



УДК 342.4

**ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КАНАДЫ****Голованова Полина Александровна**

студентка

Смирнова Маргарита Алексеевна

студентка

Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов

Аннотация. В настоящей статье представлен сравнительно-правовой анализ законодательства, регулирующего положение коренных народов, на примере двух федеративных государств с крупным коренным населением: Российской Федерации и Канады. Исследование фокусируется на изучении конституционных основ и федеральных законов, разработанных для защиты прав коренных малочисленных народов в обеих странах. Целью анализа является выявление слабых мест и пробелов в российском законодательстве, касающемся коренных народов, с учетом исторического контекста и современных вызовов, глобальных и локальных. Путем сравнения с канадским опытом, статья стремится определить потенциальные пути совершенствования российской правовой базы в данной области. Рассмотрение лучших практик Канады может способствовать разработке более эффективных механизмов защиты прав и интересов коренных народов в России.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, Канада, Россия, Конституция, правовой статус.

В современной международной политической ситуации вопросы, касающиеся прав коренных народов, приобретают все большую актуальность и являются предметом активного научного изучения. Российская Федерация и Канада, обладающие обширными территориями и значительной долей коренного населения в своей демографической структуре, служат показательными примерами для проведения сравнительного анализа в области защиты и реализации прав коренных малочисленных народов.

Конституция Российской Федерации, основываясь на общепризнанных принципах равноправия и самоопределения народов, содержит положение о гарантиях прав коренных малочисленных народов, закрепленное в статье 69: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» [1]. Включение данной статьи в текст Конституции Российской Федерации стало отражением процессов



демократизации российского общества, демонстрировавших устойчивый рост в последнее десятилетие, и свидетельством стремления к имплементации передовых международных стандартов в области защиты прав и свобод человека. Однако, несмотря на конституционную норму о гарантиях прав коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормативно-правовыми актами, Российская Федерация до настоящего времени не осуществила ратификацию Конвенции Международной Организации Труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» [2]. Согласно мнению ряда отечественных ученых, в положениях данной Конвенции содержатся нормы, реализация которых обеспечила бы выживание коренных народов, сохранение и развитие их традиционного образа жизни, культуры и языкового наследия. Р. Ш. Гариппов отмечает, что в международном сообществе указанная Конвенция также рассматривается в качестве одного из ключевых документов международного права, регулирующих вопросы защиты прав коренных народов [3, с. 68].

Стоит отметить, что в Российской Федерации принят Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», который определяет правовые основы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов [4]. В соответствии с данным Федеральным законом коренными малочисленными народами признаются этнические группы, насчитывающие менее 50 тысяч человек, сохраняющие традиционный уклад жизни и проживающие на территориях исторического расселения. В России к ним относятся, например, ненцы, ханты, чукчи, эвенки и другие малочисленные народы. Таким образом, представляется, что в Российской Федерации законодательством установлен жёсткий численный критерий, который является определяющим для признания коренным малочисленным народом.

Одним из ключевых аспектов правового статуса коренных малочисленных народов является признание их права на традиционное природопользование в пределах территорий их исторического проживания, поскольку природопользование – средство к существованию, а также важный элемент культуры таких народов. В настоящее время в Российской Федерации регулирование прав коренных народов на землю осуществляется посредством комплекса нормативных правовых актов, включающих Конституцию РФ [1], Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4], Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [5] и Земельный кодекс РФ.

Реализация права на землю коренных малочисленных народов в России осуществляется посредством предоставления территорий традиционного природопользования, порядок предоставления которых регулируется Федеральным законом «О территориях традиционного



природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [6]. Вместе с тем, следует отметить, что существующая процедура выделения территорий традиционного природопользования характеризуется высокой степенью сложности и административной «зарегулированности», что зачастую препятствует эффективной реализации и защите прав коренных народов на землю [7]. Значительной проблемой также является отсутствие надежных и действенных механизмов, обеспечивающих защиту территорий традиционного пользования от потенциального негативного воздействия промышленного освоения территорий, что создает угрозу для сохранения традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

В Российской Федерации самоуправление коренных малочисленных народов реализуется посредством формирования органов местного самоуправления в местах их компактного проживания. Нормативно-правовое регулирование местного самоуправления в данной сфере осуществляется в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», который устанавливает общие принципы организации и функционирования общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и систему государственных гарантий его осуществления [5]. Как отмечает А. Ф. Малый, компетенция органов местного самоуправления в сфере защиты прав коренных малочисленных народов определяется нормами федерального и регионального законодательства. Указанное законодательство, в свою очередь, базируется на конституционных положениях, которые, обладая приоритетным значением, сформулированы в виде общих конструкций и принципов. А. Ф. Малый также выделяет ряд ключевых направлений взаимодействия органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов, а именно: организационное, социально-экономическое и политическое. Организационное взаимодействие предполагает создание эффективного механизма участия представителей малочисленных народов в процессе принятия решений по вопросам, касающимся реализации и защиты их прав и законных интересов. Социально-экономическое направление обусловлено возможностью выделения целевых финансовых средств на обеспечение социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов. Политический аспект, в свою очередь, связан с обеспечением участия представителей малочисленных народов в политической жизни муниципального образования, включая их представительство в органах местного самоуправления [8].



В Российской Федерации государство реализует комплекс мер, направленных на поддержку сохранения и развития культуры коренных малочисленных народов. Осуществляется финансирование проектов, ориентированных на сохранение языков, развитие традиционных промыслов и поддержание культурных ценностей. Вместе с тем, следует отметить, что объем финансирования, как правило, является недостаточным, что ставит под угрозу исчезновения многие языки и элементы культурного наследия коренных народов. В целях сохранения традиций коренных малочисленных народов, их культурного наследия и повышения уровня социально-экономического развития реализуется государственная программа «Реализация национальной политики», в состав которой входит подпрограмма «Коренные малочисленные народы РФ». В 2009 году в России была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов. Как справедливо замечает А. В. Леонов, поддержка со стороны государства коренных малочисленных народов осуществляется не только за счёт средств федерального бюджета, но и за счёт средств регионального и муниципального бюджетов, а также внебюджетных фондов. В рамках указанной подпрограммы предусмотрено финансирование из средств федерального бюджета в размере 1,5 млрд рублей на период с 2021 по 2025 годы [9, с. 93 - 94].

Считается, что в период становления СССР, когда разные этносы получили автономию и создали свои собственные государственные образования, зародился мультикультурализм, который рассматривается как свобода и равенство всех наций, уважение этнических культур каждого государства, избавление от культурных предрассудков, отказ от шовинизма и ксенофобии [10, с. 86]. Данная политика мультикультурализма наблюдается и в настоящее время в Российской Федерации. Так, Президент Российской Федерации В. В. Путин на встрече с представителями Всемирного конгресса татар в 2002 году отметил, что наша страна является многонациональной, а также подчеркнул, что в связи с этим необходимо уважать каждую нацию в равной степени, так как стабильность многонационального государства зависит от комфорта всех его этнических групп [11].

В Канаде конституционный статус коренных народов закреплён в Конституционном акте 1982 года, где признаются права индейцев, инуитов и метисов [12]. В отличие от России, в Канаде нет жесткого численного критерия, по которому можно было бы признать тот или иной народ коренным малочисленным народом. В Канаде же определяющим критерием является исторический статус народа и договорные отношения. Канада также, как и Россия не ратифицировала Конвенцию МОТ № 169 о коренных и племенных народах. Страна активно работает над вопросами прав коренных народов и имеет свои собственные законодательные и политические рамки для защиты их прав. В 2019 году Канада приняла Закон о признании и

соблюдении прав коренных народов, который направлен на улучшение отношений с коренными народами и признание их прав.

Правовой статус коренных народов в Канаде определяется совокупностью законодательных актов и нормативных положений как федерального, так и провинциального уровней. Однако, при анализе правового положения индейцев необходимо учитывать концепцию так называемых аборигенных прав, базирующуюся на принципе первоначального проживания индейцев, инуитов и метисов на территории Канады. В общем виде существование аборигенных прав находит отражение в ряде законодательных актов, включая Королевскую прокламацию от 1763 года, Приказ от 1869 года по передаче Земли Руперта Канаде, а также в Конституционном акте Канады от 1982 года (статьи 25, 35, 37 с последующими поправками). Г. Ю. Френк отмечает, что из анализа указанных документов следует, что поскольку до прибытия европейцев на территорию Канады проживающие там аборигенные народы обладали определенным комплексом прав, данные права сохраняют свою юридическую силу и в настоящее время, при условии, что они не были эксплицитно отменены последующими договорами и соглашениями или прямо не противоречат действующему федеральному законодательству [13, с. 128 – 131]. В канадской правовой системе право на землю аборигенных народов имеет более развитую и институционализированную основу по сравнению с правами на землю российских коренных малочисленных народов. Многие аборигенные общины заключили с правительством Канады юридически обязывающие соглашения о ленд-клеймах, определяющие права коренных народов на землю и ресурсы и устанавливающие механизмы совместного управления.

В Канаде самоуправление аборигенных народов характеризуется широким спектром форм и высокой степенью автономии, что обусловлено уникальными историческими, культурными и политическими условиями различных коренных общин. Ключевым механизмом реализации принципа самоуправления являются соглашения о самоуправлении (self-government agreements), заключаемые между аборигенными общинами и федеральным правительством Канады. Данные соглашения представляют собой юридически обязывающие документы, посредством которых коренным народам делегируются значительные властные полномочия, позволяющие им самостоятельно определять направления политического, экономического и социального развития своих общин. Спектр делегированных полномочий варьируется в зависимости от содержания конкретного соглашения, но, как правило, включает в себя компетенции в области управления территориями традиционного проживания и связанными с ними природными ресурсами, разработки и реализации собственных образовательных программ, управления системой здравоохранения с учетом специфических потребностей общин, а также предоставления социальных услуг, соответствующих их культурным



ценностям. Необходимо отметить, что, наряду с формальными соглашениями, в Канаде существует ряд институциональных форм самоуправления, унаследованных из исторических реалий и адаптированных к современным условиям [14, с. 136 - 145]. К числу данных форм относятся, в частности, резервации, представляющие собой территории, закрепленные за индейскими племенами и управляемые выборными племенными советами; автономные территории, примером которых является Нунавут, созданная в 1999 году для инуитов и наделенная широким спектром полномочий в сферах управления территорией, реализации социальной политики и развития культуры; племенные советы, объединяющие ряд общин с целью координации их деятельности и представления общих интересов на региональном и национальном уровнях (см., например, сайт Treaty 8 Tribal Association). Наконец, необходимо отметить наличие определенного представительства коренных народов в федеральном парламенте Канады, однако вопрос о степени их реального политического влияния и целесообразности дальнейшего расширения их политических прав продолжает оставаться предметом активных общественных и политических дискуссий.

В Канаде, как и в России прослеживается политика мультикультурализма. Более того Канада стала первым государством в мире, официально признавшим концепцию мультикультурализма (вторая половина XX века), которая предполагает гетерогенное социокультурное пространство, характеризующееся симбиотическим сосуществованием различных этнокультурных и религиозных общностей в рамках единого социума. В преамбуле Акта о мультикультурализме 1988 года (Canadian Multiculturalism Act) утверждается, что расовое, национальное, этническое и религиозное разнообразие представляет собой основополагающую характеристику канадского общества. На основании данного принципа правительство Канады берет на себя обязательство реализовывать политику, направленную на сохранение и развитие мультикультурного наследия. Тем не менее, значимым аспектом является активное вовлечение самих коренных общин в процесс сохранения своей культурной идентичности. Аборигенные сообщества инициируют создание собственных культурных центров, образовательных учреждений и других организаций, способствующих передаче культурного наследия следующим поколениям. Например, Г. Ю. Френк подчеркивает, что особую популярность приобрели программы «Learning Language and Loving It», «It Takes Two to Talk», «You Make the Difference» и другие [15, с. 192].

Таким образом, сравнительный анализ правового положения коренных народов в России и Канаде выявляет как общие черты, так и существенные различия в подходах к защите их прав и интересов. Оба государства сталкиваются с проблемами сохранения культурного наследия, обеспечения устойчивого развития и защиты территорий традиционного природопользования коренных общин. По нашему мнению, опыт канадского законодательства в этой области может



быть полезен для развития российского законодательства. Канада, подобно Российской Федерации, характеризуется федеративным устройством, обширной территорией и многонациональным составом населения, включая коренные малочисленные народы. Это делает канадский опыт особенно релевантным для заимствования некоторых правовых норм в целях регулирования прав коренных малочисленных народов на территории Российской Федерации.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Федеральным конституционным законом «О поправках к Конституции РФ» от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 5-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 6-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 7-ФКЗ, от 4 октября 2022 года № 8-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 дек. ; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.04.2025);
2. Конвенция Международной Организации Труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» // Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда, 1957-1990 годы. 1991. Т. 2;
3. Гарипов Р.Ш. Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод / Р. Ш. Гарипов // Журнал российского права. 2012. № 6 (186). С. 67-73.
4. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208; 2020. - № 28. – Ст. 4504;
5. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (ред. от 20.10.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 30. – Ст. 3122; 2022. - № 43. – Ст. 7266;
6. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : Федеральный закон от 07 мая 2001 г. № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 1972; 2020. - № 50 (Части I-III). – Ст. 8074;



7. Тория Р.А. Проблемы правового регулирования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов РФ/ Р. А. Тория // Проблемы экономики и юридической практики. 2016. №1. С. 207-210;
8. Малый А.Ф. О роли органов местного самоуправления в реализации прав малочисленных народов России/ А. Ф. Малый // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. № 2 (38).С. 5-15;
9. Леонов А.В. Государственная поддержка малочисленных народов в Российской Федерации/ А. В. Леонов // Вестник ХГУ им. Н. Ф. Катанова. 2023. № 4 (46). С. 92-95.
10. Русских Л.В. Основные направления политики мультикультурализма в России / Л. В. Русских // Вестник ЮУрГУ. Серия: Социально-гуманитарные науки. – 2014. - № 2. – С. 85-89;
11. Выдержки из беседы с представителями делегаций III съезда Всемирного конгресса татар. // Президент России. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/21700;
12. Конституция Канады //Мастерская конституционного дизайна. [Электронный ресурс];
13. Френк Г.Ю. Правовой статус индейцев Канады: этнокультурные особенности/ Г.Ю. Френк // Коммуникология. 2017. № 2. С. 126-133;
14. Ларичев А.А. Самоуправление коренных народов в Канаде: концептуальные подходы и динамика правовой базы/ А. А.Ларичев. // Антиномии. 2016. № 1. С. 135-149;
15. Френк Г.Ю. Сохранение языков коренных народов Канады в рамках политики мультикультурализма/ Г. Ю. Френк // Общество: философия, история, культура. 2017. № 8. С. 191-193.