

**ПРАВОВОЙ СТАТУС КОРЕННЫХ НАРОДОВ АРКТИКИ:
ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И
НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ НА РУБЕЖЕ XX-XXI ВЕКОВ**

В.Р. Авхадеев

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушkinsкая 34, 117218, г. Москва, Российская Федерация,
vladislavavkhadeev@yandex.ru*

Правовой статус коренных малочисленных народов Российской Федерации, значительная часть которых проживает в Арктической зоне, начал складываться еще во времена СССР. Но формироваться во взаимосвязи международного права и национального законодательства он начал в связи с распадом СССР и становлением независимого государства – Российской Федерации. Если для последнего десятилетия XX века характерно интенсивное развитие правового статуса коренных малочисленных народов, что связано с процессами демократизации правовой системы Российской Федерации, то в наше время происходят обратные процессы: выход из международных организаций влечет за собой выход из соответствующих международных договоров. В этой связи необходимо принять меры для укрепления правового статуса коренных малочисленных народов.

Ключевые слова: правовой статус, правовая система, коренные народы, Арктика, Российская Федерация, международные договоры, законодательство.

**THE LEGAL STATUS OF THE INDIGENOUS PEOPLES OF THE
ARCTIC: THE RELATIONSHIP OF INTERNATIONAL LAW AND
THE NATIONAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AT
THE TURN OF THE XX-XXI CENTURIES**

V.R. Avkhadeev

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian
Federation, B. Cheremushkinskaya st. 34, 117218, Moscow, Russian Federation,
vladislavavkhadeev@yandex.ru*

The legal status of the indigenous peoples of the Russian Federation, a majority of whom live in the Arctic zone, began to take shape back in the days of the USSR. But it began to form in the relationship of international law and national legislation in connection with the collapse of the USSR and the formation of an independent state - the Russian Federation. If the last decade of the twentieth century is characterized by the intensive development of the legal status of indigenous peoples, which is associated with the processes of democratization

of the legal system of the Russian Federation, then in our time the reverse processes are taking place: withdrawal from international organizations entails withdrawal from the relevant international treaties. In this regard, it is necessary to take measures to strengthen the legal status of indigenous peoples.

Keywords: legal status, legal system, indigenous peoples, Arctic, Russian Federation, international treaties, legislation.

Во времена существования Союза Советских Социалистических Республик краеугольным камнем формирования и развития статуса коренных малочисленных народов был, прежде всего, регионализм. Данное обстоятельство было обусловлено тем, что из 15 союзных республик единственной, на территории которой расположена Арктическая зона, была Российская Советская Федеративная Социалистическая. Соответственно, наибольшее количество нормативных и иных правовых актов, регулирующих правовой статус коренных малочисленных народов Арктики, было принято именно органами законодательной и исполнительной власти РСФСР.

Правовое регулирование статуса коренных народов Арктики осуществлялось лишь на фрагментарном уровне и сводилось, главным образом, к регулированию вопросов деятельности в рамках отраслей народного хозяйства, в которых традиционно заняты представители коренных народов данного региона. К числу таких нормативных и иных правовых актов следует, прежде всего, отнести следующие: Положение об охотничьем хозяйстве РСФСР, утвержденное Постановлением ВЦИК и СНК от 10 февраля 1930 г., Постановление Совета Министров РСФСР от 11 апреля 1958 г. «О мерах по улучшению состояния охотничьего хозяйства РСФСР», Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 6 января 1942 г. «О развитии рыбных промыслов в бассейнах рек Сибири и на Дальнем Востоке», Постановление Совета РСФСР от 3 февраля 1964 г. «О мерах по дальнейшему увеличению производства пушнины в звероводческих хозяйствах потребительской кооперации для экспорта», Постановление Совета Министров РСФСР от 6 сентября 1958 г. «О мерах по дальнейшему развитию северного оленеводства», Постановление Совета Министров РСФСР от 30 октября 1962 г. «О порядке отстрела диких северных оленей», Постановление Совета Министров РСФСР от 26 октября 1957 г. «О мерах по улучшению использования кедровых насаждений, развитию промыслов и увеличению заготовок кедровых орехов, пушнины, боровой дичи и дикорастущих ягод в таежных районах Сибири, Дальнего Востока и Севера европейской части РСФСР», а также ряд иных документов хозяйственно-правового характера. Соответственно, на основании анализа представленных нормативных и иных правовых

актов можно сделать вывод о подзаконном характере регулирования отношений, касающихся вопросов жизни и деятельности коренных малочисленных народов РСФСР [1, с. 24]. В этой связи особенно важно заметить, что даже на подзаконном уровне непосредственно права коренных народов Арктики никоим образом не регулировались в тот период времени.

В период существования СССР хозяйственная жизнь народов Арктики была нарушена в ходе интенсивного промышленного освоения их территорий вне всякой зависимости от наличия или отсутствия территориальной автономии у того или иного этноса. Стали невозможными или крайне затруднительными традиционные формы хозяйствования. Помимо этого была разрушена или сильно деформирована природная среда, с которой они теснейшим образом связаны. В новых отраслях производства народы Севера не смогли найти себе места [1, с. 24].

Ситуация начала меняться ближе к концу XX столетия. Данное обстоятельство неразрывно связано с демократическими преобразованиями в СССР: новый этап жизни общества охарактеризовал собой, прежде всего, переход правового приоритета – от государства к человеку. Именно в этот период времени, именуемый Перестройкой, началась активизация прав человека в законодательстве СССР и союзных республик, включая право на национально-культурную и духовную идентичность. Именно в этот период времени началось возрождение национальных культур, восстановление храмов, разрушенных в период воинствующего атеизма, и, самое главное, люди получили право и возможность создавать национально-культурные объединения, религиозные общины, просветительские общества и другие формы выражения культурной идентичности. Появилась реальная возможность возродить и осуществлять традиционный образ жизни для коренных народов при минимальном вмешательстве государства. Несколько десятилетий разрушительного воздействия советской власти на жизнь общин коренных народов Арктики, а также интенсивного вмешательства в окружающую их природную среду постепенно сменялось возрождением и развитием традиционного образа жизни и ведения хозяйства. С момента образования суверенного демократического государства Российской Федерации начались демократические преобразования во многих сферах жизни страны, включая экономическую, экологическую и духовную составляющие. Во многом это отразилось и на коренных малочисленных народах, ведущих традиционный образ жизни: традиционные отрасли хозяйства, охрана окружающей природной среды в местах традиционного проживания, а также этническая идентификация и развитие национального самосознания и культуры нуждались в соответствующих средствах правового ре-

гулирования – нормативных и иных правовых актах, а также в механизме обеспечения их исполнения.

Демократические преобразования в Российской Федерации, а также становление гарантий прав и свобод человека стали реальностью, во многом благодаря Конституции 1993 года, в которой не только права и свободы человека были признаны высшей ценностью, но также были закреплены гарантии прав соблюдения именно коренных малочисленных народов, сохранения этнокультурного и языкового многообразия. И во многом развитию правового статуса, а следовательно, правосознания коренных народов способствовало именно международное право.

Прежде всего необходимо обратить внимание на особое место международного права в правовой системе Российской Федерации. В соответствии с положениями части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации 1993 года, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. При этом особо оговаривается, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Важно обратить внимание на то, что именно в силу особого правового статуса международных договоров в правовой системе Российской Федерации прослеживается взаимосвязь между национальным законодательством и международными договорами.

Основным источником обязанности для государства-члена ООН соблюдать права человека является Устав ООН 1945 года, в соответствии с положениями пункта 3 статьи 1 которого, одной из целей, которые преследует ООН является осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Первым документом, принятым в ООН по вопросам прав человека, стала Всеобщая декларация прав человека 1948 года.

В дальнейшем, в рамках ООН регулирование прав человека произошел переход от декларативных источников международного права к обязательным международным договорам. В 1965 году была принята Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, а в 1966 году – международные пакты «О гражданских и политических правах», а также «Об экономических, социальных и культурных правах», в соответствии которыми предусмотрено право на самоопределение для всех народов. Данные международные договоры были заключены еще во вре-

мена СССР, и в последующем оказали значительное влияние на формирование законодательства Российской Федерации в области прав человека, включая статус коренных народов.

Международные договоры универсального характера, предметом правового регулирования коренных является статус коренных малочисленных народов были приняты в рамках Международной организации труда. К ним следует отнести, прежде всего, Конвенцию № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах» 1957 г. и Конвенцию № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г. Конвенция № 169 была заключена в 1989 году в целях усовершенствования положений Конвенции № 107. Ни один из этих международных договоров не был ратифицирован ни во времена СССР, ни в Российской Федерации.

Ситуация коренным образом изменилась в связи со вступлением Российской Федерации в Совет Европы. 18 июня 1998 года Российская Федерация ратифицировала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 года, подписанную от имени Российской Федерации в городе Страсбурге 28 февраля 1996 года. Имплементация в национальное законодательство Российской Федерации данной конвенции дала импульс формированию специализированного законодательства по вопросам прав коренных малочисленных народов.

После вступления в 1996 году Российской Федерации в Совет Европы приняты федеральные законы, которые определили статус коренных малочисленных народов. Прежде всего, это федеральные законы: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» 1999 года, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2000 года, «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2001 года. Большинство из них отражают специфику правового регулирования статуса коренных малочисленных народов Арктики, учитывая при этом положения многих международных договоров в сфере прав человека, в том числе и в части защиты прав национальных меньшинств, а также коренных народов, ведущих традиционный образ жизни. В этой связи важно заметить, что поддержка коренных малочисленных народов в части сохранения их самобытного уклада жизни и защиты интересов при освоении арктических территорий обеспечивает поддержание гармоничных межнациональных отношений в субъектах Российской Федерации, входящих в Арктический регион [4, с. 88].

Организационно-институциональные особенности правового статуса коренных малочисленных народов были закреплены также и в части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии с пунктом 6 части 3 статьи 50 ГК РФ, юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в такой организационно-правовой форме, как общины коренных малочисленных народов Российской Федерации. Статья 123.16 ГК РФ детально регламентирует основные юридические характеристики общины коренных малочисленных народов Российской Федерации: в соответствии с положениями части 1 данной статьи, общинами коренных малочисленных народов России признаются добровольные объединения граждан, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации и объединившихся по кровнородственному и (или) территориально-соседскому признаку в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

В 2020 году укрепление правового статуса коренных малочисленных народов было осуществлено на более высшем уровне правового регулирования – были внесены соответствующие поправки в Конституцию Российской Федерации. Если в предыдущей редакции (до внесения поправок в Конституцию Российской Федерации 1993 года Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ.) статья 69 Конституции РФ закрепляла гарантию коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации, то уже в действующей редакции Конституция РФ 1993 г. дополнена нормой о защите со стороны государства социальных и культурных прав этнических общностей. В соответствии с данными конституционными поправками был расширен предмет регулирования ст. 69 Конституции РФ [10, с. 49]. Во многом развитию правового регулирования статуса коренных малочисленных народов России способствовало участие Российской Федерации в международных договорах, в особенности это касается единственного международного договора, который направлен на регулирование статуса коренных малочисленных народов – Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 года.

Начавшийся в 2022 году процесс выхода Российской Федерации из Совета Европы сопровождается также выходом государства из международных договоров, которые были заключены в рамках данного интеграционного объединения. В настоящее время Российская Федерация находится в процессе выхода из состава государств-участников Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 года. В иных договорах, предмет правового регулирования которых является правовой статус коренных

малочисленных народов, Россия не участвует. В этой связи необходимо поставить вопрос о присоединении Российской Федерации к новому международному договору.

Вопрос о присоединении Российской Федерации к Конвенции № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г. уже ранее обсуждался на высшем государственном уровне. 22 ноября 1994 года по инициативе депутата Государственной Думы К.Д. Аракчаа в Государственной Думе состоялись парламентские слушания по вопросу о ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Слушания были организованы Комитетом Государственной Думы по делам национальностей.

В слушаниях приняли участие депутаты Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, представители коренных народов России, Администрации Президента Российской Федерации, законодательных и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств, Международной организации труда, Нью-Йоркского центра ООН по правам человека, представители политических партий, общественных организаций и движений, ученые.

По результатам парламентских слушаний был сделан вывод о том, что Конвенция № 169 МОТ, принятая в 1989 году, отвечает гуманистическим и демократическим принципам Конституции Российской Федерации 1993 года, обеспечивает на уровне международных стандартов права и интересы коренных народов, в том числе малочисленных, позволяет им контролировать общественное и культурное развитие. Как показали парламентские слушания, подавляющее большинство субъектов Российской Федерации высказалось за присоединение России к Конвенции № 169 МОТ и за ее ратификацию в парламенте [8, с. 2]. Ратификация данной Конвенции была также поддержана Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [8, с. 104]. И в итоге, несмотря на правовые позиции высших органов государственной власти Российской Федерации, Конвенция МОТ № 169 по совершенно непонятным причинам не была ратифицирована. Необходимо возобновить процесс ратификации данной конвенции в целях обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации, которые гарантированы им на международном универсально-правовом уровне.

Среди всех источников международного права на сегодняшний день только один, а именно Конвенция МОТ № 169 носит обязательный характер для ратифицировавших ее государств и является всеобъемлющим до-

кументом по охвату основных прав коренных народов. До конца не разработанными остаются основные права, на которые претендуют эти народы – «право на землю» и «право на самоуправление». Сохраняются проблемы коренных народов и в других сферах. Все это подталкивает международное сообщество и дальше заниматься международным развитием прав коренных народов [2, с. 191 – 192].

Таким образом, для Российской Федерации представляется целесообразной не только ратификация Конвенции МОТ № 169, но также и разработка специального международного договора, направленного на регулирование статуса, а следовательно, и укрепление международно-правовой защиты прав и законных интересов коренных жителей Арктики, о чем говорилось в концепции развития Арктического права, которая была разработана коллективом ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации еще в 2014 году [3, с. 27].

Принятие Российской Федерацией на себя обязательств по действующему многостороннему международному договору, регулиующему правовой статус коренных малочисленных народов, а также разработка нового, регионального международного договора, направленного на защиту прав и законных интересов коренных малочисленных народов именно Арктического региона, позволит России реализовать свои функции как демократическое федеративное правовое государство, а также обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Библиографические ссылки

1. Агаларханова А.Н. Национальная политика Российской Империи и Советской России в отношении коренных Малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Гуманитарные исследования в восточной Сибири и на дальнем востоке. № 6. 2013.
2. Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.02. - Москва, 2005.
3. Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при правительстве российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014.
4. Васильева Л.Н. Межнациональные отношения в системе правового регулирования развития территорий Арктики // Российская Арктика – территория права: альманах. Выпуск IV. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовое регулирование пространственного развития арктических территорий Российской Федерации (на примере Ямало-Ненецкого автономного округа) / Т.Я. Хабриева, Д.Н. Кобылкин, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. С.А. Боголюбов, В.П. Емельянов. М.: Институт законода-

тельства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, 2017. С. 88.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. № 144. 2020. 4 июля.

6. Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.М.: БЕК, 1996. С. 1-2, 227-237, 401-404.

7. О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» : Материалы парламентских слушаний 22 ноября 1994 г. / Отв. за вып. К.Д. Аракчаа ; Федеральное Собрание РФ. Москва : Известия, 1995.

8. О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств: федеральный закон от 18.06.1998 № 84-ФЗ // Собрание законодательства РФ.1998. Ст. 2833.

9. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти » / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. Москва: Норма : ИНФРА-М, 2020.