

УДК 323.15

*А.М. Пономарёв***«КОРЕННЫЕ НАРОДЫ»: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ**

Принятие ООН в 2007 г. «Декларации о правах коренных народов» вновь актуализировало в политической практике и теоретико-политическом дискурсе проблематику, связанную с положением этнонациональных и этноязыковых меньшинств. Декларация содержит ряд положений, которые приходят в противоречие с установками российского политического руководства, сформировавшегося под влиянием распада СССР. Отказ от подписания и ратификации Декларации аргументируется российской стороной наличием собственной концепции прав коренных народов, с которой концепция ООН совпадает не полностью, а также наличием собственного законодательства в данной области, опирающегося на традицию, насчитывающую не одно десятилетие. Обладая прогрессивным законодательным регулированием в области обеспечения прав коренных народов, советская, а в последствии и российская сторона, справедливо указывала на то, что, во-первых, отечественная политическая практика серьёзно влияла на саму международную концепцию прав коренных народов и, во-вторых, регуляция постколониальных ситуаций не применима к советской и постсоветской реальности.

Ключевые слова: коренные народы (indigenous people), «Декларации о правах коренных народов», права человека, коллективные этнические права, Международная организация труда, Организация Объединённых Наций.

Введение

Международные правовые акты, в том числе носящие рекомендательный характер, являются одним из факторов долговременного влияния на политические процессы. Принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединённых Наций (далее – ГА ООН) «Декларации о правах коренных народов» [1] является одним из таких документов. Политические аспекты декларации проявляются, с одной стороны, в том, что она есть результат долгой политической борьбы. С другой стороны, декларация – документ, который стал важнейшим фактором не столько международной, сколько внутренней политики стран, имеющих сложный этнонациональный, этноязыковой и этноконфессиональный состав. Решающее значение декларации, в том числе и для России, заключается в том, что это первый международный документ, реализующий в политико-правовой области концепт коллективных этнических прав, которые относятся к третьему поколению прав человека. Под этим углом зрения последствия принятия декларации столь авторитетным органом могут быть сопоставимы с последствиями признания политических и социальных прав человека. В силу этого, и рекомендательный характер декларации, и незначительное пока число стран-подписантов не должны вызывать смущения; в исторической перспективе данный документ оформляет процессы, которые по своей фундаментальности стоят в одном ряду с процессами, результаты которых фиксируются во «Всеобщей декларации прав человека» [2].

История концепта

Неоднозначное отношение членов ООН к декларации связано со множеством факторов. В их числе и внутривнутриполитические процессы в ряде стран, и межгосударственные конфликты на этнической, конфессиональной и языковой почве, и разная колониальная история. К этим факторам следует отнести и различное отношение стран-членов ООН к самой концепции прав коренных народов, их различное участие в истории формирования этой концепции и принятии декларации.

В этом отношении права коренных народов разделяют участь прав человека третьего поколения, то есть коллективных прав. Практика функционирования современного высокодифференцированного общества демонстрирует, что полное обеспечение индивидуальных прав возможно только при полном выполнении коллективных прав, что увеличение числа социальных групп, в которые интегрирован человек современного общества, ведёт к росту значимости коллективных прав, увеличению их числа. Этой логике подчиняется развитие прав коренных народов, которые эволюционировали после исследований Международной организацией труда (далее – МОТ) условий труда коренных народов с целью их защиты до принятия ГА ООН 13 сентября 2007г. «Декларации о правах коренных народов».

Однако, несмотря на долгую эволюцию понятия «коренной народ», на принятие документа такой значимости, само определение этого понятия остаётся дискуссионным. Определение понятия «коренной народ» затруднительно в силу того, что на это определение влияет применение понятия «коренной народ» в общественных науках, в практике самоопределения народов, в праве, затрагивающем отношения «народ – государство». Дополнительные трудности в создании однозначной юридической дефиниции «коренной народ» связаны с применением на практике этого понятия к различным социальным группам и в отличающихся друг от друга ситуациях. Присутствие явного политического контекста также сильно влияет на процедуры выработки приемлемой для всех участников международных отношений дефиниции «коренной народ». По этим причинам «Декларация о правах коренных народов» не содержит такого рода дефиниции. В качестве «рабочего определения» в процессе подготовки «Декларации о правах коренных народов» использовалось определение, предложенное в 1989 г. специальным докладчиком Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии ООН по правам человека Хосе Р. Мартинесом Кобо в докладе «Исследование проблемы дискриминации в отношении коренных народов». Согласно этому определению, «коренные народы – это коренные общины, народы и нации... Они составляют слои общества, не являющиеся доминирующими, и хотят сохранять, развивать и передавать будущим поколениям территорию своих предков и свою этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа в соответствии со своими собственными культурными особенностями, социальными институтами и правовыми системами...»; они имеют историческую преемственность с обществами доколониального периода, которые развиваются на своей исконной территории (Цит по: [3. С. 3-4]).

Центр по правам человека Отделения ООН в Женеве в своём обзоре фактов за 1990г. приводит следующее определение «коренных народов»: «...народы называют коренными или исконными, потому что они жили на своих землях до прихода переселенцев из других районов; ...они являются потомками тех, кто населял ту или иную страну или географический район, когда туда стали переселяться народы других культур и этнического происхождения...» (Цит по: [3. С. 4]).

Официальное определение, содержащееся в международных правовых документах, имеется в Конвенции МОТ №169 – «Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», которая принята Генеральной конференцией МОТ 27 июня 1989 г. (вступила в силу 05 сентября 1991г.) [4]. В ст. 1 говорится, что Конвенция «1. ... распространяется: а) на народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством; б) на 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 её 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. 2. Указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения настоящей Конвенции». Термин «племенной» в название и текст Конвенции был добавлен потому, что некоторые кочевые племена не могут быть определены как «коренные» по всей зоне, где они традиционно кочевали. Новационность процитированной Конвенции заключалась также в том, что она применяется в отношении народов, а не лиц, входящих в состав народов, то есть говорит именно о коллективном характере прав коренных народов.

Следует сделать оговорку, что определение, содержащееся в Конвенции МОТ №169, не является общепризнанным. В практике управления, значимой с политико-правовой точки зрения (то есть отвлекаясь от теоретических дискуссий), в качестве коренных народов могут признаваться общности на основе следующих характеристик: тесная связь с территорией проживания их предков и природными ресурсами в конкретном регионе; самоидентификация её членов и идентификация другими общностями её членов как членов определенной культурной группы; родной язык, часто отличающийся от государственного; наличие традиционных социальных и политических институтов; ориентация на традиционные средства к существованию.

Перечисленные характеристики могут быть выражены в различной степени и в различной комбинации. При этом коренные народы, как правило, составляют неосновную часть общества, не при-

надлежат к доминирующим группам. В роли общности они настроены на сохранение, развитие и передачу по наследству будущим поколениям земли своих предков и своего этнического своеобразия как основы продолжения существования своего народа в соответствии со своими собственными культурными традициями, социальными институтами и правовыми системами.

Важно подчеркнуть, что в отличие от понятия «национальное меньшинство», которое может рассматриваться как пересекающееся по объёму с понятием «коренной народ», специфика понятия «коренной народ» связана с включением в его содержание признаков территории и особого режима доступа к природным ресурсам и пользования ими. «Национальное меньшинство» принято трактовать как понятие, относимое к экстерриториальным общностям. Другим важным различием в содержании обоих понятий является акцент, который в понятии «коренной народ» делается на коллективные права, а в понятии «национальное меньшинство» – на права индивидуальные, понимаемые как совместные права индивидов, относящих себя к национальному меньшинству. С учётом этого различия представитель коренного народа – это тот, кто считает себя принадлежащим к коренному народу и признается этим народом своим членом.

В ситуации отсутствия общепризнанного определения «коренной народ» международная правовая политика ориентируется на определение МОТ. Это не случайно, так как деятельность именно Международной организации труда сыграла ключевую роль в продвижении и признании правовых норм, направленных на защиту прав коренных народов. Именно в её документах, а именно в Конвенции № 107 «Конвенция о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах» (принята Генеральной конференцией МОТ 26 июня 1957 г.) [5], впервые был применён данный термин. Но обращение МОТ к теме защиты прав коренных народов произошло раньше. История деятельности МОТ в данном направлении начинается в 20-е гг. XX в., когда эта организация провела целый ряд исследований, направленных на изучение условий труда и положения трудящихся коренного населения, а позже (в 1930-е гг.), приняла ряд соответствующих решений (напр., Конвенция № 50 «О вербовке трудящихся из коренного населения» (1936 г.) [6], Конвенция № 64 «О трудовых договорах трудящихся коренного населения» (1939 г.) [7]).

Конвенция № 107, которую ратифицировали 27 стран, была разработана и принята, исходя из имевшегося на тот момент опыта. Концептуально основные положения Конвенции исходили из общих теоретико-идеологических установок 50–60-х гг. XX в. Это отражено в положении о том, к кому применяется данная Конвенция (кто, следовательно, должен пониматься под «коренным народом»); а также в достаточно явно заявленной цели применения положений данной конвенции, а именно, на интеграцию коренных народов в социально-экономическую и политическую структуру современных обществ. Другими словами, конвенция воспроизводила идеи линейно-восходящего прогрессистского развития, модернизации как преодоления разрыва между «развитыми» и «отсталыми» народами и, де-факто, юридически закрепляла деление народов на «передовые» и «отставшие в своём развитии».

Общий кризис концепции догоняющего развития, возражения самих народов на внешнее по отношению к ним желание «модернизировать» их, заявление представителей народов об их приверженности традиционным ценностям повлекло за собой изменение трактовки «коренные народы», что и нашло отражение в упомянутой выше Конвенции МОТ №169. В новой конвенции признавалась ценность самобытности «коренного народа», его культуры и языка, а также было признано равенство в отношении с другими народами (точнее, в ней признаётся распространённость на коренные народы всех прав, которые признаются за народами согласно Уставу ООН – в том числе, напр., право на самоопределение). Среди прочих прав конвенция признаёт за коренными народами право выбирать приоритеты собственного развития и, в отличие от предыдущей конвенции, право на сохранение своих институтов и обычаев. Конвенция МОТ №169 была ратифицирована ещё меньшим числом стран, в настоящее время в ней участвуют 17 государств (Конвенция №107 остаётся действующей для ратифицировавших её стран). Одной из причин этого следует признать обязательность исполнения предписаний Конвенций №169 для ратифицировавшей её страны. В частности, её исполнение включает в себя *обязательные* мониторинг и отчётность по исполнению Конвенции.

Декларация и её значение

Работа над принятием Конвенции МОТ №169 шла одновременно с подготовкой ООН универсального международного правового документа – «Декларация прав коренных народов». Это одна из причин, по которой основные положения обоих документов созвучны друг с другом.

Принятие Генеральной Ассамблеей ООН и открытие к подписанию 13 сентября 2007 г. «Декларации прав коренных народов» ООН стали следующим этапом развития концепции прав коренных народов. Принятию Декларации предшествовала долгая работа на протяжении почти 22 лет. В 1977 и 1981 гг. в Женеве прошли международные конференции неправительственных организаций по проблемам коренных народов. Одновременно ООН осуществила специальное исследование по данной проблематике. На основании результатов исследования и конференций Экономическим и социальным советом ООН 7 мая 1982 г. была принята резолюция 1982/34 «Изучение проблемы дискриминации коренного населения». Этой резолюцией указанный Совет уполномочил Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств при Комиссии по правам человека создать Рабочую группу по коренным народам. Деятельность рабочей группы, проводившей свои сессии ежегодно, была одним из крупнейших форумов ООН в области прав человека. Рабочая группа стала разработчиком проекта рассматриваемой декларации, решение о разработке которой было принято в 1985 г. После подготовки проекта декларации он был согласован в Рабочей группе, рассмотрен и одобрен в Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в Комиссии по правам человека, затем – в Экономическом и социальном совете ООН.

В июне 2006 г. проект декларации был принят на первой сессии Совета по правам человека, но документ не был передан на утверждение Генеральной Ассамблеей. Ряд делегаций возражали против положения о том, что коренные народы имеют право на самоопределение, на землю и ресурсы. При утверждении декларации на последнем заседании 61 сессии ГА ООН консенсуса достичь также не удалось. За Декларацию проголосовали 143 государства, против – Австралия, Канада, Новая Зеландия и США, 11 стран воздержались (в том числе – Россия).

Декларация по коренным народам не имеет обязательной силы для государств и не налагает на правительства юридических обязательств. Однако заинтересованными группами подчеркивается, что её принятие Генеральной Ассамблеей ООН придает ей огромную моральную силу. В окончательном варианте Декларация содержит 46 статей. По сути, она комплексно охватывает практически все права и свободы коренных народов, опирается на положения, которые содержатся в иных международных правовых актах, на обобщение мировой практики. В частности, в ней коренным народам гарантированы: свобода от дискриминации, защита от геноцида и этноцида; право на самоопределение, самоуправление и автономность в решении внутренних и местных вопросов, участие в принятии решений, затрагивающих их права; право на сохранение своих институтов и свободное развитие; право на защиту от принудительного удаления со своих земель; право на реституцию; соблюдение и возрождение традиций и обычаев, использование и передача следующим поколениям своей истории, языка, религии, философии, традиционной медицины и т.п.; создание своих систем образования и учебных заведений и контроль над ними; создание собственных СМИ; защита экологической среды; трансграничные контакты; собственность и владение землей и природными ресурсами в районах традиционного проживания; сохранение и развитие этнических и культурных признаков и самобытности и другие.

Значение Декларации заключается в том, что впервые в мировой практике принят документ, фиксирующий коллективные права коренных народов в комплексе, системно. Декларация фактически развивает положения главы 11 Устава ООН, которая определяет политику в отношении территорий, народы которых не достигли еще полного самоуправления. Согласно этой главе члены ООН обязуются способствовать благополучию населения этих территорий, признавая в своей политике интересы населения этих территорий в качестве первостепенных. При определении значения Декларации следует указать на взаимосвязь прав коренных народов с правами человека. Во-первых, с более традиционной точки зрения права коренных народов могут трактоваться как следствия из индивидуальных прав при определении статуса коллективов (этой логике подчиняется трактовка прав национальных меньшинств). Во-вторых, с позиции расширенной трактовки коллективных прав права коренных народов являются частным случаем обеспечения множественной идентичности личности в современном мире, что свидетельствует о расширении перечня неотъемлемых прав человека, о юридическом гарантировании международным правом развития структур гражданского общества. Важным следствием принятия Декларации является развитие права на самобытность в качестве международного правового института, юридически обеспечивающего сохранение и развитие этнокультурных, этноязыковых и этноконфессиональных общностей¹.

¹ Более подробно некоторые логико-понятийные вопросы юридических определений в сфере регулирования национальных отношений и их возможные практические приложения затронуты автором статьи в [8].

Отношение к декларации России

В развитие международных правовых норм, защищающих права коренных народов, большой вклад внёс СССР. Однако позиция и СССР, и Российской Федерации в части подписания документов такого рода характеризовалась особым подходом. СССР считал, что данные документы затрагивают права народов колоний капиталистического мира, а потому не применимы к стране, решившей национальный вопрос в ходе социалистического строительства на основе равенства всех народов.

Позиция России при обсуждении «Декларации прав коренных народов» и в ходе голосования при её утверждении ГА ООН мотивируется несогласием с текстом декларации в части права коренных народов на самоопределение, а также тем обстоятельством, что статьи декларации о праве коренных народов на земли, территории и природные ресурсы, о праве на компенсацию противоречат российскому законодательству. Российская Федерация предлагала ограничить право коренных народов на самоопределение «рамками национальных правовых систем и конституций государств».

Дополнительным аргументом, приводимом Российской Федерацией, является наличие собственного законодательного регулирования прав коренных народов, основным элементом которого является Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [9]. Указанный закон содержит определение коренного народа, которое не совпадает с приводимыми в международных правовых документах определениями. В частности, этим законом в ст.1 даётся следующее определение: «коренные малочисленные народы Российской Федерации (далее – малочисленные народы) – народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями».

Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы.

Позиция Российской Федерации в отношении рассматриваемой декларации позволяет продемонстрировать одну из трудностей в реализации последней. Речь идёт о практической неразрешимости проблемы этнических коллективных прав в рамках этатистской модели нации [10. С. 72-73]². В то же время опора на этносоциальную модель нации, юридическое оформление положений которой, по нашему мнению, даёт декларация, требует признания атрибутивности коллективных этнических прав. Это признание, то есть признание факта существования этих прав как неотъемлемых и изначально присущих социально-этнической общности, переводит обсуждение проблемы в плоскость этнического (национального) суверенитета. Данное понятие традиционно связывается с государственностью, но содержательно оно шире. «Суверенитет не состоит из прав; он является основанием прав; выражая вместе с тем и характер осуществления этих прав» [11. С. 74]. Г.В.Ф. Гегель выразил его сущность следующим образом: «Суверенитет ... *существует* только как уверенная в самой себе *субъективность* и как абстрактность и тем самым не имеющее *основания самоопределение* воли, от которого зависит окончательное решение» [12. С. 319]. Таким образом, проблема осуществления этнических коллективных прав перетекает из пространства правового арбитража в поле политической борьбы.

Заключительное положение

В заключение укажем на ещё одну проблему – проблему соотношения индивидуальных и коллективных этнических прав. Заложенное в декларации решение сложной проблемы защиты индивидуальных и коллективных прав, которые могут приходиться в противоречие друг с другом, следует признать оптимальным и конструктивным. В то же время следует отметить, что самой коллизии между коллективными и индивидуальными правами этнических меньшинств декларация в полной мере снять не могла. Именно практика реализации коллективных прав коренных народов вызывает настороженное отношение к ратификации названной декларации рядом государств – членом ООН. Особое беспокойство вызывают, по-видимому, положения, согласно которым коренные народы имеют право на самооп-

² К приведённым авторами примерам можно добавить признание ООН различных негосударственных организаций народов, ведущих освободительную борьбу, а также существование при ООН Организации непроданных народов (ОНН).

ределение, а также право владения землей и природными ресурсами. Помимо этого, беспокойство вызывает юридическая терминология. Понятия «коренные народы», «самоуправление», «этноцид и геноцид», «земли и территории» не получили в тексте декларации четкого определения развития. Таким образом, процесс ратификации декларации вновь актуализирует проблематику двух типов этнических прав и свобод, актуализирует не только для политиков и правоприменителей, но и для ученых.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights (дата обращения: 05.04.2017).
2. Всеобщая декларация прав человека. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=107 (дата обращения: 05.04.2017).
3. Коренные народы и правозащитная система Организации Объединённых Наций. Изложение фактов. №9/Rev. 2 Нью-Йорк и Женева: Организация Объединённых Наций, 2013. 74 с.
4. Конвенция МОТ № 169 О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=90 (дата обращения: 05.04.2017).
5. Конвенция МОТ № 107 О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=287 (дата обращения: 05.04.2017).
6. Конвенция МОТ № 50 О регламентации некоторых особых систем вербовки работников. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=243 (дата обращения: 05.04.2017).
7. Конвенция МОТ № 64 О регламентации письменных трудовых договоров работников коренного населения. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=253 (дата обращения: 05.04.2017).
8. Пономарёв А.М. Коллективные этнические права: политико-правовой аспект // Социально-гуманитарные знания. 2010. №3. С. 101-113.
9. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изм. и доп.). URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/180406/> (дата обращения: 05.04.2017).
10. Оль П.А., Ромашов Р.А. Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности). СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. 144 с.
11. Левин И.Д. Суверенитет. М.: Госюриздат, 1948. 376 с.
12. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с.

Поступила в редакцию 04.04.17

A.M. Ponomarev

“INDIGENOUS PEOPLES”: POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE CONCEPT

The adoption of the "Declaration on the rights of indigenous peoples" by the UN in 2007 actualized in political practice and theoretical and political discourse issues associated with the provision of ethno-national and ethno-linguistic minorities. The Declaration contains a number of provisions that come in conflict with the attitudes of the Russian political leadership that were formed under the influence of the Soviet collapse. The refusal of signature and ratification of the Declaration is argued by the Russian side with having their own concept of the rights of indigenous peoples, with which the UN concept not fully coincide, as well as their own legislation in this field, based on a tradition of more than a decade. Having progressive legislative regulation in the sphere of ensuring the rights of indigenous peoples, Soviet, and subsequently Russian side rightly pointed out that, first, domestic political practice had a major impact on the international concept of the rights of indigenous peoples and, secondly, regulation of postcolonial situations is not applied to Soviet and post-Soviet reality.

Keywords: indigenous peoples, "Declaration on the rights of indigenous peoples", human rights, collective ethnic rights, the International Labour Organization, the United Nations.

Пономарёв Алексей Михайлович,
доктор философских наук, директор

Удмуртский филиал Института философии и права
Уральского отделения Российской академии наук
426004, Россия, г. Ижевск, ул. Ломоносова, 4
E-mail: amp08@mail.ru

Ponomarev A.M.,
Doctor of Philosophy, Director

Udmurt branch of the Institute of philosophy and law
of Ural branch of Russian Academy of Sciences
Lomonosova st., 4, Izhevsk, Russia, 426004
E-mail: amp08@mail.ru