезд народов отреагировал на обострение ситуации, Совет уполномоченных представителей проводил переговоры, общины выступили в качестве получателей средств, всероссийская Ассоциация осуществляла общий контроль и консультирование участников процесса.

Этот пример демонстрирует, как с помощью участия общественных объединений коренных малочисленных народов Севера возможно выстроить диалог, который будет способствовать принятию решений, приемлемых для каждой из сторон: государства, промышленников и коренных народов.

Также данный пример – доказательство того, что многое зависит и от самих малочисленных народов. «Благожелательность» компании и государства явилась результатом действий активистов, настойчиво требовавших не нарушать права аборигенов.

Объединения малочисленных народов должны иметь активную позицию, чтобы оказывать влияние на содержание правовых актов, касающихся интересов коренных народов. В документах, касающихся малочисленных народов Севера, которые принимаются в течение последних лет, вопросам автономии и самоуправления уделяется довольно мало внимания. Одновременно данные документы изобилуют положениями о важности развития образовательных программ, повышения уровня занятости и самозанятости населения.

Отдельного внимания в ряду подобных документов заслуживает Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года.

Целью этой Концепции является создание в РФ условий для формирования стабильного развития малочисленных народов Севера, для чего предусмот-

рено решение семи задач, в том числе «содействия развитию общин и других форм самоуправления малочисленных народов Севера». Закрепление подобной нормы является достижением. В целях ее реализации утвержден специальный план мероприятий по реализации данной Концепции.

Первый План (на 2009–2011 годы) включал раздел о специальных мероприятиях, призванных способствовать развитию общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, а также других форм самоуправления. В данном разделе было предусмотрено развитие форм социального и государственного частного партнерства, а также предусматривалась разработка и последующая реализация программ повышения квалификации специалистов органов местного самоуправления на территориях, где традиционно проживают коренные малочисленные народы.

Во Втором Плате (на 2012–2015 годы) подобный раздел отсутствовал, а мероприятия, способствующие развитию отношений представительства коренных народов, их самоуправления или привлечения к принятию решений, не предусматривались совершенно.

Не исключено, что задача развития форм самоуправления и привлечения уполномоченных представителей была бы в гораздо большей степени отражена в последующих актах, если бы она была заявлена как более приоритетная в самой Концепции.

Следует заметить, что «патерналистский» подход в отношении коренных малочисленных народов нашел отражение не только в актах органов исполнительной власти, но также был закреплен и на законодательном уровне. Так, например, согласно Закону об образовании Камчатского края органы государственной власти и органы местного самоуправления должны оказывать коренным малочисленным народам, проживающим на территории Камчатского края, помощь и поддержку в сохранении их национальной самобытности, развитии национальных языков и культур. Такая же норма о помощи содержится в Законе об образовании нового субъекта на территориях Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов.

Ключевые направления деятельности общественных объединений коренных малочисленных народов Севера зависят от правовой природы и назначения этих объединений. Создание указанных объединений продиктовано необходимостью реализации коллективных прав коренных народов, поэтому природа объединений вторична по отношению к природе самих народов как коллективных субъектов права.

От ответа на вопрос о ключевых направлениях деятельности объединений народов Севера во многом зависит характер взаимоотношений организаций со своими народами и характер правовых требований, которые представители аборигенных сообществ могут предъявлять своим организациям.

Функции общественных объединений коренных малочисленных народов¹⁹². Главное назначение организаций коренных народов заключается не в решении социальных, экологических проблем и не в преодолении тех трудностей, с которыми приходится встречаться отдельным лицам, принадлежащим к данным народам. Их основная функция заключается в осуществлении публичного представительства своих народов.

Проблема представительства интересов наиболее полно разработана в рамках гражданского права и процессуального права. Однако отсутствие возможности прямого переноса частноправовых и процессуальных конструкций представительства в сферу отношений, имеющих массовый характер, заставляет искать конституционно-правовые модели представительства. Традиционность для отечественной науки конституционного права противопоставления форм прямой и представительной демократии во многом предопределена конституционными положениями о власти народа, которая осуществляется как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3). Опираясь на логику народного суверенитета, исследователи обычно рассматривали публичное представительство главным образом в ракурсе представительства многонационального народа.

¹⁹² Мы ведем речь об общественных объединениях, не затрагивая иные объединения малочисленных народов (например, общины коренных малочисленных народов).

Следует отметить, что и в указанных работах, и в работах, где внимание сосредоточено на рассмотрении представительства иных субъектов конституционно-правовых отношений (субъектов РФ), предполагается принадлежность органов представительства к системе органов государства или других публично-территориальных образований.

Кроме многонационального народа, в конституционном праве есть и другие коллективные сообщества, способные вступать в конституционно-правовые отношения. Данные сообщества также необходимо обеспечить возможностью высказывать свое мнение. Их позиция должна как минимум учитываться. В рамках подобных сообществ могут существовать институты самоорганизации и самоуправления, которым государством может быть передано или гарантировано осуществление определенных властных и управленческих функций, а также признано за ними осуществление представительских функций.

К подобным субъектам принадлежат и коренные малочисленные народы Севера. Они имеют конституционную правосубъектность. Конституционное положение о равенстве и самоопределении народов (преамбула, ст. 5), а также прямые указания международных документов (универсального и специального характера) наделяют данные народы правом на самоопределение.

В.А. Кряжков следующим образом раскрывает содержание права коренных малочисленных народов Севера на самоопределение: «Исключается самоопределение, связанное с правом на отделение, и речь идет только о внутреннем самоопределении, в соответствии с которым народам, включая коренные малочисленные народы Севера, предоставляется определенный объем юрисдикции в вопросах, входящих во внутренние дела государства, через совокупность прав обеспечивается их участие в общественно-политическом процессе и удовлетворение насущных потребностей»¹⁹³.

Право на самоопределение заставляет государства учитывать позицию коренных малочисленных народов и создавать определенные механизмы, которые предоставили бы данным народам возможность сформировать такую позицию и донести ее до государства. Таким образом, публичное представительство

¹⁹³ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М. 2010. 560 с.

коренных малочисленных народов является юридическим средством их самоопределения в статусе особых субъектов конституционных правоотношений. Под публичным представительством таких народов следует в этом случае понимать способ формирования воли данных народов, которая затем воспринимается и признается другими субъектами конституционного права. В связи с вышесказанным уместно снова обратиться к англоязычному тексту Декларации о правах коренных народов. Декларация увязывает процесс участия коренных народов в принятии решений с «собственными директивными учреждениями», в русскоязычном варианте. Англоязычный вариант употребляет такое понятие, как “decision making institute”, что можно перевести как «институт формирования и принятия решений».

Способы и форма публичного представительства коренных малочисленных народов различна. Оно может реализовываться органами власти, если они в достаточной мере способны воспринимать, учитывать и формировать волю данных народов. Также оно может осуществляться соответствующими институтами «при органах власти». К тому же публичное представительство может осуществляться создаваемыми добровольно и независимо на основе демократических процедур объединениями коренных малочисленных народов.

Деятельность представительных органов власти носит универсальный характер, поэтому одна из ее функций – защита интересов коренных малочисленных народов Севера. Исследователи считают, что это во многом объясняет причину, по которой законодательные органы принимают меры, дающие им возможность полнее аккумулировать и выражать интересы малочисленных народов. Подобные меры принимаются лишь в некоторых случаях, при этом иногда законодатели совсем забывают о малочисленных народах.

В ряде государств практикуется квотируемое представительство национальных меньшинств в законодательных органах. До 2004 года, согласно Закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов¹⁹⁴, субъекты РФ могли самостоятельно устанавливать квоты представительства малочисленных

¹⁹⁴ Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/180406/> (дата обращения: 19.10.2015).

народов в законодательных (представительных) органах власти и представительных органах местного самоуправления (ст. 13). За месяц до того как эта норма была изъята из законодательства, Государственная дума Ямало-Ненецкого автономного округа выступила с предложением ввести обязательную квоту представительства малочисленных народов. Однако это предложение не было рассмотрено с должным вниманием, и возможность квотированного представительства была полностью исключена федеральным законодателем.

Орган представительства коренных малочисленных народов имеется в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Устав округа в структуре законодательного органа выделяет Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера. Данная Ассамблея имеет право предварительно рассматривать законопроекты, которые затрагивают права указанных народов, вносить по ним замечания и предложения. Несомненно, Ассамблея положительно повлияла на развитие законодательства округа о коренных малочисленных народах.

В настоящее время имеется возможность отстаивать интересы коренных малочисленных народов в представительных органах через депутатов – представителей этих народов. Участие в выборах в составе партийного избирательного списка считается одним из наиболее действенных способов получения депутатского мандата. Согласно Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не менее 50 процентов депутатов избираются по спискам кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями. Представитель коренного населения, являясь членом определенной федеральной партии и фракции, получает право принимать участие в работе представительного органа и защищать интересы малочисленных народов.

Согласно Федеральному закону о гарантиях прав коренных народов субъекты РФ имеют возможность формировать на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов Федерации советы представителей мало-

численных народов (п. 8 ст. 6). Вопрос о том, насколько органы государственной власти должны быть связаны с институтами представительства и самоорганизации, довольно сложен. Есть мнение, что связь с органами исполнительной власти заметно подрывает независимость подобных общественных советов, призванных представлять коренные народы.

Публичное представительство, реализуемое общественными объединениями коренных малочисленных народов, является наиболее оптимальным вариантом взаимоотношений органов власти и объединений малочисленных народов. Они не должны входить в структуры органов власти, им необходимо защищать интересы малочисленных коренных народов, отвечая за качество своей работы перед своим народом. Однако у них есть возможность пользоваться финансовой поддержкой и гарантиями государства. Но органы публичной власти не должны вмешиваться в деятельность общественных объединений.

Согласно Закону о гарантиях прав коренных народов существуют следующие сферы взаимодействия данных объединений (как уполномоченных представителей) с органами публичной власти: реализация программ культурного и социально-экономического развития коренных малочисленных народов, разработка проектов федеральных законов и других правовых актов, создание ограничений нетрадиционной деятельности организаций на территориях проживания данных народов (п. 1, 2, 3 ст. 5; п. 5 ч. 1 ст. 8).

Субъекты законодательной инициативы на федеральном уровне перечислены в Конституции Российской Федерации, коренные народы и их объединения среди них отсутствуют. А институт «общественной инициативы», введенный президентом, в отношении коренных народов представляется неосуществимым, поскольку собрать 100 тыс. подписей среди малочисленных народов, тем более ведущих традиционный образ жизни, затруднительно. В самой процедуре отсутствует градация, которая позволила бы малочисленным этническим общностям приступить к рассмотрению вопроса, хотя бы относительно сохранения традиционных образа жизни, промыслов и хозяйствования, самобытной культуры.

Существует ряд возможных направлений сотрудничества между общественными организациями коренных малочисленных народов и представительными органами государственной власти. Так, во-первых, это обсуждение федеральных законопроектов, на котором обычно не учитывается мнение объединений малочисленных коренных народов. Однако палаты Федерального собрания имеют возможность привлекать экспертов, представителей организаций к предварительному рассмотрению законопроектов. С помощью подобной процедуры возможно привлекать на добровольной основе представителей коренных малочисленных народов и их объединений. Во-вторых, обсуждение проектов законов происходит через Общественную палату. Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об общественной палате Российской Федерации» наделяет этот орган правом проводить общественную экспертизу. В-третьих, существует возможность обозначить свою позицию в порядке общественного обсуждения при помощи сети Интернет, хотя это допустимо лишь по ключевым вопросам социально-экономического развития РФ.

Как уже было замечено выше, в субъектах РФ существуют формы взаимодействия общественных объединений коренных малочисленных народов и государства.

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» общественные объединения и граждане имеют возможность обратиться с законодательной инициативой в законодательный орган субъекта РФ. Что касается объединений малочисленных народов, таким правом воспользовались Камчатский край и Ненецкий автономный округ. Данные субъекты предоставили право законодательной инициативы региональным Ассоциациям коренных малочисленных народов. В Магаданской области правом законодательной инициативы обладают представители коренных малочисленных народов в лице их уполномоченного представителя в областной Думе. Устав Сахалинской области наделяет правом законодательной инициативы представителя коренных малочисленных народов при об-

ластной Думе. С реализацией этого права в разных регионах ситуация разная. Так, в Камчатском крае со времени образования субъекта региональная Ассоциация еще не внесла ни единого законопроекта, в Ненецком же автономном округе Ассоциация «Ясавэй» неоднократно прибегала к своему правомочию.

В ряде регионов создаются правовые возможности для участия в обсуждении законопроекта. Вопросы, касающиеся прав коренных малочисленных народов, в Чукотском автономном округе обязаны рассматриваться с участием региональной Ассоциации, которая уполномочена представлять данные народы. В Красноярском крае существует Гражданская Ассамблея, в обязанности которой, в соответствии с Законом, входит проведение общественной экспертизы законов края. В рамках данной Ассамблеи функционирует общественная палата коренных малочисленных народов Севера.

Процедуры участия в законодательном процессе коренных малочисленных народов Севера и их объединений законодательно закреплены только в семи регионах России (с учетом Ассамблеи Ханты-Мансийского автономного округа). Необходимо активнее распространять наработанный положительный опыт во всех субъектах России, где традиционно расселены эти народы.

Если говорить о федеральном законодательном процессе, представляется важным создать особую процедуру обращения в законодательный орган субъекта Российской Федерации объединений коренных малочисленных народов, чтобы в дальнейшем этот орган мог обратиться с законодательной инициативой в Государственную думу. Это будет способствовать активизации субъектов РФ в выполнении обязанностей по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

С целью защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов Законом о гарантиях прав коренных малочисленных народов предусмотрены специальные права малочисленных народов и их объединений (п. 1 ст. 8), такие как контроль за соблюдением законодательства, контроль за использованием земель для традиционного хозяйствования, проведение экологических и этнологических экспертиз. Но специальные про-

цедуры подобного участия в законодательстве не предусмотрены. Так, например, в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 2005 года не предусмотрено специальных процедур, служащих объединению малочисленных народов, в нем также отсутствуют нормы об этнологической экспертизе. Следует заметить, что в Республике Саха (Якутия) функционирует отдельный закон об этнологической экспертизе, признающий объединения малочисленных народов субъектами экспертизы и наделяющий их правом делегировать своих представителей в экспертную комиссию (п. 2 ст. 5).

Согласно Федеральному закону от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» общественные объединения малочисленных народов имеют право инициировать создание территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значений (ст. 6, 7, 8).

Кроме главной функции, заключающейся в представительстве коренных народов, общественные объединения данных народов могут также осуществлять и другие функции. Практика реализации публичных функций объединениями граждан в России уже существует и Конституционным судом признавалась как правомерная. Так, Суд в отношении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих постановил, что федеральный законодатель имеет право наделить автономные публично-правовые субъекты рядом исполнительно-распорядительных, публичных нормотворческих, а также контрольных полномочий.

На данный момент статус объединений коренных малочисленных народов как публично-правовых федеральным законодателем не урегулирован, из-за чего подобные объединения объявляют себя по своей инициативе уполномоченными представителями. Иногда данный статус отражается в уставах организаций. Так, например, Чукотская Ассоциация коренных малочисленных народов Севера в своем Уставе закрепила подобное положение. Так как Устав прошел процедуру обязательной регистрации, можно сказать, что органы государ-

ственной власти признали таким фактом регистрации за организацией указанный статус.

Таким образом, природа и назначение общественных объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока определяют их функции, главная из которых – представительство интересов подобных народов во взаимоотношениях с органами государственной власти, а также органами местного самоуправления.

Контрольные вопросы к разделу «Объединения коренных малочисленных народов Канады и России»:

1. Назовите объединения коренных народов Канады.
2. Опишите историю создания и развития объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в России.
3. Какова правовая регламентация порядка организации и деятельности общественных объединений коренных малочисленных народов в России?
4. Назовите формы взаимодействия государства и общественных объединений коренных малочисленных народов в Российской Федерации.
5. Каковы роль и сущность Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации?

Рекомендованная литература

1. *Беликович А.В.* Арктика: земля и люди / А.В. Беликович. – URL: <http://landclaim.narod.ru/arctic9.htm> (дата обращения: 19.10.2015).
2. *Заметина Т.В.* Коренной статус коренных малочисленных народов России: монография / Т.В. Заметина. – Энгельс, 2009.
3. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – Т. 2. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=454426> (дата обращения: 26.12.2016).

4. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=543985> (дата обращения: 26.12.2016).

5. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В.А. Кряжков. – М.: Норма, 2010.

6. *Лакхани А.* Доклад Управления по предоставлению услуг индейцам и инуитам Министерства по делам индейцев и развитию Севера Канады «Принципы эффективного экономического развития коренных народов Севера Канады» / А. Лакхани, Р. Хиггинс. –

URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2010/11/29/1214823403/15.pdf> (дата обращения: 20.10.2015).

7. *Любутов Н.А.* Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Любутов. – М., 2011.

8. *Burch E.* The ethnography of northern North America / E. Burch // *Arctic Anthropology*. – 1979. – V. 16. – P. 62–146.

Раздел 6. Участие органов местного самоуправления Российской Федерации в реализации прав коренных малочисленных народов

Регламентация статуса коренных малочисленных народов, проживающих в Российской Федерации, осуществляется федеральным законодательством. Отдельные вопросы защиты прав и интересов малочисленных народов отнесены к компетенции субъектов РФ. Органы местного самоуправления также обладают компетенцией, позволяющей отстаивать интересы коренных малочисленных народов, создавать условия для их развития.

Конституционный уровень закрепления прав малочисленных народов формирует первичный, высший уровень защиты их прав. Статья 69 Конституции провозглашает: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». Дополняют это положение конституционные нормы, хотя прямо и не касающиеся малочисленных народов, но формирующие свой уровень их защиты. Речь идет о местном самоуправлении.

В соответствии с положениями главы 8 Конституции местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130), оно осуществляется в поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 131). Законодательство, закрепляющее основы организации и деятельности органов местного самоуправления, дает возможность на первичном уровне публичного властвования осуществлять мероприятия, направленные на развитие коренных малочисленных народов, защищать их права и законные интересы.

Следует отметить, что полномочия органов местного самоуправления не столь велики, как полномочия органов государственной власти, но их преимущество в том, что они ближе к жителям поселений и призваны непосредственно решать вопросы организации жизни граждан в пределах своих территорий.

Компетенция органов местного самоуправления в сфере защиты коренных малочисленных народов определяется федеральным и региональным законодательством. Оно, в свою очередь, базируется на конституционных положениях, имеющих приоритетное значение, хотя и сформулированных в виде общих конструкций, общих принципов.

Процесс подготовки и принятия актов, конкретизирующих конституционные положения о правах малочисленных народов, занял значительное время (после принятия Конституции РФ 1993 года). Так, три федеральных закона: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999)¹⁹⁵, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (2000)¹⁹⁶, «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» (2001)¹⁹⁷ – закрепили основы правового статуса малочисленных народов. Они определили и некоторые полномочия субъектов РФ по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. Например, субъекты РФ вправе участвовать в регулировании отношений между бюджетами субъектов РФ и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов этих народов. Законами субъектов РФ могут регулироваться особенности организации и деятельности общин малочисленных народов.

Некоторыми полномочиями в отношении защиты прав и законных интересов малочисленных народов обладают и органы местного самоуправления. Статья 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» называется «Полномочия органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа

¹⁹⁵ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

¹⁹⁶ Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

¹⁹⁷ Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов». Так, органы местного самоуправления вправе осуществлять контроль за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения ими традиционного образа жизни и занятия промыслами.

Таким образом, можно говорить о трех уровнях правовой регламентации, связанной с регулированием и защитой прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации: федеральном (регулирование и защита прав), региональном (защита прав) и муниципальном (защита прав). Причем нормативное правовое регулирование не ограничивается принятием законов, значительный массив составляют подзаконные акты федерального и регионального уровней.

Нельзя не обратить внимание на то, что законодатель использует такие стилистические обороты, как «традиционный образ жизни», «традиционное хозяйство», «традиционное землепользование». Применительно к коренным малочисленным народам это означает, что взаимоотношения внутри этнической группы могут (и должны) регламентироваться традициями, установившимися исторически и не всегда находящими отражение в писаном праве.

При рассмотрении вопроса о правовом регулировании прав коренных малочисленных народов необходимо учитывать возможность применения обычного права. Эта проблема находит отражение в специальных исследованиях, международных документах¹⁹⁸. В частности, в Конвенции № 169 Международной организации труда (МОТ) «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах»¹⁹⁹ отмечается, что «при применении к соответствующим народам национальных законов должным образом учитываются их обычаи или обычное право. Указанные народы имеют право сохранять собственные обычаи и институты, если они не противоречат основным правам, определенным национальной правовой системой, и международно признанным правам человека» (ст. 8).

¹⁹⁸ См.: Новикова Н.И. Обычное право народов Севера: возможности и ограничения государственной правовой системы // ЭО. 2005. № 5.

¹⁹⁹ Данная Конвенция не ратифицирована Российской Федерацией.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 14) допускает возможность учета традиций и обычаев малочисленных народов при рассмотрении дел в судах, когда истцами, ответчиками, потерпевшими или обвиняемыми выступают представители коренных малочисленных народов. Таким образом, суды имеют возможность признавать правила, сложившиеся внутри сообществ малочисленных коренных народов, регуляторами общественных отношений.

Традиции и обычаи коренных малочисленных народов должны учитываться и органами публичной власти при принятии нормативных правовых решений, находить отражение в правоприменительной практике.

Наиболее близкими к населению являются органы местного самоуправления, осуществляющие публичное властвование в пределах муниципального образования. Их возможности по защите прав и законных интересов малочисленных народов невелики (по сравнению с федеральными и региональными органами власти), вместе с тем именно они обладают приоритетом в организации взаимодействия с представителями малочисленных народов, им отводится особая роль в защите законных интересов коренных малочисленных народов.

Можно выделить несколько направлений взаимодействия органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов: организационное, социально-экономическое, политическое. Организационное взаимодействие связано с созданием механизма участия представителей малочисленных народов в решении вопросов, касающихся реализации и защиты их прав. Социально-экономическое направление обусловлено возможностью выделения специальных средств на социально-экономическое и культурное развитие коренных малочисленных народов. Политический аспект обусловлен участием представителей малочисленных народов в политической жизни муниципального образования.

Организационное взаимодействие. Федеральным законом от 13.07.2015 года «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”» предусмот-

рена возможность создания при главах муниципальных образований советов коренных малочисленных народов²⁰⁰. Они создаются в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов и действуют на общественных началах. Задачей данных советов является защита прав и законных интересов указанных народов.

Федеральный закон от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» содержит ряд положений, определяющих задачи и полномочия органов местного самоуправления в отношении коренных малочисленных народов²⁰¹. Акцент сделан на защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. Совместная работа советов малочисленных народов и органов местного самоуправления дает возможность находить решения в случае конфликтных ситуаций, связанных с защитой прав коренных малочисленных народов.

Следует признать, что у общественных советов нет права вето на принимаемые органами местного самоуправления решения, их позиция всего лишь аргумент, который может быть и не услышан. Но сама возможность участия в обсуждении актуальных вопросов, возможность отстаивания своей позиции представителями коренных малочисленных народов в иных (вышестоящих) инстанциях дополняет общий механизм защиты их прав.

Элементом общего организационного механизма является возможность создания общественных объединений, культурных центров, национально-культурных автономий малочисленных народов. Подобные объединения призваны обеспечивать реализацию прав в сфере сохранения и развития своей самобытной культуры.

Взаимодействие малочисленных народов с органами местного самоуправления осуществляется в вопросах образования территорий традиционного природопользования местного значения. Инициаторами образования таких тер-

²⁰⁰ Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4382.

²⁰¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

риторий могут выступать лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, общины малочисленных народов или их уполномоченные представители. Право органов местного самоуправления образовывать территории традиционного природопользования местного значения закреплено в Федеральном законе от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»²⁰². Закон предусматривает возможность образования таких территорий в пределах нескольких муниципальных образований. Соответствующее решение принимается в таких случаях органами местного самоуправления этих муниципальных образований.

Подобные территории могут включать: поселения, в том числе имеющие временное значение и непостоянный состав жителей, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыбаков; участки земли и водного пространства (оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья); объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность (культовые сооружения, места захоронений предков).

Органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие с общинами малочисленных народов, оказывают им содействие на условиях, предусмотренных нормативными предписаниями. Если община коренных малочисленных народов не проходила государственную регистрацию, то ее взаимодействие с органами местного самоуправления осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством субъекта РФ и муниципальными правовыми актами. Например, решение о ликвидации или самороспуске такой общины направляется в органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

²⁰² Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

Социально-экономическое направление взаимодействия осуществляется в рамках действующего законодательства, поскольку использование материально-финансовых ресурсов, социальная поддержка населения, хозяйственная деятельность основываются на федеральном законодательстве.

В соответствии с Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» органы местного самоуправления принимают участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов.

Общее направление взаимодействия органов местного самоуправления и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока может определяться концепциями и планами мероприятий. Например, распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 года была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации²⁰³.

В субъектах РФ принимаются специальные программы. Они предусматривают выделение средств на поддержку и развитие коренных малочисленных народов. Так, из областного бюджета Иркутской области на поддержку и развитие тофаларов и эвенков (Катангский, Качугский, Нижнеудинский районы) на период 2010–2012 годов было выделено 907,3 млн рублей. Средства направлены в муниципальные районы в виде межбюджетных трансфертов, использованы на поддержку муниципальных образований, осуществляющих эффективное управление бюджетными средствами.

Межбюджетные трансферты направляются на социально-экономическое развитие коренного малочисленного народа и предусматривают финансирование конкретных мероприятий. В частности, они расходуются на приобретение нефтепродуктов, устройство зимников, оказание транспортных услуг по доставке нефтепродуктов и продовольственных товаров автотранспортом, по перевозке пассажиров авиационным транспортом и догрузке пассажирских рейсов скоропортящимися продовольственными товарами, на оплату труда и стра-

²⁰³ Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

ховых взносов в государственные внебюджетные фонды работников дизельных электростанций, на приобретение запасных частей.

Долгосрочная целевая программа Иркутской области «Организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов в Иркутской области на 2013–2015 годы» утверждена Постановлением Правительства Иркутской области от 1 апреля 2013 года № 106-пп. Объем финансирования Программы на три года составил 262 770,9 тыс. рублей. Доля муниципальных образований в ней невелика и составляет примерно 5–10 процентов. Например, на 2015 год на развитие и защиту малочисленных народов было выделено 100 млн рублей из областного бюджета и 165 тыс. рублей из бюджетов муниципальных образований.

Средства Программы направляются на решение четырех основных задач:

- защиту исконной среды обитания коренных малочисленных народов;
- оказание мер государственной поддержки, направленных на сохранение и развитие традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;
- обеспечение доступа к образовательным услугам коренных народов с учетом их традиционного образа жизни и хозяйствования;
- создание условий для сохранения и развития самобытной культуры данных народов²⁰⁴.

Эта деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 82-ФЗ, который закрепляет за лицами, относящимися к коренным малочисленным народам и их объединениями, право получать (в том числе от органов местного самоуправления) материальные и финансовые средства на свое развитие и защиту исконной среды обитания.

В рамках действующего гражданского законодательства Законом предусмотрено право создавать хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы. Целью их деятельности является

²⁰⁴ См.: URL: <http://irkobl.ru/sites/economy/targeted/organam-ispolnitelnoy-vlasti/index.php/indigenous-peoples/> (дата обращения 16.11.2015).

осуществление традиционного хозяйствования и промыслов. В их создании могут участвовать и лица, не относящиеся к коренным малочисленным народам, но обязательным условием является выделение не менее половины рабочих мест лицам, относящимся к малочисленным народам.

Органы местного самоуправления призваны оказывать помощь в создании подобных обществ, содействовать их становлению и развитию. Финансовая поддержка традиционной хозяйственной деятельности также является частью реализации принимаемых программ. Иллюстрацией реализации действующего законодательства является практика работы муниципалитетов на территориях традиционного проживания малочисленных народов.

Ханты-Мансийский район (Ханты-Мансийский автономный округ) является традиционной территорией проживания коренных малочисленных народов Севера – хантов, манси, ненцы. Согласно переписи численность коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском районе – 2 083 человека, что составляет 10,3 процента от общей численности населения района. В своем большинстве они ведут традиционный образ жизни, в том числе осуществляют:

- добычу водных биоресурсов;
- разведение оленей;
- сбор дикорастущих и недревесных лесных ресурсов;
- охоту на промысловую дичь и животных.

Субсидии на поддержку традиционной хозяйственной деятельности направляются в муниципальные образования из бюджета автономного округа. В течение 2014 года на эти цели направлены средства в объеме 45,4 млн рублей. Субсидии предоставлены физическим лицам, национальным общинам на обустройство территорий традиционного природопользования, на приобретение материально-технических средств. Средства выделены национальным общинам на заготовку продукции традиционной хозяйственной деятельности; национальным общинам и предприятиям на вылов и реализацию рыбы-сырца, производство рыбной продукции; на заготовку и переработку дикоросов²⁰⁵.

²⁰⁵ См.: URL: http://hmrn.ru/raion/ekonomika/KMNS/socio_economic_development.php (дата обращения: 16.11.2015).

Особое место среди муниципальных образований Российской Федерации занимают территории, появившиеся в результате объединения субъектов РФ. Из десяти существовавших на момент принятия Конституции РФ 1993 года автономных округов остались только четыре. Остальные вошли в состав краев, областей и стали частью территории субъектов РФ, утратив, таким образом, свой статус государственно-подобного образования. Бывшие автономные округа, ставшие муниципальными районами²⁰⁶, стали обладать иными правами и обязанностями, а управление социально-экономическими процессами на этих территориях осуществляют органы местного самоуправления.

Автономные округа создавались по этническому признаку на территориях проживания коренных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока. Основной задачей этих образований и было сохранение и развитие самобытных культуры, языка, традиционного хозяйствования этих народов. Эти же задачи должны теперь осуществлять органы местного самоуправления, образованные вместо упраздненных автономных округов.

Следует отметить, что созданные муниципальные образования имеют огромную территорию, незначительное население и проблемы сохранения традиционного образа жизни и хозяйствования, связанные с масштабным строительством на этих территориях предприятий, обеспечивающих добычу углеводородного сырья, иных природных богатств.

Например, Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район образован в 2004 году. Статус этого муниципального района определяется с учетом особого статуса административно-территориальной единицы, образованной в соответствии с Федеральным конституционным законом «Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

²⁰⁶ Статус муниципальных образований в составе Красноярского края получили два бывших автономных округа – Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский. Остальные четыре автономных округа (Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Усть-Ордынский Бурятский) в результате объединения с областями получили статус территорий с особым статусом – округов.

Общая площадь территории муниципального района составляет 879,9 тыс. км². Это больше любого европейского государства (например, площадь Франции – 549,3 тыс. км²). Численность постоянного населения муниципального района по состоянию на 1 января 2015 года составила 33 381 человек. На территории Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района проживают коренные малочисленные народы: долгане, ненцы, нганасане, энцы, эвенки.

По данным Всероссийской переписи населения в 2010 году численность коренных малочисленных народов муниципального района составила 10 132 человека, или 29,5 процента от общей численности населения²⁰⁷.

Понижение правового статуса территориального образования (автономного округа) до уровня муниципального образования, безусловно, снижает потенциал правового воздействия на процессы защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов. Вместе с тем значительный объем прав малочисленных народов защищен федеральным законодательством, финансирование программ поддержки и развития коренных малочисленных народов осуществляется за счет федерального бюджета. В бюджете большинства субъектов РФ федеральные субсидии и субвенции занимают значительную долю, направляемую в том числе на поддержку коренных малочисленных народов.

Безусловно, правовой основой обеспечения прав коренных малочисленных народов является законодательство. Оно достаточно часто модифицируется, отражая общую тенденцию изменения отраслевого регулирования, уточнения используемых терминов. Так, Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» претерпел существенные изменения с момента своего принятия. Отдельные изменения касались уточнения формулировок Закона, поскольку они не соответствовали иным федеральным законам или не отвечали правилам юридической техники, другие свидетельствовали о существенном перераспределении полномочий в сфере защиты прав коренных народов между различными уровнями государственной

²⁰⁷ См.: URL: http://taimyr24.ru/about/Social_T/ (дата обращения: 16.11.2015).

власти и федеральными ведомствами. В частности, были внесены корректировки в наименование статьи 7 «Деятельность органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов». Вместо слова «деятельность» появился термин «полномочия», что, безусловно, в большей степени соответствует правилам юридической техники.

В этой же статье находим и другие примеры уточнений, которые не затрагивают сути полномочий органов местного самоуправления, но делают их юридически более точными. Так, утратила силу часть 1 статьи 7 Закона № 82-ФЗ, которая предусматривала право органов местного самоуправления выделять из местных бюджетов средства на оказание финансовой помощи на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Казалось бы, исключено важное положение, но фактически оно не добавляло гарантий прав коренным малочисленным народам, поскольку эта норма не была сформулирована как обязанность органов местного самоуправления. Право могло быть реализовано при достаточности финансовых средств, а при отсутствии таковых могло и не найти отражения в бюджете муниципального образования. Что же касается возможности выделения органами местного самоуправления материальных и финансовых средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, то соответствующее положение о праве коренных малочисленных народов получать такие средства закреплено в части 4 статьи 8 рассматриваемого Закона.

Контроль органами местного самоуправления осуществляется за законностью использования земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, а также за охраной земель. Важным направлением контроля является выявление органами местного самоуправления фактов нарушения законодательства о предоставлении и использовании земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов.

Для размещения зданий, сооружений, необходимых для сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и дальнего Востока Российской Федерации, органы местного самоуправления могут выделять лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, в безвозмездное пользование земельные участки на срок не более чем десять лет²⁰⁸.

Органы местного самоуправления как низовое звено органов публичной власти должны решать возникающие проблемы в сфере реализации и защиты прав малочисленных народов, оказывать им помощь в формировании собственных объединений, содействовать реализации ими своих прав. Содействие оказывается советам представителей малочисленных народов при осуществлении ими защиты своих прав и законных интересов.

Следует отметить, что на федеральном уровне предпринимались попытки законодательно расширить права коренных малочисленных народов, закрепив за ними ряд правомочий. Это давало бы органам местного самоуправления больше возможностей по взаимодействию с представителями малочисленных народов в решении их проблем. Список предлагавшихся к принятию, но не принятых нормативных правовых актов приводит в своей статье В.А. Кряжков: о порядке закрепления на основе постоянного (безвозмездного) пользования оленеводческих участков, а также территорий для использования животного мира, отнесенных к объектам охоты, за лицами из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и их общинами; о механизме согласования и принятия решений по вопросам взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами; об опытном проекте создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов; о приоритетном доступе коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и охотничьим животным и в целом – к возобновляемым природным ресурсам²⁰⁹. Пока подобные инициативы о расши-

²⁰⁸ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть 1). Ст. 3377.

²⁰⁹ См: *Кряжков В.А.* Конституционно-правовые статусы финно-угорских народов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 29–30.

рении прав коренных малочисленных народов и возможностей их реализации не нашли нормативного воплощения.

Отдельные вопросы регулирования особенностей кочевой жизни малочисленных народов нашли отражение в законодательстве. Так, Федеральным законом от 06.12.2011 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места проживания и жительства в пределах Российской Федерации”»²¹⁰ на органы местного самоуправления возложена обязанность выдавать гражданину документ, подтверждающий факт ведения им кочевого и (или) полукочевого образа жизни. Регистрация такого гражданина осуществляется уполномоченным органом по адресу местной администрации одного из поселений (по выбору гражданина), находящегося в муниципальном районе.

В политической сфере (сфере защиты своих интересов через участие в деятельности органов представительной власти) возможности коренных малочисленных народов определяются избирательным законодательством. Следует отметить, что каких-либо преимуществ у коренных малочисленных народов в части получения депутатского мандата нет, их участие в избирательной кампании осуществляется на общих основаниях. Практика выделения особых квот на представительство в выборном муниципальном органе власти в Российской Федерации на сегодняшний день отсутствует.

В некоторых государствах предусмотрено квотирование мест в парламенте при формировании представительных органов власти в местах компактного проживания малочисленных народов. Например, в Боливии Конституция 2009 года закрепила квоты на места в Конгрессе от индейских племен – коренного населения страны. В иных государствах существуют различные формы льгот при получении мандата депутата представителями малочисленного этнического населения²¹¹.

²¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7341.

²¹¹ *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 341–342.

В Российской Федерации тоже была попытка законодательного закрепления такого правила. В первоначальной редакции закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» содержалось положение, закреплявшее право субъектов РФ устанавливать квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и представительных органах местного самоуправления (ст. 13). В последующем (Федеральным законом от 22.08.2004 года) это положение было изъято.

Подобные нормы вводились в отдельных субъектах РФ. В частности, такое положение существовало в Законе Ненецкого автономного округа от 9 октября 2001 года «О дополнительных гарантиях избирательных прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ненецкого автономного округа». Этим Законом предусматривались нормы прямого представительства (квоты депутатов в количестве 2 мандатов) в окружном Собрании из числа коренных малочисленных народов, проживающих на территории автономного округа. Надзирающий орган усмотрел в этом ограничение пассивного избирательного права по признаку национальности. По заявлению заместителя Генерального прокурора РФ суд Ненецкого автономного округа признал соответствующие нормы Закона недействующими и противоречащими федеральному законодательству. С подобным выводом согласился и Верховный суд РФ²¹². В своем определении он указал, что подобные положения нарушают принцип равенства, установленный Конституцией РФ, и не соответствуют действующему избирательному Закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Выработанный судом подход действует и в отношении муниципального уровня публичного властвования. При формировании представительного органа местного самоуправления квотирование для представителей коренных мало-

²¹² См.: СПС «Консультант Плюс».

численных народов не допускается. Не предусматривается такое выделение и федеральным законом.

Избирательное законодательство содержит некоторые преференции, касающиеся формирования избирательных округов в местах компактного проживания коренных малочисленных народов²¹³. Если по общему правилу при образовании избирательных округов должно соблюдаться примерное равенство по числу избирателей и допустимым считается отклонение не более чем на 10 процентов, то в местах компактного проживания коренных малочисленных народов допустимым считается отклонение не более чем на 40 процентов (ч. 4 ст. 18).

Полномочия органов местного самоуправления по защите прав и законных интересов коренных малочисленных народов в местах их компактного проживания не столь велики, хотя именно органы местного самоуправления наиболее близки к населению и их возможности (компетенция) должны получить развитие в действующем законодательстве.

Субъекты РФ, муниципальные образования имеют практику нормативного регулирования взаимодействия коренных малочисленных народов с органами публичной власти. Существует необходимость обобщения и распространения опыта субъектов Российской Федерации по регулированию многообразных отношений с участием малочисленных народов, в том числе и оптимизации форм привлечения их к разработке политики по защите прав малочисленных народов, о чем уже указывалось в специальных исследованиях²¹⁴.

²¹³ См.: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²¹⁴ *Кряжков В.А.* Нормотворческая компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера: регулирование и реализация // Государство и право. 2013. № 9. С. 42.

Контрольные вопросы к разделу «Участие органов местного самоуправления Российской Федерации в обеспечении прав коренных малочисленных народов»:

1. Назовите федеральные законы, непосредственно закрепляющие правовой статус коренных малочисленных народов в России.

2. Какова роль обычаев и традиций коренных народов в регулировании отношений с их участием?

3. Перечислите организационные возможности органов местного самоуправления по защите прав коренных народов.

4. Каково значение федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов?

5. Какова роль субсидий и субвенций в социально-экономическом и культурном развитии малочисленных народов?

6. Выделите пробелы в законодательном регулировании и защите прав коренных народов.

7. Определите проблемы формирования представительных органов местного самоуправления с учетом фактора проживания на территории муниципального образования коренных народов.

8. Каковы формы участия представителей коренных народов в работе органов местного самоуправления?

Рекомендованная литература

1. *Абашидзе А.Х.* Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ / А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе. – М.: РУДН, 1997.

2. *Андриченко Л.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации / Л.В. Андриченко. – М.: Издательский дом «Городец», 2005.

3. *Гаврилова Н.И.* Правовой статус коренных малочисленных народов Камчатки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.И. Гаврилова. – М., 2006.

4. *Заметина Т.В.* Конституционный статус коренных малочисленных народов России: дис. ... канд. юрид. наук / Т.В. Заметина. – Саратов, 1998.
5. *Заметина Т.В.* Коренной статус коренных малочисленных народов России: монография / Т.В. Заметина. – Энгельс, 2009.
6. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – Т. 2. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=454426> (дата обращения: 26.12.2016).
7. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В.А. Кряжков. – М.: Норма, 2010. – С. 341–342.
8. *Кряжков В.А.* Нормотворческая компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера: регулирование и реализация / В.А. Кряжков // Государство и право. – 2013. – № 9. – С. 42.
9. *Кряжков В.А.* Конституционно-правовые статусы финно-угорских народов в Российской Федерации / В.А. Кряжков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 29–30.
10. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. – М., 2005.

Раздел 7. Проблемы правового регулирования добычи природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов России

В последнее время пристальное внимание международной общественности привлекают вопросы соотношения бизнеса и прав человека. Так, например, недавно в рамках Совета ООН по правам человека была создана рабочая группа с одноименным названием²¹⁵. Особая актуальность проблемы этого соотношения демонстрируется примером взаимодействия добывающих и промышленных компаний с представителями коренных малочисленных народов России.

Территории традиционного проживания коренных малочисленных народов, активно подвергавшиеся индустриальной экспансии в течение последних 50 лет, стали предметом столкновения интересов представителей не только разных культур, но и разных способов природопользования²¹⁶. Примерно 60 процентов площади территории России заселено представителями коренных малочисленных народов. Их земли богаты нефтью, газом, углем, алмазами и другими природными ресурсами. Добывающие компании приходят на территории коренных малочисленных народов с целью разведки и разработки этих месторождений, забывая порою об интересах местных малочисленных народов, которые веками проживали на этих землях в гармонии с окружающим их миром.

В процессе добычи полезных ископаемых происходит загрязнение окружающей природной среды территорий коренных малочисленных народов. Представителям коренных малочисленных народов зачастую не возмещается причиненный ущерб, они лишаются источников пропитания. Нередко предста-

²¹⁵ См. информацию о создании настоящей рабочей группы и форума: URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>; Резолюция Совета ООН по правам человека A/HRC/RES/17/4. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/73/PDF/G1114473.pdf?OpenElement>. (дата обращения: 23.12.2015). В качестве эксперта от Российской Федерации в рабочую группу вошел П.В. Суляндзига, член Общественной палаты России и советник президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

²¹⁶ *Зенько М.А.* Коренные малочисленные народы в российском эколого-правовом пространстве: политико-юридический анализ развития современной ситуации // Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование: сб. статей. М., 2000. С. 80.

вителей коренных малочисленных народов перемещают с одной территории на другую или вынуждают самостоятельно переселиться. Как отмечает профессор В.А. Кряжков, отношения коренных малочисленных народов с добывающими компаниями – это зона постоянного напряжения, поскольку в них участвуют субъекты с несовпадающими, зачастую антагонистическими интересами, что порой выливается в открытые конфликты²¹⁷. В качестве примера приводится противостояние нивхов и компании «Эксон нефтегаз лимитед» в Сахалинской области²¹⁸.

На международной арене за последние десятилетия были сделаны существенные достижения в сфере защиты прав коренных народов. Был создан и успешно функционирует Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов, который начал свою работу с 2002 года²¹⁹. Закончилось объявленное ООН второе десятилетие коренных народов (2005–2014)²²⁰. Была принята Декларация ООН по правам коренных народов 2007 года²²¹. Был создан Экспертный механизм по правам коренных народов Совета ООН по правам человека в 2008 году²²².

Статья 69 Конституции РФ провозгласила, что Российская Федерация гарантирует защиту прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации²²³. К числу международных договоров следует отнести Конвенцию Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых

²¹⁷ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 288.

²¹⁸ Жуков О. Аборигены против нефтяников // Известия. 2005 (24 января).

²¹⁹ Официальный сайт Форума. URL: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/> (дата обращения: 23.12.2015).

²²⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 22.12.2004 A/RES/59/174 об объявлении второго Международного десятилетия коренных народов мира и Программа действий на второе Международное десятилетие коренных народов мира (документ ООН A/60/270/ADD.1 от 26.08.2005).

²²¹ Декларация ООН о правах коренных народов 2007 года // Московский журнал международного права. 2007. № 4. С. 310–324.

²²² Официальный сайт Экспертного механизма. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx> (дата обращения: 23.12.2015).

²²³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. (25 декабря). № 237. Текст Конституции с учетом всех поправок опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 года, № 4, ст. 445.

странах» от 1989 года²²⁴. Другим важным документом является Декларация ООН о правах коренных народов 2007 года, которая, однако, не носит юридически обязательного характера²²⁵.

Необходимо упомянуть и о таком международном акте, как Конвенция о биологическом разнообразии (Россия ратифицировала ее в 1995 году). В преамбуле, а также в статьях 8(j) и 10(c,d) говорится о правах коренных народов²²⁶, правда, в достаточно мягкой и размытой форме. В документе практически повсеместно используется формулировка «насколько это возможно и целесообразно», что, конечно же, не способствует четкой и императивной форме наложения обязательств на государства, подписавшие Конвенцию.

В качестве дополнения к Конвенции о биологическом разнообразии в 2004 году были приняты Принципы Агуэй-Гу²²⁷ – добровольные руководящие принципы проведения оценки культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации проектов в местах святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых коренными и местными общинами. Настоящие руководящие принципы были разработаны в сотрудничестве с коренными и местными общинами в целях выполнения требований статьи 8(j) Конвенции о биологическом разнообразии. Однако, как вытекает уже из самого названия этого документа, он носит добровольный, т. е. рекомендательный характер.

Более действенный механизм обеспечения защиты прав и законных интересов коренных народов при осуществлении добычи природных ресурсов на их территориях был создан в рамках такой международной организации, как Все-

²²⁴ Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. 2-е изд., доп. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 242. Настоящую конвенцию ратифицировали 22 государства. См.: URL: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C169>. (дата обращения: 23.12.2015).

²²⁵ Российская Федерация не ратифицировала Конвенцию МОТ № 169 и была в числе воздержавшихся государств при голосовании в Генеральной Ассамблее ООН по Декларации о правах коренных народов 2007 года.

²²⁶ Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

²²⁷ Название документа дословно переводится с языка племени моговков как «Все в создании». Текст документа на русском языке доступен на сайте: URL: <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-ru.pdf>. (дата обращения: 23.12.2015).

мирный банк. В его документах – «Оперативная директива Всемирного банка 4.20» и «Операционная политика Всемирного банка 4.10 “Коренные народы”»²²⁸ – говорится о необходимости соблюдать права коренных народов при осуществлении проектов, финансируемых банком. Эти требования успешно выполняются на территории Российской Федерации рядом компаний²²⁹. Однако данные обязательства налагаются на добывающие компании только в том случае, если они берут заем во Всемирном банке, что, естественно, не делает их универсальными стандартами при взаимодействии с коренными народами.

В 2010 году Российскую Федерацию посетил Специальный докладчик ООН по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов. В итоговом докладе он подчеркнул, что многие российские промышленные компании проводят консультации и заключают соглашения с представителями коренных малочисленных народов о добыче природных ресурсов на их территориях. Однако, пообщавшись непосредственно с представителями местных общин, он услышал, что в реальности они лишены возможности вести обсуждения и переговоры по всем условиям их соглашений с нефтяными и газовыми компаниями и им зачастую просто представляют заранее отпечатанный и готовый к подписанию типовой контракт, не подлежащий изменению²³⁰.

Первый вице-президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России на десятой сессии Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов также подверг критике официальную

²²⁸ См.: Оперативная директива Всемирного банка 4.20. URL: [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_IndigPeoples_Russian/\\$FILE/OD420_Russian.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_IndigPeoples_Russian/$FILE/OD420_Russian.pdf); Операционная политика Всемирного банка 4.10. URL: http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410_Russian.pdf. (дата обращения: 23.12.2015).

²²⁹ Например, ОАО «НОВАТЭК» в Ямало-Ненецком автономном округе. См.: Доклад Павла Суляндзиги по вопросам взаимодействия корпораций и коренных малочисленных народов на Постоянном форуме ООН по вопросам коренных народов в апреле 2010 года. Официальный сайт Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. URL: <http://www.raipon.info/index.php>. (дата обращения: 23.12.2015). Или компания «Сахалин Энерджи» на Сахалине. См.: URL: <http://www.sakhalinenergy.ru/ru/default.asp?p=channel&c=4&n=332> (дата обращения: 23.12.2015).

²³⁰ Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов господина Джеймса Анайи. Документ ООН A/HRC/15/37/Add.5 от 23.06.2010. URL: http://www.raipon.info/Documenty/Biblioteka/Russia_SR_HRC_15_37_Russian.pdf. (дата обращения: 23.12.2015).

позицию Российской Федерации о том, что в России принцип свободного, предварительного и осознанного согласия обязателен и соблюдается промышленными компаниями²³¹. Освоение, использование или разработка полезных ископаемых на территориях коренных малочисленных народов не должны осуществляться без учета вытекающего из международного права принципа свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов. Однако в Российской Федерации этот принцип пока не работает в полной мере. Другим важным моментом, вытекающим из международного права, является принцип самоуправления природными ресурсами при промышленном освоении территорий коренных малочисленных народов, который также должен стать новым и неотъемлемым компонентом государственной политики России.

Как известно, районы расселения коренных малочисленных народов России имеют огромное значение для развития экономического потенциала страны. На Север, Сибирь и Дальний Восток, где плотность населения очень низкая, приходится пятая часть национального дохода Федерации и 60 процентов валютных поступлений. Здесь добывается 97,5 процента газа, три четверти нефти, 91 процент олова, 100 процентов алмазов, подавляющая часть золота, меди, никеля, 15 процентов каменного угля, вырабатывается пятая часть электроэнергии, производится весь апатитовый концентрат, половина лесопроизводства²³². Министерство природных ресурсов РФ при выдаче лицензий на разведку и добычу природных ресурсов не предъявляет недропользователям жестких требований в плане экологии и соблюдения прав коренных малочисленных народов. Отзыв лицензии происходит крайне редко даже при наличии серьезных нарушений в сфере добычи ресурсов.

²³¹ Выступление Родиона Суляндзиги на 10-й сессии Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов (17 мая 2011 года, Нью-Йорк, США). Официальный сайт Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. URL: <http://www.raipon.info/biblioteka/37-2009-12-16-12-39-43/581-2009-12-16-13-00-23.html>. (дата обращения: 23.12.2015).

²³² *Никитин М.А.* Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // *Коренные народы Ямала в современном мире: сценарии и концепции развития: тематический сборник* / под ред. Ю.В. Попкова. Новосибирск – Салехард, 2007. С. 73.

При рассмотрении основных принципов, закрепленных в ряде статей Конституции РФ, можно прийти к заключению, что право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование является частью права человека на благоприятную окружающую среду и одновременно неотъемлемым элементом права на жизнь. Однако попытки увязать это положение непосредственно с коренными малочисленными народами России не увенчались успехом²³³.

Статья 72 Конституции РФ (п. м ч. 1) провозглашает защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Настоящее положение, по сути, должно было конкретизироваться федеральными законами о недрах, животном мире, об особо охраняемых территориях, об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера и др. Однако этого не произошло.

Закон Российской Федерации «О недрах»²³⁴ умалчивает о правах коренных малочисленных народов, говоря о добыче природных ресурсов на их территориях. Только в статье 4, где ведется речь о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях, упоминается о защите интересов малочисленных народов. В статье 20, где перечислены основания для прекращения права пользования недрами, не упоминаются какие-либо основания, связанные с нарушениями прав коренных малочисленных народов.

Российское законодательство в сфере защиты прав коренных малочисленных народов нуждается в дальнейшей проработке и развитии. Профессор В.А. Кряжков указывает на ряд дефектов в законодательстве России, в частности: отсутствие у аборигенов прав на занимаемые ими земли, несвязанность

²³³ Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. № 6. 2005. С. 156.

²³⁴ Закон РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» // Российская газета. 1992 (5 мая). № 102 (с изменениями от 26 июня, 25 декабря 1992 г., 1 июля 1994 г., 3 марта 1995 г., 10 февраля 1999 г., 2 января 2000 г., 14 мая, 8 августа 2001 г., 29 мая 2002 г., 6 июня 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 15 апреля, 25 октября 2006 г., 26 июня, 1 декабря 2007 г., 29 апреля, 14, 18, 23 июля, 30 декабря 2008 г., 17 июля, 27 декабря 2009 г., 19 мая, 26 июля 2010 г., 5 апреля, 18 июля, 21, 30 ноября, 6, 7 декабря 2011 г.).

норм, отсутствие универсальности, их нелогичность, неурегулированность отношений, пробелы в законодательстве. Он подчеркивает необходимость разработки единого механизма взаимоотношений субъектов традиционного и промышленного природопользования, который включал бы в себя: проведение экологических и этнологических экспертиз, компенсационные обязательства, заключение соглашений, возмещение вреда, открытость и доверие в отношениях, выработку внутренних актов компаний в этой сфере²³⁵.

Можно выделить ряд законодательных актов России, которые содержат положения, закрепляющие особый статус коренных малочисленных народов России. Например, в соответствии с частью 3 статьи 4 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» «места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» подлежат особой охране²³⁶.

Однако несколько федеральных законов направлены специально на защиту прав коренных малочисленных народов. И в первую очередь это Федеральный закон 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации», статья 8 которого посвящена правам коренных малочисленных народов на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов²³⁷. Законом были введены такие понятия, как «экологическая экспертиза» и «этнологическая экспертиза». Данные экспертизы не проводятся при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов.

В российском законодательстве нет никаких актов, кроме положений вышеуказанного закона, регулирующих порядок проведения и статус этнологи-

²³⁵ *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 301–309.

²³⁶ Федеральный закон РФ от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002 (12 января). № 6. Текст последней редакции закона со всеми изменениями опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации. 2011 (28 ноября). № 48. Ст. 6732.

²³⁷ Федеральный закон РФ от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 18. 1999. Ст. 2208 (с изменениями от 22 августа 2004 г., 26 июня 2007 г., 13 мая, 30 декабря 2008 г., 5 апреля 2009 г.).

ческой экспертизы. Также следует отметить, что существующие методики оценки вреда окружающей среде не отражают реального масштаба урона, наносимого природе в ходе промышленного освоения недр, а также реальных затрат на восстановление окружающей среды и исконной среды обитания коренных малочисленных народов²³⁸.

Следующий закон, специально направленный на защиту интересов коренных малочисленных народов, – это Федеральный закон от 07.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²³⁹. В литературе отмечают, что настоящий закон фактически не действует²⁴⁰. На практике общины коренных малочисленных народов не могут закрепить за собой земельные участки с охотничье-промысловыми угодьями, оленьими пастбищами и рыбопромысловыми участками на территориях традиционного природопользования²⁴¹. За все это время не было создано ни одной территории традиционного природопользования на федеральном уровне.

Необходимо, на наш взгляд, внести изменения в закон Российской Федерации о недрах, сделав обязательным условием принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных малочисленных народов и принцип соуправления при промышленном освоении территорий их проживания. Требования экологического характера и взаимодействия на равных началах с коренными малочисленными народами должны включаться в качестве обязательных условий в выдаваемую Министерством природных ресурсов РФ лицензию на разработку и добычу месторождений нефти и газа. Это повысит ответственность компаний за экологическую стабильность на местах и будет способство-

²³⁸ Мониторинг развития территорий традиционного природопользования в Ненецком автономном округе, Северо-Западная Россия. Отчет проекта / под ред. В.К. Даллманна, В.В. Пескова, О.А. Мурашко. 2010. С. 170–177. URL: <http://ipy-nenets.npolar.no/main%20pages/frame.html>. (дата обращения: 23.12.2015).

²³⁹ Федеральный закон от 7.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972 (с изменениями от 26 июня 2007 г., 23 июля, 3 декабря 2008 г.).

²⁴⁰ Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. № 7. 2006. С. 21.

²⁴¹ Кряжков В.А. Территории традиционного природопользования как реализация права коренных малочисленных народов на земли // Государство и право. № 1. 2008. С. 44.

вать уважению прав и законных интересов коренных малочисленных народов. Нужен федеральный закон, регламентирующий механизм проведения экологических и этнологических экспертиз с участием представителей коренных малочисленных народов России. Это даст возможность аборигенным народам самостоятельно решать судьбу своих территорий, оценивать все возможные риски и ущерб от промышленной деятельности добывающих компаний.

В Ханты-Мансийском автономном округе, который является одним из лидеров по добыче нефти и газа, существует определенная правовая база для отношений между аборигенами, органами государственной власти и промышленными корпорациями. Наибольшую роль в законодательном закреплении прав коренных малочисленных народов сыграло «Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе», которое было утверждено на сессии Совета народных депутатов автономного округа 7 февраля 1992 года²⁴².

Под родовыми угодьями здесь понимался естественно-природный комплекс территорий (леса, реки и их берега, озера, болота, луга, пастбища и т. д.), на которых исторически сложился образ жизни и формы традиционного хозяйствования коренных жителей Ханты-Мансийского автономного округа. Угодья могли быть индивидуальными, семейными, общинными. Сегодня все родовые угодья переименованы в территории традиционного природопользования.

В Сургутском районе Ханты-Мансийского автономного округа коренные малочисленные народы заключают договоры с добывающими компаниями об использовании их земель. Регистрирует договоры и ведет контроль над их выполнением Комитет по развитию экономики и культуры народностей Севера Администрации Сургутского района. Комитет Севера дважды в год запрашивает у предприятий отчет о выполнении договоров, анализирует жалобы, посту-

²⁴² С текстом положения можно ознакомиться на сайте: URL: <http://k-mansiysk.narod.ru/data11/tex31198.htm>. (дата обращения: 23.12.2015). Настоящее положение утратило силу с момента вступления в силу Закона Ханты-Мансийского АО – Югры от 28 декабря 2006 года № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29 декабря 2006 года. № 12 (часть 1).

пающие с угодий, о задержке выплат и выдачи материально-технических средств, принимает соответствующие меры. Комитетом ведется электронная база данных по заключению договоров и их исполнению²⁴³.

Совершенно иная ситуация сложилась в Ямало-Ненецком автономном округе, где не было создано ни одной территории традиционного пользования и при этом округ считается одним из показательных среди других субъектов Федерации, где проживают коренные малочисленные народы. Губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа Кобылкин Дмитрий Николаевич пользуется большим уважением среди коренных малочисленных народов, а его предшественник Юрий Неелов даже удостоился премии имени Витуса Беринга в номинации «Лучший губернатор»²⁴⁴.

Лидером по добыче нефти и газа в Ямало-Ненецком автономном округе является Пуровский район, и здесь была выстроена особая система взаимоотношений добывающих компаний с коренными малочисленными народами. Все отношения выстраиваются при участии администрации Пуровского района. Для поддержания традиционных видов деятельности совместно с общинами коренных малочисленных народов Севера администрацией района были созданы акционерные общества, при поддержке которых представители коренных малочисленных народов занимаются выловом рыбы, охотой, сбором дикоросов, выпасом оленей, а администрация – их дальнейшей обработкой и реализацией.

В то же время хотелось бы обратить внимание на документ, который называется «Районная долгосрочная целевая программа “Сохранение традиционного образа жизни и культурного наследия коренных малочисленных народов Севера на территории Пуровского района на 2012–2017 годы”», утвержденный постановлением администрации района 21 декабря 2011 года. В дан-

²⁴³ *Васин С.В.* О некотором опыте работы Комитета Севера Администрации Сургутского района по регулированию взаимоотношений коренных малочисленных народов с предприятиями-недропользователями. URL: // http://www.jurant.ru/ru/publications/reindeer_disc/olen/vasin.html. (дата обращения: 23.12.2015).

²⁴⁴ Премия имени Витуса Беринга, учрежденная Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России и российско-датским фондом «Батани», вручается первым руководителям регионов один раз в четыре года, при этом кандидатуры победителей предлагаются и утверждаются представителями коренных малочисленных народов.

ном документе указывается, что в Пуровском районе проживает 4 731 гражданин из числа коренных малочисленных народов Севера (ненцы, ханты, селькупы), в том числе 2 150 человек ведут кочевой образ жизни. Интенсивная индустриализация и освоение природных ресурсов Ямала существенно затронули традиционные устои, образ жизни и отрицательно повлияли на традиционную деятельность коренных малочисленных народов Севера. На четыре года действия этой программы предусмотрены различные мероприятия бюджетом 6 580 000 рублей, т. е. по 1 645 000 рублей в год. Если разделить эту сумму на количество кочевников, получится по 765 рублей на человека в год, что, на наш взгляд, явно не достаточно, чтобы заявлять о сохранении традиционного образа жизни и культурного наследия.

При непосредственном общении с простыми оленеводами и рыбаками сложилось впечатление, что не все так хорошо, как заявляют об этом представители власти и лидеры общественных объединений коренных малочисленных народов. Существует множество проблем, главными из которых являются ухудшение экологии региона и пренебрежение мнением представителей коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, при промышленном освоении месторождений нефти, газа и прокладки трубопроводов²⁴⁵.

Результаты опроса показали, что местные органы власти, вопреки всем их заверениям, защищают исключительно интересы бизнеса, а не коренных малочисленных народов. Опрос показал полную зависимость представителей коренных малочисленных народов от традиционных видов хозяйствования и пагубное влияние промышленного освоения их территорий. В регионах зачастую имеют место коррупционные отношения, когда представители бизнеса при поддержке местных властей лоббируют свои коммерческие интересы, пренебрегая мнением местного населения. Определенно, существующая в регионах система взаимоотношений коренных малочисленных народов очень хрупкая и

²⁴⁵ *Ruslan Garipov*. Extractive Industries and Indigenous Minority Peoples' Rights in Russia // *Nordic Environmental Law Journal*. № 1. 2014. P. 74–75.

ненадежная, она основана лишь на доброй воле руководства добывающих и промышленных компаний и авторитете местных властей.

Целый ряд нормативно-правовых актов направлен на улучшение условий жизни представителей коренных малочисленных народов, однако зачастую их права, льготы и преимущества, установленные законодательством, не реализуются из-за отсутствия соответствующего материально-финансового обеспечения и надлежащего государственного и общественного контроля. Существующая система мер регулирования взаимоотношений коренных малочисленных народов и добывающих компаний не эффективна в полной мере, отсутствует единая государственная политика и нет политической воли в решении этих вопросов в пользу уважения прав и законных интересов коренных малочисленных народов.

Российской Федерации следует ратифицировать Конвенцию МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни в независимых странах» от 1989 года. Причем настоящий документ не запрещает наличие оговорок, что должно существенно облегчить процедуру ратификации. Российской Федерации также следует поддержать Декларацию ООН по правам коренных народов 2007 года, как это уже сделали многие государства, где проживают представители коренных народов. Эти международные документы рекомендуют государствам сотрудничать с коренными народами и добросовестно проводить полные консультации до утверждения любого проекта, затрагивающего территории традиционного проживания и природопользования.

Необходимо ввести в российскую практику взаимоотношений добывающих компаний и коренных малочисленных народов принцип свободного, предварительного и осознанного согласия (принцип СПОС), а также принцип соуправления в ходе реализации промышленных проектов на их территориях. Было бы целесообразно также принять отдельный закон о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов России и выработать единый механизм взаимодействия добывающих компаний и коренных малочисленных

народов. Для этого нужно разработать и принять федеральный закон о правилах поведения всех субъектов данных правоотношений и выработать общедеральные правила заключения соглашений между коренными малочисленными народами и недропользователями.

Необходимо также разработать и принять на федеральном уровне единую методику расчета ущерба, наносимого владельцам территорий традиционного природопользования в результате промышленного освоения месторождений природных ископаемых, которая носила бы не рекомендательный, а юридически обязательный характер²⁴⁶. Выплаты должны фактически компенсировать жителям те изменения в окружающей их природной среде, которые происходят в результате работы различных машин и механизмов, прокладки дорог и трубопроводов, при авариях и иных загрязнениях окружающей среды.

Контрольные вопросы к разделу «Проблемы правового регулирования добычи природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов России»:

1. В чем заключается конфликт между коренными малочисленными народами и ресурсодобывающими компаниями?
2. Какие международные акты и институты направлены на защиту интересов коренных народов?
3. Что такое принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов и где он закреплен?
4. Дайте определение праву коренных малочисленных народов на традиционное природопользование и соотнесите его с правом человека на благоприятную окружающую среду.
5. В чем заключается необходимость проведения экологических и этнологических экспертиз?

²⁴⁶ Кряжков В.А. Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации // Государство и право. № 7. 2014. С. 38.

6. Что такое территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов и где закреплён порядок их создания?

7. Что, на ваш взгляд, необходимо сегодня для эффективной защиты интересов коренных малочисленных народов в защите их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования?

Рекомендованная литература

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

2. *Гарипов Р.Ш.* Защита прав коренных народов в России и США / Р.Ш. Гарипов. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2010.

3. *Гарипов Р.Ш.* Международно-правовое регулирование добычи природных ресурсов на территориях коренных малочисленных народов России / Р.Ш. Гарипов // Материалы международной научно-практической конференции «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященной 90-летию профессора Д.И. Фельдмана. – М.: Статут, 2014.

4. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – Т. 2. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=454426> (дата обращения: 26.12.2016).

5. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В.А. Кряжков. – М.: НОРМА, 2010.

6. *Кряжков В.А.* Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации / В.А. Кряжков // Государство и право. – № 7. – 2014.

7. *Кряжков В.А.* Территории традиционного природопользования как реализация права коренных малочисленных народов на земли / В.А.Кряжков // Государство и право. – № 1. – 2008.

8. Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: сб. науч. статей / под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.

9. Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование: сб. статей. – М.: Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис», 2000.

10. *Транин А.А.* Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России / А.А. Транин // Государство и право. – № 8. – 2008.

11. *Харючи С.Н.* Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства / С.Н. Харючи. – Томск: Издательство Томского университета, 2004.

Учебное издание

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ КАНАДЫ И РОССИИ

Учебное пособие

Корректор
А.Н. Егорова

Компьютерная верстка
Т.В. Уточкиной

Дизайн обложки
И.А. Насыровой

Подписано в печать 19.07.2017.
Бумага офсетная. Печать цифровая.
Формат 60x84 1/16. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 9,3.
Уч.-изд. л. 7,9. Тираж 128 экз. Заказ 2/8.

Отпечатано в типографии
Издательства Казанского университета

420008, г. Казань, ул. Профессора Нужина, 1/37
тел. (843) 233-73-59, 233-73-28