

УДК 342.7+341.234

Юланова А. Н., Филиппова Н. А.
Yulanova A. N., Filippova N. A.

**ПОНЯТИЕ «КОРЕННЫЕ НАРОДЫ»
В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ И КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ**

**THE INDIGENOUS PEOPLE CONCEPT IN INTERNATIONAL
AND CONSTITUTIONAL LAW**

В статье предложен анализ сложившихся к началу XXI в. подходов к нормативному закреплению понятия «коренной народ», определены особенности российского конституционного права в сравнении с международным правом.

The paper analyzes of the approaches to legalization of the indigenous people concept at the early 21st century. The differences between the Russian constitutional law and the international law have been identified.

Ключевые слова: коренные народы, коренные малочисленные народы России, аборигены, автохтонное население.

Keywords: indigenous people, indigenous minorities in Russia, aborigines, autochthonic population.

К началу XXI в. в соответствии с данными ООН на земле насчитывается около 300–350 млн представителей коренных народов, проживающих в разных уголках нашего мира. Вследствие того, что в качестве самостоятельного субъекта права коренные народы признаны лишь в XX в., в международном праве и юридической науке до сих пор нет общепринятого термина, определяющего понятие «коренной народ».

Необходимо отметить, что в международных правовых актах и научных исследованиях наряду с привычным нам термином «коренные народы» используется множество иных, близких или тождественных по значению: «коренное население», «этнические или национальные меньшинства», «население, ведущее племенной или полуплеменной образ жизни», «первоначальные народы», «автохтоны», «аборигены», «титульные нации», «четвертый мир», «исконные народы» и др. [1]. Также в международном и зарубежном конституционном праве используется термин «индигенное население». Понятие «автохтоны» было образовано от древнегреческих основ «сам» и «земля», другими словами «самоземцы». Латинский термин «indigenos» является синонимом «автохтон», также обозначающего выходцев данной местности [14].

Коренные народы являются представителями различных рас, религий и наций, характеризуются особым (доиндустриальным или архаичным) образом жизни и разбросаны по всему миру. Следовательно, весьма проблематично сконструировать такое юридическое понятие, которое смогло бы охватить все юридические свойства аборигенов планеты как особых субъектов права.

С первого появления в зарубежной научной литературе определения коренных народов, которое было заявлено в 1921 г. в связи с исследованием проблем работающих лиц из числа коренных, проведенное международной организацией труда, предпринимались попытки разработки такого понятия, которое отражало бы в себе характерные черты и особенности этих народов, но все они были односторонними. В 1982 г. специальным докладчиком для подкомиссии ООН было предложено определение, которое относилось к «коренным народам» те нации, народности и коренные общины, которые сохраняют «историческую преемствен-

ность с обществами, существовавшими до вмешательства захватчиков и установления колониализма» [4]. В этой дефиниции подчеркивались следующие юридически значимые характеристики коренных народов:

- проживание на традиционных территориях расселения;
- отличительное положение от других слоев общества;
- желание сохранить и передать будущим поколениям не только территорию своих предков, но и собственные культурные особенности.

Можно отметить, что в тот же период международным правом было признано и закреплено право аборигенов самостоятельно определять свою принадлежность к малочисленным народам – право на собственную этническую идентичность.

Это подтверждается п. 2 ст. 1 Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (*далее* – Конвенция № 169) [12]. В частности, в ней говорится, что основополагающим критерием признания особой правосубъектности коренных народов выступает указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни.

Кроме этого, Конвенция № 169 выделила две основные группы коренных народов, которые указаны в ст. 1:

1) народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального общества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;

2) народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

Необходимо заметить, что в Конвенции № 169 выделяются в качестве отдельного субъекта права коренные народы, ведущие племенной образ жизни, насчитывающие порядка 50 млн человек во всем мире. Однако стоит подчеркнуть, что помимо коренных народов, племенной образ жизни ведут и такие народы, которые по другим признакам не могут быть отнесены к коренным. В целом, можно сделать вывод, что в международно-правовых актах характеристика коренных народов как особых субъектов права дается посредством указания на то, что уклад жизни этих народов не может быть интегрирован в современные общества без угрозы его уничтожения или серьезной деформации. Но при этом сохранение этого уклада не дает коренным народам возможности занять лидирующее положение в обществе, а часто обрекает на зависимое и ущемленное положение. Именно это особое положение коренных народов требует признания за ними специального правового статуса.

В национальном законодательстве подходы к определению понятия «коренные народы» и критериям принадлежности к ним также существенно различаются.

В ст. 69 Конституции РФ [6] и федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (в действующей редакции) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (*далее* – федеральный закон № 82-ФЗ) употребляется термин «коренные малочисленные народы» («малочисленные народы»), под которыми понимаются 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 [10]. Как видим, российское национальное право исходит из того, что к существенным юридическим характеристикам коренных народов следует отнести не только их особый образ жизни и обусловленный им относительно невысокий социальный статус, но и незначительную численность народа. По мнению Б. С. Крылова, установленный численный предел определяет

разницу между малочисленными и другими народами, и достаточно значительная численность позволяет народам сохраняться и развиваться без оказания им дополнительной государственной поддержки и защиты [7, с. 18–19].

Также в нормативных правовых актах Российской Федерации можно встретить такие понятия как «малочисленные этнические группы», «коренные народы» и др. [7]. Помимо легализованных терминов в научной литературе встречаются такие понятия, как иноземцы и туземцы. «Туземец – здешний, тамошний уроженец, природный житель страны, о коей речь» [3, с. 441]. В дореволюционном российском праве к коренным народам применялось понятие «инородец».

Правительство Российской Федерации разработало и утвердило перечень коренных малочисленных народов, в соответствии с которым на сегодняшний день в России насчитывается 47 малочисленных народов, проживающих в 33 субъектах РФ [11]. Российская Федерация делегировала право составить свой перечень коренных народов республике Дагестан, учитывая уникальность этнического состава населения по числу проживающих на территории народов. В связи с этим Государственный Совет Республики Дагестан самостоятельно определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень таких народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Совершенно очевидно, что на современном этапе развития термины, которые существуют как в российском, так и международном праве, не учитывают всех существенных юридических свойств коренных народов, а лишь отражают некоторые из них. Как уже было отмечено ранее, в качестве обязательного элемента принадлежности народов к коренным выделяют и такой признак как признание представителями таких народов собственной этнической идентичности. Полагаю, что этот признак также следует относить к существенным, поскольку он является обязательным условием признания таких народов самостоятельными субъектами права, а их выбор в пользу сохранения традиционного образа жизни, особой культуры, верований и языка, особые способы участия в публичной политике уже являются способом утверждения своей этнической идентичности.

Однако исследований проблемы этнической идентичности меньшинств в юридической науке пока недостаточно. В этом отношении юристы заметно отстают от этнографов, социологов и политологов. В силу этого обстоятельства «откладывается» и практическое внедрение тех организационно-правовых форм, посредством которых коренные малочисленные народы России смогли бы реализовать свое право на этническую идентичность. А уже имеющиеся формы нуждаются в совершенствовании. К формам самоорганизации коренных народов можно отнести формирование общин коренных малочисленных народов, а также ассоциаций этих общин, общественных объединений коренных народов в России [5], уполномоченных по защите прав таких народов в субъектах России [15], иные формы участия в публично-политической жизни в целом. Если по проблемам правового статуса общин коренных малочисленных народов в Российской Федерации количество научных публикаций достаточно велико, чего требует и совершенствование законодательного регулирования правового положения общин [8], то по иным проблемам исследования имеют единичный характер. Чуть более, но также недостаточно исследована проблема принадлежности граждан России к коренным малочисленным народам [2; 9].

Как правило, под этнической идентичностью понимается осознание и приобщение лица к определенной этнической общности и отделение от иных этносов. «Понятие идентичности в узком смысле означает основополагающие и устойчивые черты, составляющие своеобразие личности или группы, а также осознание принадлежности к группе, основанное на географической, лингвистической, культурной общности», – подчеркивает Н. Н. Целищев [17].

В отличие от иных социальных наук, юридическая наука видит в этнической идентичности исключительно право коллективного субъекта, в нашем случае – специфической этнической общности. Международное законодательство наделяет коренные народы коллектив-

ным правом на этническое самоопределение, которое нашло отражение в принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации по правам коренных народов от 13.09.2007 (далее – Декларация 2007 г.) наряду с правом на автономию и самоуправление [4]. Так Декларация 2007 г. закрепляет за коренными народами право относить себя к коренной общине или народности, участвовать через своих представителей в утверждении решений, затрагивающих их права, а также развивать персональные руководящие учреждения.

В Российской Федерации, воздержавшейся от подписания Декларации 2007 г., отсутствует официальное закрепление права на этническую идентичность, однако существуют и функционируют отдельные его институты, поскольку Россия стремится учитывать те принципиальные подходы к защите прав коренного населения, которые гарантированы международным правом. Так, в Федеральном законе № 82-ФЗ закреплена возможность делегирования избранным на всех уровнях власти представителям коренных малочисленных народов права на участие, подготовку и принятие решений, а также право формировать советы представителей малочисленных народов на региональном и местном уровнях публичной власти [10]. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливает право на организацию и деятельность общин малочисленных народов. Под ними понимаются формы самоорганизации по кровнородственному и (или) территориальному признакам [13]. Помимо этого, в пяти субъектах Российской Федерации учрежден институт уполномоченного по защите прав таких народов, а в отсутствие такого специализированного омбудсмена функции по защите прав этой группы меньшинств могут быть возложены на уполномоченного по защите прав человека в субъекте Российской Федерации [16]. Не препятствует российское законодательство и формированию общественных объединений коренных малочисленных народов.

Следовательно, отсутствие в Российском законодательстве прямого закрепления права коренных малочисленных народов на признание их идентичности не свидетельствует само по себе о том, что права коренных народов каким бы то образом ущемлялись или ограничивались. Собственные институты и объединения для коренного населения являются официально установленной формой осуществления коллективных прав и их гарантий. Однако легализация этого права позволила бы сформировать систему организационно-правовых форм реализации этого права, что обеспечило бы более высокий уровень гарантий для реализации всего спектра прав и законных интересов этого этнического меньшинства в России.

Итак, подводя итог сказанному ранее, необходимо отметить, что юридическое определение коренных народов имеет своим содержанием характеристику таких народов как субъектов конституционного права. Характеризуя их так, необходимо установить совокупность наиболее значимых признаков коренных народов именно как субъектов права. Такие признаки могут указывать на отличия этой группы народов от иных этнических групп (такой подход в значительной мере характерен для российского законодательства), но он недостаточен, так как скорее способствует рассмотрению коренных народов в качестве объектов правовой защиты. Обязательным признаком коренных народов как субъектов права должны выступать их фундаментальные права, в частности, право на признание своей этнической идентичности. Это право является комплексным и по содержанию охватывает такие права как право на сохранение языка, культуры, традиционных верований, традиционных форм социальной организации (общины) и т. д. В свою очередь, само это право должно быть обеспечено гарантиями реализации. К таким гарантиям можно отнести формирование общественных объединений коренных малочисленных народов России, их общественное и публичное представительство при органах государственной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления, создание специализированных уполномоченных по защите их прав. Одной из гарантий обеспечения права на идентичность таких народов является решение проблемы установления принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Российской Федерации.

Литература

1. Ананидзе Ф. Р. Некоторые проблемы определения понятия «коренной народ» // Юрист-международник. 2006. № 2. С. 19–27.
2. Гарбар Т. В. Проблемы идентификации коренных малочисленных народов России // Вестн. Северо-Восточ. федер. ун-та им. М. К. Аммосова. 2014. Т.11. С. 45–49.
3. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка В. И. Даля. Репр. изд. М. : Прогресс : Универс, 1994. Т. 1–4.
4. Декларация ООН о правах коренных народов от 13 сентября 2007 г. // Организация Объединенных Наций. Официальный сайт. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (дата обращения: 21.11.2016).
5. Зиганшин И. Р. Конституционно-правовой статус общественных объединений коренных народов арктических государств: сравнительно-правовой анализ : автореф. дис. ... к. ю. н. М., ВШЭ, 2016. 29 с.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
7. Крылов Б. С., Харючи С. Н., Андриченко Л. В., Белоусова Е. В. Комментарий к Федеральному закону О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; Ассоциация коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Рос. Федерации. М., 1999. 153 с.
8. Кряжков В. А. Законодательство об общинах коренных малочисленных народов Севера как развивающаяся система // Государство и право. 2015. № 11. С. 49–58.
9. Нечаева Н. В. Правовые основы учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам // Исторические, философские, политические и юридические науки. Культурология и искусствоведение. Вопросы теории. Тамбов : Грамота, 2013. № 8 (34). В 2 ч. Ч. II. С. 127–130.
10. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : федер. закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 220.
11. О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (ред. от 25.08.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 14. Ст. 1493.
12. О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах : Конвенция № 169 Международной организации труда (Женева, 27 июня 1989 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
13. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.
14. Соколовский С. В. Категория «коренные народы» в российской политике, законодательстве и науке. URL: <http://www.prof.msu.ru/publ/book3/sok.htm> (дата обращения: 16.11.2016).
15. Филиппова Н. А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Науч. ежегодник Института философии и права УрО РАН. 2016. Т. 16. Вып. 2. С. 105–120.
16. Филиппова Н. А. Институт Уполномоченного по правам коренных народов в северных регионах России // Северный регион. 2015. № 2. С. 95–99.
17. Целищев Н. Н. Язык, этническая принадлежность и национальное самосознание // Аграрное образование и наука. 2014. № 1. URL: <http://elibrary.ru/download/90644814.pdf> (дата обращения: 16.11.2016).