

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА. ЭТНОПОЛИТИКА /
POLITICAL REGIONAL STUDIES. ETHNOPOLITICS

УДК 342.7:397(470.1/2)

<http://regionsar.ru>

DOI: 10.15507/2413-1407.106.027.201901.082-099

ISSN 2587-8549 (Print)
ISSN 2413-1407 (Online)

Права малых народов Европейского Севера России
в законодательных актах Российской Федерации

А. Ю. Кузнецова^{1, 2}

¹ Университет Тарту (г. Тарту, Эстония),
² ФГБУН «Институт языка, литературы и истории
Коми научного центра Уральского отделения Российской
академии наук» (г. Сыктывкар, Россия),
ann-kuznetsova@mail.ru

Введение. Актуальность работы обусловлена неоднозначностью положения малых народов: законодательство многих стран (в том числе России), будучи нацеленным на поддержку малочисленных этносов, на практике оказывается трудно выполнимым. Статья имеет целью проанализировать ситуацию вокруг малочисленных этносов России, созданную системой законодательных актов.

Материалы и методы. Используется метод контент-анализа, позволяющий провести качественный анализ документов и их последующую содержательную интерпретацию и сравнение.

Результаты исследования. Было выявлено, что Россия не ратифицировала конвенцию Организации Объединенных Наций в отношении коренных народов и имеет собственное представление о содержании этого термина, в связи с чем государство не признает права народов на владение землями и не устанавливает процедуры по разрешению споров. Теоретически Россия предоставляет этническим группам широкий спектр прав, однако имплементация этих положений часто ограничена или вовсе невозможна вследствие недостаточности ресурсов или правовых коллизий. Определено, что в большей части законодательство выдвигает положение об укреплении единства и целостности государства в качестве основной цели государственной национальной политики.

Обсуждение и заключение. Законодательство в отношении малых народов носит декларативный характер, поэтому возникает потребность в нормативно-правовом регулировании отношений между государством, предприятиями и коренным населением. Поскольку законодательство в связи с изменениями в обществе довольно подвижно, необходим дальнейший мониторинг принимаемых государством актов в отношении малых этносов и внедряемых механизмов, что дает поле для новых исследований.

Ключевые слова: коренные народы, коренные малочисленные народы, финно-угорские народы, малые этносы, права коренных народов, национальная политика, Европейский Север

© Кузнецова А. Ю., 2019



Контент доступен под лицензией Creative Commons Attribution 4.0 License.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

Rights of Small Peoples Living
in the European North of Russia in the Legislative
Acts of the Russian Federation

A. Yu. Kuznetsova^{a, b}^a University of Tartu (Tartu, Estonia),^b Institute of Language, Literature and History, Komi Science Center,
Ural Branch of the Russian Academy of Science (Syktvykar, Russia),
ann-kuznetsova@mail.ru

Introduction. The work is of relevance due to the ambiguity of the status of small peoples: legislation of many countries (including Russia), being aimed at supporting small ethnic groups, is difficult to implement in practice. The article intends to analyze the situation concerning small ethnic groups living in Russia, created by the system of legislative acts.

Materials and Methods. The study employed the method of content analysis, which allowed for a qualitative analysis of documents and their subsequent valid interpretation and comparison.

Results. It has been revealed that Russia has not ratified the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and has its own understanding of the term; therefore the state does not recognize the right of peoples to own lands and does not establish a dispute settlement procedure. In theory, Russia provides ethnic groups with a wide range of rights, for example, the right to use lands and the right to receive education in their mother tongue. However, implementation of these provisions is often limited or completely impossible due to insufficient resources or conflicts of laws. It has been identified that generally the legislation makes provision for strengthening the unity and integrity of the state as the main goal of the state national policy.

Discussion and Conclusion. The legislation on small peoples is of a declarative nature, so there is a need for regulation of relations between the state, enterprises and the indigenous population. Since the legislation is quite flexible due to changes in society, further monitoring of the acts adopted by the state on small ethnic groups and of the mechanisms introduced is necessary and appears to be a matter for further research.

Keywords: indigenous peoples, indigenous small peoples, Finno-Ugric peoples, small ethnic groups, rights of indigenous peoples, national policy, European North

Введение. В настоящее время положение коренных народов довольно неоднозначно. Институты гражданского общества, некоммерческие организации и международные организации играют большую роль в защите интересов малых этносов, однако первенство в этой сфере принадлежит государствам и государственным и межгосударственным структурам.

С одной стороны, законодательство многих стран довольно дружелюбно по отношению к малым этническим сообществам, с другой – эффективность механизмов применения законодательных норм на практике вызывает сомнения. Отсутствие единого термина «коренной народ» также порождает определенные сложности: Организация Объ-

единенных Наций (ООН) предлагает широкое определение, в то время как законодательство некоторых стран сужает его. Это важный пункт, так как большую государственную поддержку получают именно народы, признанные коренными. Данная коллизия решается по-разному: в одних странах вводятся свои термины, в других происходит уточнение, своеобразное определение и трактование уже существующих положений, некоторые государства вовсе не признают существования на их территориях национальных меньшинств и, следовательно, не принимают законодательные акты в отношении малых этносов.

Важной проблемой является и право пользования землями для традиционного хозяйствования и наличие процедур для разрешения споров по поводу земель, что не всегда решается законодательством государств. Малые этнические группы должны иметь необходимые условия для развития культур и языков, что также сопряжено с большими сложностями уже в силу того, что носители этих культур вынуждены конкурировать с доминантным языком и культурной традицией. Положение коренных народов России является хорошим примером подобной ситуации.

Цель статьи – рассмотреть и проанализировать ситуацию вокруг малых народов Европейского Севера России, их правовой статус и систему законодательных актов, определяющих этот статус.

Обзор литературы. Российские и зарубежные исследователи так или иначе затрагивали данную тему, поскольку описание правовых рамок государственной национальной политики является отправной точкой для многих этнополитологических исследований. Однако можно отметить некоторую фрагментарность в изучении непосредственной ситуации вокруг малочисленных этносов Европейского Севера России, созданную системой законодательных актов.

Используемая в статье литература может быть объединена в несколько групп. Первая группа представлена этнополитологическими работами, определяющими основные положения, цели и задачи национальной политики России (А. Садохин, Ю. Шабаев¹, С. А. Белов, Н. М. Кропачев, А. А. Соловьев [1], К. Замятин, А. Пасанен, А. Я. Саарикиви², К. Зайков, А. Тамицкий, М. Задорин [2; 3], Ф. Прина [4], О. Мурашко³, А. Н. Савенков [5]). В то время как некоторые эксперты (А. Садохин, Ю. Шабаев, К. Зайков, А. Тамицкий, М. Задорин, А. Савенков и др.) обсуждают общие положения, другие пишут о конкретных проблемах. Так,

¹ Садохин А., Шабаев Ю. Этническая «карта» России и культурная политика // Уральская языковая семья: народы, регионы и страны. Этнополитический справочник. 2014. С. 6–28.

² Zamjatin K., Pasanen A., Saarikivi J. Как и зачем сохранять языки народов России? Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala. Хельсинки. 2012. 179 с.

³ Murashko O. Russian Federation // The Indigenous World. International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) Series / edited by K. Wessendorf. 2009. Pp. 41–55.

О. Мурашко утверждает, что законодательные инициативы значительно влияют на коренное население, особенно в природоохранной сфере: автор заявляет, что происходит ослабление положения малочисленных народов путем сокращения их территорий, а также потери прав на компенсации утраченных земель. К. Замятин, А. Пасанен, Я. Саарикиви выпустили работу о языковых правах северных малочисленных этносов России.

Литература о положении оленеводов на Европейском Севере России (А. Слепцов⁴, М. Дуайер [6], К. Истомин [7]) дает представление о правах и проблемах кочевых малочисленных этносов.

Авторы работ о правах коренных народов (С. Соколовский [8], А. Кузнецова⁵, Е. Корчак [9], Г. Фондад, Г. Поэльзер [10]) детально рассуждают о проблемах в практическом применении законодательных инициатив, а также о существующих проблемах в этой сфере. В частности, С. Соколовский рассуждает о становлении статуса «коренной малочисленный народ», а также о сложностях в имплементации международных актов в этой сфере. Е. Корчак в своей работе пишет о приоритетах национальной политики других стран и сравнивает положение коренного населения согласно законодательству северных государств. Г. Фондад и Г. Поэльзер анализируют законодательные акты Российской Федерации в отношении земельных прав коренных народов, а также защиты их интересов в сфере землепользования и доступа к природным ресурсам.

Статьи по конкретным механизмам решения проблем коренного населения (В. Гайдук [11], А. Садовой, В. Поддубиков [12], Н. Новикова⁶, Н. Барышная⁷) предлагают меры по урегулированию текущей ситуации и сглаживанию возможных трудностей.

Материалы и методы. Основным методом, используемым в настоящей работе, является контент-анализ, с помощью которого происходит анализ основных законодательных актов и сферы государственной политики в целом в отношении коренных малочисленных и финно-угорских народов. Среди других методов следует указать сравнение, позволяющее сопоставить законодательные акты, а также их влияние на малые народы.

⁴ Слепцов А. Оленеводы без пастбищ [Электронный ресурс] // Наш университет онлайн. URL: http://nu.s-vfu.ru/expert_opinion/olenevodyi-arktiki-mogut-ostatsya-bez-pastbishh/ (дата обращения: 19.04.2018).

⁵ Кузнецова А. Ю. Права коренных народов в конституциях и основных законах финно-угорских регионов Российской Федерации // Материалы Первых Юридических Чтений (Всероссийская научно-практическая конференция «Конституция РФ: Доктрина и Практика»). 2013. С. 124–132.

⁶ Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза: на перекрестке истории, этнологии и юридической антропологии // Интеграция археологических и этнографических исследований: сб. науч. тр. Казань, 2010. Ч. 1. С. 76–80.

⁷ Барышная Н. А. О механизмах государственного регулирования этнополитических отношений в России // Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2013 году. Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов / под. ред. В. А. Гишкова, В. В. Степанова. М.: ИЭА РАН, 2014. С. 169–178.



В статье проанализированы следующие нормативно-правовые документы: Конвенция Международной организации труда № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах», Конвенция Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г., Конституция РФ, Федеральный закон РФ от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «Об образовании в Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Земельный кодекс РФ, Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», Указ Президента РФ от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики», Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Конституция Республики Коми, Конституция Республики Карелия, Устав Мурманской области, Постановление Правительства Республики Коми от 28 сентября 2012 г. № 411 «Об утверждении государственной программы Республики Коми “Развитие образования”», Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям № Пр-1710 от 28.08.2017 г., Проект Федерального закона № 369190-3 «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации».

Результаты исследования. Термин «коренной народ» впервые появился в международном праве с принятием в 1957 г. Конвенции Международной организации труда № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах». В Конвенции 1989 г. (пересмотренная Конвенция 1957 г.) речь шла уже именно о коренных народах в современном понимании этого термина. Под коренными народами в Конвенции понимаются потомки 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 тех, «кто сохраняет некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты»⁸. Ос-

⁸ Конвенция № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (заключена в г. Женеве 27.06.1989 г.) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=16798> (дата обращения: 20.12.2018).



новным принципом отнесения народа к коренным является указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни. Так, Конвенция относит к коренным племенные народы и народы, имеющие определенные исторические обстоятельства (завоевание их территории, колонизация или установление государственных границ).

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации термин «коренной народ» в трактовке, предложенной ООН, отсутствует. Россией не ратифицирован один из основополагающих документов ООН по коренным народам. Проблема состоит в различном понимании термина «коренной народ». Согласно Федеральному закону от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «коренной малочисленный народ – это народ, проживающий на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющий традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающий в Российской Федерации менее 50 тыс. чел. и осознающий себя самостоятельной этнической общностью»⁹. Фактически коренной малочисленный народ в российском законодательстве определяется как племенной народ, так как имеет с ним общие признаки (традиционное хозяйство, традиционное природопользование, использование традиций). Разница между российским пониманием и международным законодательством в том, что Конвенция не принимает во внимание критерий численности группы, в то время как Федеральный закон РФ № 82-ФЗ такое положение содержит. Таким образом, народы, признанные коренными Конвенцией № 169, не являются коренными согласно российскому законодательству. Отмечается, что 50-тысячный порог для признания этноса коренным малочисленным народом не считается оправданным, потому что таким образом этнические группы искусственно делятся на «находящиеся под угрозой вымирания» и «благополучные» [8, с. 60].

Основным препятствием для ратификации Конвенции № 169 Россией является положение о праве собственности на землю. Конвенция признает за коренными народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают¹⁰. Согласно российским законам, коренные малочисленные народы в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности могут безвозмездно пользоваться землями, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами¹¹. Так, ст. 14 Конвенции № 169 требует признания права собственности

⁹ Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

¹⁰ Конвенция № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».

¹¹ Федеральный закон № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».



и владения коренными народами землями, которые они занимают. Кроме того, законодательство стран должно предусмотреть процедуры для разрешения споров по поводу земель. В отличие от Конвенции, российские законы не содержат положений о признании прав за коренными народами на владение их землями. При этом Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока устанавливает признание значения земли и других природных ресурсов как основы традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера одним из принципов устойчивого развития малочисленных народов Севера¹². Как отмечают некоторые исследователи, в настоящее время промышленное освоение земель, даже если они располагаются в местах традиционного проживания коренного населения, входит в сферу экономических интересов государства, поэтому в рамках данной политики не представляется возможным передача земель в собственность коренным народам [13, с. 56].

Федеральный закон № 82-ФЗ лишь сохраняет право безвозмездного использования земель за коренными народами. Так, ст. 12 Федерального закона РФ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливает, что члены общины малочисленных народов вправе использовать для нужд традиционного хозяйствования и промыслов объекты животного и растительного мира, общераспространенные полезные ископаемые и другие природные ресурсы. В российском законодательстве также не предусмотрены специальные процедуры по решению споров относительно земель коренных народов.

Особую проблему в современных условиях приобретает борьба за статус, так как обладание статусом коренного малочисленного народа предоставляет право пользования землями и получения государственных субсидий. Считаю, что уместным примером здесь могут служить коми-ижемцы, которые в настоящее время насчитывают около 15,5 тыс. чел. и являются этнографической группой в составе коми-зырян. Поскольку группа формально не отнесена к коренным (хотя в ряде документов территория традиционного хозяйствования ижемских оленеводов и обозначалась как территория проживания коренных народов), ижемские оленеводы не могут перейти к частному владению стадами, а вынуждены работать в рамках кооперативов и совхозов, что снижает эффективность хозяйствования и ущемляет их интересы. С 1960-х гг. происходит изменение структуры собственности оленеводов: частная собственность

¹² Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».



на оленей увеличивается, в то время как совхоз продолжает владеть большинством стад [6, с. 291–292]. К началу 2000-х гг. оленеводство коми-ижемцев стало частной коммерческой отраслью, действующей под эгидой еле сводящих концы с концами совхозов [7, с. 20]. Некоторые соседние с коми-ижемцами народы (саамы, ненцы, вепсы) имеют статус «коренные малочисленные народы Севера», что подводит этническую группу, которая также занимается традиционными промыслами, к обособлению от материнского сообщества и заставляет заявлять о себе как о самостоятельном народе и бороться за статус¹³. Официальное признание коми-ижемцев отдельным этносом и придание им статуса коренных малочисленных народов Севера позволило бы им перейти к частному владению оленьими стадами, получить государственные субсидии, а также снизить социально-экономическую напряженность в регионе.

Земельный кодекс РФ содержит положения, согласно которым в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей нормативными правовыми актами может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий (п. 3 ст. 7)¹⁴. О том же говорит и Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»: правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей¹⁵.

Таким образом, в российском законодательстве не говорится о признании права коренных народов на владение землями; отмечается только необходимость выделения земель с особым правовым режимом использования и охраны и право коренных народов пользоваться этими выделяемыми землями. Однако установление особого правового режима использования и охраны земель нельзя считать установлением права собственности.

Проблемной точкой является также напряженная экологическая ситуация в некоторых местах традиционного проживания коренных народов. Во многих случаях это связано с работой промышленных предприя-

¹³ Садохин А., Шабаев Ю. Этническая «карта» России и культурная политика. С. 26.

¹⁴ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ.

¹⁵ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».



тий вблизи традиционных земель. Отсутствие полноценной системы этнологической экспертизы наряду с невозможностью признания права коренных народов на владение землями ставит индигенные группы в жесткие рамки, так как компании не обязаны брать разрешение местного населения на разработку новых месторождений, оценивать и возмещать ущерб от своей деятельности¹⁶.

Указывается, что наиболее урегулированным является обеспечение прав коренных народов в сфере рыболовства. Однако и здесь есть проблемные моменты: необходима детальная регламентация права приоритетного доступа индигенных групп к рыбопромысловым участкам и водным ресурсам [5, с. 35].

В настоящее время обсуждается правовая коллизия, возникающая в российском законодательстве относительно пастбищ оленеводов. В то время как Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» гарантирует малым народам безвозмездное пользование землями в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, Земельный кодекс предоставляет им находящиеся в государственной или муниципальной собственности земли для сохранения и развития традиционного образа жизни в аренду без права выкупа участка в собственности. Согласно Земельному кодексу, с 1 января 2018 г. для общин коренных малочисленных народов Севера предусматривается арендная плата за использование оленьих пастбищ и охотничьих угодий. Подразумевается, что платить за пользование землями должны хозяйства, не зарегистрировавшие в установленный срок участки в безвозмездное пользование в федеральном земельном кадастре. Таким образом, они должны оформить угодья в аренду. Отмечается, что данная коллизия серьезно задевает 16 арктических кочевых народов, для которых арендная плата может стать неподъемной и лишить их земель, необходимых для выпаса оленей и ведения традиционного хозяйства¹⁷.

Положение коренных народов различно даже в пределах одной страны. Этому способствуют разный статус регионов их проживания и особенности регионального законодательства.

Конституция РФ оговаривает общие права народов. Так, в ст. 26 говорится о том, что каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность, каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Закон РФ «Об образовании» содержит положение, по которому граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор

¹⁶ Murashko O. Russian Federation. С. 44.

¹⁷ Слепцов А. Оленеводы без пастбищ.



языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования (п. 1 ст. 14)¹⁸.

Развитие образования в Республике Коми происходит в соответствии с государственной программой¹⁹. Документ среди своих задач отмечает развитие этнокультурного образования. Одним из целевых индикаторов является процент учеников, изучающих коми язык. Согласно государственной программе, к 2020 г. 74 % учеников средней школы должны изучать коми язык. Однако в документе не указаны меры по достижению этого уровня (само слово «коми» встречается на 252 страницах программы всего 10 раз). Кроме того, Министерство образования, науки и молодежной политики Коми нацелено на выполнение поручений Президента РФ²⁰, согласно которым изучение национальных языков должно быть переведено на добровольную основу. Так, 26 октября 2017 г. Министерство издало приказ об изъятии коми языка из обязательной программы. После обращения представителей коми с требованием отменить приказ Глава Коми временно приостановил его действие. В настоящее время в республике действует система, по которой коми язык изучается двумя способами: как родной в школах, где коми население составляет большинство, и в качестве государственного в остальных случаях. Пример с изменением региональной системы национального образования посредством указов Президента показателен и дает понять, что федеральный контроль над регионами, даже являющимися национально-государственными образованиями, усиливается [4, с. 6–7]. Согласно Конституции, Республика Коми устанавливает два государственных языка на своей территории: коми и русский. В республике также гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 67).

Сложнее обстоит ситуация с Карелией. В Конституции Республики Карелия говорится, что статус государственного в регионе имеет лишь русский язык (ст. 11). Карельский язык не является официальным в Карелии, и регион не может возвести его в статус государственного. Этому есть объяснение. В России действует Закон «Об образовании», согласно которому «Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения» (ст. 2). Государственным языком на всей ее территории

¹⁸ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об образовании в Российской Федерации».

¹⁹ Постановление Правительства Республики Коми от 28.09.2012 № 411 «Об утверждении государственной программы Республики Коми «Развитие образования»».

²⁰ Перечень поручений Президента РФ по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям № Пр-1710 от 28.08.2017.



РФ является русский, однако республики имеют право устанавливать свои государственные языки (редакция Федерального закона от 24.07.1998 г. № 126-ФЗ). В новой редакции Закона (от 11.12.2002 г. № 165-ФЗ) в ст. 3 введен п. 6, который гласит: «В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами». Карельский язык построен на основе латиницы, поэтому статус государственного языка своего региона не может быть присвоен ему стандартной процедурой (через простое внесение изменений в Конституцию республики), для этого нужен специальный федеральный закон, который пока не вышел. Однако ст. 11.2 Конституции Республики Карелия народам, проживающим на ее территории, гарантируется право на сохранение родного языка и создание условий для его изучения и развития.

Таким образом, на Европейском Севере России только Республика Коми объявила язык титульной этнической группы государственным. В Республике Карелия в настоящее время идея провозглашения карельского языка вторым государственным активно дискутируется и получает все более широкую поддержку специалистов, хотя проблема единого литературного языка до сих пор не решена, как не решена проблема нормирования его диалектных форм.

Помимо языка как носителя культуры необходимо обратить внимание и на общее состояние культурных традиций. Так, согласно Конституции Республики Коми, на ее территории гарантируется сохранение и развитие языка, традиционной культуры и образа жизни коми народа и других народов, проживающих в республике (ст. 2). Республика Карелия ст. 29 своей Конституции устанавливает национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов, поддерживает различные формы образования, способствует развитию науки.

Устав Мурманской области также указывает на важность сохранения национальных культур и традиционного образа жизни: органы государственной власти содействуют коренному народу Кольского Севера – саамам – в реализации их прав на сохранение и развитие родного языка, национальной культуры, традиций и обычаев; саамы также пользуются правами на традиционные виды природопользования и промыслов (ст. 21). Среди основных направлений экономической политики Мурманской области отмечена и защита исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов Севера Российской Федерации (ст. 40).

Проблема сохранения национального языка является одной из важнейших и сложных, так как даже в республиках, имеющих свой язык



в статусе государственного, происходит сокращение его использования и постепенный отказ от него²¹. Однако придание языку статуса государственного само по себе ситуацию не улучшает. Часто официальный язык остается таковым лишь в законах, положения которых не используются, получение услуг на национальных языках часто затруднено или вовсе невозможно (с оговоркой, что официальные документы должны издаваться на всех официальных языках региона). Такую ситуацию связывают с отсутствием содержательного определения официального статуса языка и механизмов реализации положений закона на практике²². Отмечается также, что для разработки и ведения государственной языковой политики необходимо юридически закрепить требования при использовании официального или государственного языка [1, с. 45].

Помимо придания языкам титульных групп особого статуса российские регионы пытаются подчеркнуть и особый символический статус самих этих групп. Так, Конституция Республики Карелия говорит, что исторические и национальные особенности Карелии определяются проживанием на ее территории карелов (ст. 1.5). По Конституции Республики Коми, образование Республики Коми и ее название связаны с исконным проживанием на ее территории коми народа (ст. 2).

В региональных законодательствах предусмотрено участие этнических меньшинств в процессе принятия политических решений. Сюда можно отнести практику предоставления квот для участия малочисленных народов в работе органов власти субъектов России [3, с. 24–25]. Некоторые национальные организации пользуются правом законодательной инициативы. Согласно Конституции Республики Коми, правом законодательной инициативы, кроме органов государственной власти, обладает также межрегиональное общественное движение «Коми войтыр» (ст. 75). Другие этноориентированные организации такого права лишены, что ставит их в неравное положение. Конституция Республики Карелия в этом смысле более корректна, ибо предоставила право законодательной инициативы всем региональным (республиканским) общественным организациям и региональным отделениям (организациям, комитетам) общероссийских общественных организаций в лице их высших руководящих органов (п. 1 ст. 42).

Примером различного статуса российских регионов также является использование экономического детерминизма как подхода к решению этнонационализма. Согласно ему, бедность некоторых этнических групп служит источником к проявлению сепаратизма и национализма. Иными

²¹ Кузнецова А. Ю. Права коренных народов в конституциях и основных законах финно-угорских регионов Российской Федерации.

²² Zamjatin K., Pasanen A., Saarikivi J. Как и зачем сохранять языки народов России? С. 58.

словами, цель экономического детерминизма – экономически выровнять регионы путем вливания средств в некоторые из них. Отмечается, что результаты подобной политики – «тактики покупки лояльности этнических лидеров» – краткосрочны²³. Поскольку Север России богат природными ресурсами, некоторые северные регионы являются регионами-донорами, что также тормозит их развитие.

Важным документом в сфере государственной национальной политики Российской Федерации является также Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Первые же положения документа говорят о том, что стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан (ст. 2)²⁴. Так, на первое место выдвигается не развитие национальных языков и культур, а обеспечение интересов государства. Однако Стратегия уделяет достаточно внимания проблемам малых народов: среди целей государственной национальной политики Российской Федерации отмечено сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России (ст. 17), среди принципов государственной национальной политики РФ названо равноправие и самоопределение народов РФ, уважение национального достоинства граждан, государственная поддержка и защита культуры и языков народов РФ, взаимное уважение традиций и обычаев народов РФ, обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов, включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, обеспечение прав национальных меньшинств (ст. 19).

Представляется, что основные идеи российской национальной политики выражены в следующем: создание «единой российской нации», признание ключевой роли русского языка и русской культуры в российском обществе, решение межэтнических проблем²⁵. Признается отсутствие в законодательных актах четких формулировок, понятий и механизмов, что создает сложности, например, для определения, какие именно этнические группы относятся к коренным малочисленным

²³ Барышная Н. А. О механизмах государственного регулирования этнополитических отношений в России. С. 174.

²⁴ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

²⁵ Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»; Проект Федерального закона № 369190-3 «Об основах государственной национальной политики Российской Федерации».

народам, какие документы предоставить для получения такого статуса [2, с. 129, 131, 136].

Обсуждение и заключение. Во многом законодательство России в отношении коренных малочисленных народов формулирует общие принципы, носит декларативный характер [10, с. 114], теоретически предоставляя малым этносам права и разрабатывая механизмы защиты, но на деле исполнение этих положений отдается в полное распоряжение местным органам власти и ограничивается недостаточностью ресурсов, примеры чего были приведены выше.

На необходимость нормативно-правового регулирования отношений между государством, предприятиями и коренным населением указывают многие исследователи. В частности, Ю. П. Шабаев, приводя пример конфликта, согласно которому нефтяные и газодобывающие компании ведут разработку месторождений на территориях традиционного природопользования поморов, говорит о сложностях для обеих сторон из-за отсутствия регулирования отношений между государством и локальными этническими группами²⁶. Создание государственного механизма по разрешению территориальных споров сыграло бы значимую роль в этом отношении. Е. А. Корчак также делает вывод о несовершенстве институционального регулирования жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. Исследователь подчеркивает, что национальная политика России ограничена вопросами сохранения культурного и природного наследия [9, с. 6]; другие же вопросы остаются за рамками законодательства.

Следование нормам международного права и ратификация конвенций ООН также могли бы расширить права коренных народов и помочь в решении некоторых их проблем, однако использование определенных соглашений осложняется неприятием российской стороной положений данных документов.

В. В. Гайдук предлагает механизм политической медиации в качестве способа разрешения этносоциальных конфликтов. Решения медиатора, состоящего из независимой от политической воли властных элитарных групп научно-экспертной группы политологов, рекомендуется сделать необязательными для сторон конфликта и направлять высшему руководству страны для сведения [11, с. 75]. Подобная инициатива может стать временной мерой до создания полноценного механизма по разрешению споров, однако необходимость исполнения решений может сделать эту форму улаживания конфликтов безрезультатной и свести ее значимость до минимума.

Одним из способов разрешения сложившихся противоречий также может стать принятие разрабатываемого и активно обсуждаемого закона

²⁶ Шабаев Ю. П. Русский Север в современной этнополитике. С. 203.



об этнологической экспертизе, которая подразумевает проведение оценки последствий ведущейся хозяйственной деятельности и управленческих решений на социально-культурное развитие малочисленных народов и территорий их проживания. Успешным примером признается этнологическая экспертиза, проведенная в Кемеровской области (где развитие инфраструктуры угледобывающей компании велось в непосредственной близости от традиционного проживания шорцев), для чего создан регламент, заложивший основу и принципы механизма: этнологическая экспертиза является государственной услугой, которая может быть заказана администрацией области; представители коренных народов должны иметь право выступить инициаторами такой экспертизы [12, с. 25]. Отмечается, что в настоящее время этнологическая экспертиза является возможностью, а не обязанностью. При дальнейшем развитии законодательства право на этнологическую экспертизу может стать реализацией права на культурную самобытность и возможность управления культурным многообразием²⁷.

Таким образом, этнологическая экспертиза позволит сохранить исконную среду проживания, традиционный образ жизни и промыслы этнических групп. Использование подобных мер начинает складываться в России, однако еще не сформировано полноценное законодательство в этой сфере. Этот факт предоставляет возможность для дальнейшего наблюдения за ситуацией и последующих исследований в данной теме, поскольку подобные научные работы актуальны не только для представителей власти и малых народов, но и для политологов, а также всех заинтересованных вопросами этнополитологии и положением малочисленных этнических групп.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Белов С. А., Кропачев Н. М., Соловьев А. А. Разработка концепции и нормативно-правовое обеспечение государственной языковой политики Российской Федерации // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Сер. 14. Право. 2017. Т. 8, вып. 1. С. 42–61. DOI: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2017.103>
2. Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M. Legal and Political Framework of the Federal and Regional Legislation on National Ethnic Policy in the Russian Arctic // *The Polar Journal*. 2017. No. 7. Pp. 125–142. DOI: <https://doi.org/10.1080/2154896X.2017.1327748>
3. Задорин М. Ю., Минчук О. В. Этнополитика России в Арктической зоне: интеграция, региональная мультикультуральность, традиция // *Арктика и Север*. 2017. № 29. С. 4–27. DOI: <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2017.29.4>

²⁷ Новикова Н. И. Этнологическая экспертиза: на перекрестке истории, этнологии и юридической антропологии. С. 79.

4. Prina F. The Position of National Minorities in Putin's Russia: Uniformity or Diversity? // *Cicero Foundation Great Debate Paper*. 2015. No. 8. URL: <http://eprints.gla.ac.uk/115595/> (дата обращения: 19.04.2018).

5. Савенков А. Н. Арктика: правовое обеспечение устойчивого развития и сотрудничества // *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2018. Т. 13, № 1. С. 22–42. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/arktika-pravovoe-obespechenie-ustoychivogo-razvitiya-i-sotrudnichestva> (дата обращения: 19.04.2018).

6. Dwyer M. J., Istomin K. V. Komi Reindeer Herding: The Effects of Socialist and Post-Socialist Change on Mobility and Land Use // *Polar Research*. 2009. Vol. 28, issue 2. Pp. 282–297. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1751-8369.2009.00108.x>

7. Истомин К. В. Кочевая мобильность коми-ижемских оленеводов: снеговая революция и рыночная реставрация // *Уральский исторический вестник*. 2015. № 2 (47). С. 17–25. URL: http://uralhist.uran.ru/archive/411/428/_aview_b167 (дата обращения: 19.04.2018).

8. Соколовский С. В. Коренные народы: от политики стратегического эссенциализма к принципу социальной справедливости // *Этнографическое обозрение*. 2008. № 4. С. 59–76. URL: <http://journal.iea.ras.ru/archive/2000s/2008/4.htm> (дата обращения: 19.04.2018).

9. Корчак Е. А. Коренные народы Севера в государственных арктических стратегиях [Электронный ресурс] // *Современные проблемы науки и образования*. 2013. № 5. URL: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10096> (дата обращения: 19.04.2018).

10. Fondahl G., Poelzer G. Aboriginal Land Rights in Russia at the Beginning of the Twenty-First Century // *Polar Record*. 2003. Vol. 39, issue 2. Pp. 111–122. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0032247402002747>

11. Гайдук В. В. Политические медиаторы этносоциальных и межкультурных коммуникаций // *Вестник БИСТ*. Сер.: *Общественные науки*. 2014. № 4 (25). С. 72–78. URL: <https://vestnik-bist.ru/ru/arkhiv-nomerov/2014-2/> (дата обращения: 19.04.2018).

12. Садовой А. Н., Поддубиков В. В. Этнологическая экспертиза в практике регионального управления: опыт Кемеровской области // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2011. № 1 (45). С. 22–26. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16388722> (дата обращения: 19.04.2018).

13. Кондрашев А. А., Зенкина А. Б., Роньжина О. В. Северные (арктические) территории Российской Федерации: реализация экономических прав коренных малочисленных народов // *Российское право: образование, практика, наука*. 2017. № 5. С. 53–61. URL: http://rp-journal.ru/?page_id=839 (дата обращения: 19.04.2018).

Поступила 12.11.2018; принята к публикации 21.12.2018; опубликована онлайн 29.03.2019.

Об авторе:

Кузнецова Анна Юрьевна, аспирант сектора этнографии отдела истории и этнографии ФГБУН «Институт языка, литературы и истории Коми научного центра Уральского отделения Российской академии наук» (167982, Россия, г. Сыктывкар, ул. Коммунистическая, д. 26), докторант Института истории и археологии



Для цитирования:

Кузнецова А. Ю. Права малых народов Европейского Севера России в законодательных актах Российской Федерации // Регионоведение. 2019. Т. 27, № 1. С. 82–99. DOI: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.106.027.201901.082-099>

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

REFERENCES

1. Belov S.A., Kropachev N.M., Soloviev A.A. Working out a Concept and the Normative Legal Provision of the State Language Policy in the Russian Federation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Seriya 14. Pravo* = Vestnik SPbSU. Series 14. Law. 2017; 8(1):42-61. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2017.103>
2. Zaikov K., Tamitskiy A., Zadorin M. Legal and Political Framework of the Federal and Regional Legislation on National Ethnic Policy in the Russian Arctic. *The Polar Journal*. 2017; (7):125-142. DOI: <https://doi.org/10.1080/2154896X.2017.1327748>
3. Zadorin M.Yu., Minchuk O.V. The Ethnopolitics of Russia in the Arctic Zone: Integration, Regional Multiculturalism, and Tradition. *Arktika i Sever* = Arctic and North. 2017; (29):4-27. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2017.29.4>
4. Prina F. The position of National Minorities in Putin's Russia: Uniformity or Diversity? *Cicero Foundation Great Debate Paper*. 2015; (8):17. Available at: <http://eprints.gla.ac.uk/115595/> (accessed 19.04.2018).
5. Savenkov A.N. The Arctic: Legal Aspects of Cooperation and Sustainable Development. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk* = Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2018; 13(1):22-42. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/arktika-pravovoe-obespechenie-ustoychivogo-razvitiya-i-sotrudnichestva> (accessed 19.04.2018). (In Russ.)
6. Dwyer M.J., Istomin K.V. Komi Reindeer Herding: the Effects of Socialist and Post-Socialist Change on Mobility and Land Use. *Polar Research*. 2009; 28(2): 282-297. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1751-8369.2009.00108.x>
7. Istomin K.V. Nomadic Mobility of the Komi-Izhem Herders: Snowmobile Revolution and Market Restoration. *Uralskiy istoricheskiy vestnik* = Ural Historical Journal. 2015; (2):17-25. Available at: http://uralhist.uran.ru/archive/411/428/_aview_b167 (accessed 19.04.2018). (In Russ.)
8. Sokolovsky S.V. [Indigenous Peoples: from the Policy of Strategic Essentialism to the Principle of Social Justice]. *Ehtnograficheskoe obozrenie* = Ethnographic Review. 2008; (4):59-76. Available at: <http://journal.ica.ras.ru/archive/2000s/2008/4.htm> (accessed 19.04.2018). (In Russ.)



9. Korchak E.A. Indigenous Peoples of the North in the National Arctic Strategies. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya* = Modern Problems of Science and Education. 2013; (5). Available at: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=10096> (accessed 19.04.2018). (In Russ.)

10. Fondahl G., Poelzer G. Aboriginal Land Rights in Russia at the Beginning of the Twenty-First Century. *Polar Record*. 2003; 39(2):111-122. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0032247402002747>

11. Gaiduk V.V. Political Mediators Ethnosocial and Intercultural Lines of Communication. *Vestnik BIST. Seriya: Obshchestvennye nauki* = Bulletin of BIST (Bashkir Institute of Social Technologies) Social Sciences. 2014; (4):72-78. Available at: <https://vestnik-bist.ru/ru/arkhiv-nomerov/2014-2/> (accessed 19.04.2018). (In Russ.)

12. Sadovoy A.N., Poddubikov V.V. Ethnological Expert Examination in Regional Government Practice: The Experience of the Kemerovo Region. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta* = Bulletin of Kemerovo State University. 2011; (1):22-26. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16388722> (accessed 19.04.2018). (In Russ.)

13. Kondrashev A.A., Zenkina A.B., Ronzhina O.V. Northern (Arctic) Territories of the Russian Federation: Implementation of Economic Rights by Indigenous Smaller Peoples. *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka* = Russian Law: Education, Practice, Researches. 2017; (5):53-61. Available at: http://rp-journal.ru/?page_id=839 (accessed 19.04.2018). (In Russ.)

Submitted 12.11.2018; accepted for publication 21.12.2018; published online 29.03.2019.

About the author:

Anna Yu. Kuznetsova, Postgraduate, Sector of Ethnography, Institute of Language, Literature and History, Komi Science Center, Ural Branch of the Russian Academy of Science (26 Kommunisticheskaya St., Syktyvkar 167982, Russia), Doctoral Student, Institute of History and Archeology, University of Tartu (18 Ülikooli, Tartu 50090, Estonia), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8420-2333>, ann-kuznetsova@mail.ru

For citation:

Kuznetsova A.Yu. Rights of Small Peoples Living in the European North of Russia in the Legislative Acts of the Russian Federation. *Regionologiya* = Regionology. 2019; 27(1):82-99. DOI: <https://doi.org/10.15507/2413-1407.106.027.201901.082-099>

The author has read and approved the final version of the manuscript.