

Право коренных народов на самоопределение

*Гарипов Р.Ш.**

Право народов на самоопределение до сих пор остается предметом дискуссий среди юристов международников, оно зачастую становится камнем преткновения и приводит к межнациональным конфликтам. Разграничивают два его аспекта: внутреннее и внешнее самоопределение. Согласно нормам международного права коренные народы не обладают правом на внешнее самоопределение, но могут претендовать на внутреннее самоопределение, наиболее приемлемой формой которого является автономия.

Коренными народами может быть реализовано право на самоопределение с учетом суверенитета и территориальной целостности государства. Однако до сих пор в науке и практике международного права существует необходимость конкретизации права коренных народов на самоопределение, его содержания и пределов реализации настоящего права.

Ключевые слова: коренной народ; самоопределение народов; аборигены; индейцы.

Практически во всех странах наблюдаются тенденции к сепаратизму, национальному и религиозному фундаментализму. Одной из актуальнейших проблем современности является реализация коллективных прав, в том числе коренными народами. В настоящее время в международном праве имеется целый ряд как универсальных, так и специальных актов, принятых в отношении коренных народов в рамках ООН, МОТ и других международных организаций.

Мировая ситуация середины и конца XX столетия характеризовалась распадом крупнейших колониальных держав, борьбой народов за свободу и независимость, за право на самоопределение, а также территориальными и этническими конфликтами. Все это лишний раз доказало, что невозможно достижение устойчивого развития без учета этнического или национального факторов. Мир состоит не только

* Гарипов Руслан Шавкатович – к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета (г. Казань). arslan111@rambler.ru.

и не столько из государств, сколько из народов. Народы в отношении государств первичны, а права и свободы народов, в том числе коренных, должны стать определяющими в правовых взаимоотношениях¹. Практическое завершение в глобальном масштабе процесса деколонизации, воссоединение Германии и распад СССР, СФРЮ и Чехословакии привели ко все более широкому распространению мнения о том, что внешнее самоопределение не должно увязываться только с колониальными ситуациями. Многие эксперты отмечают общую тенденцию все более широкого толкования идеи права народов на самоопределение международными организациями и профессиональным сообществом специалистов в области международного права².

Анализируя проблему самоопределения коренных народов, мы сталкиваемся с достаточно сложной задачей. Подавляющее большинство коренных народов находится в положении «внутренней колониальной ситуации»³, или имеют статус «внутренне зависимых наций»⁴, что при реалистичном подходе к вопросу возможности суверенитета и самоопределения для коренных народов перекрываются, и сама концепция самоопределения в широком смысле этого слова к ним не применима.

В тоже время аборигенные народы твердо настаивают на тесных взаимосвязях между их неотъемлемыми правами на свои территории и их параллельном праве на самостоятельное управление. Эта взаимосвязь была признана, и был установлен режим самоуправления пока только в двух частях «Четвертого мира». Это Гренландия – бывшая колония Дании, которая еще несколько десятков лет назад признавалась частью Дании⁵. Второй пример представляет Нунавут в Север-

¹ См.: Аракчаа К.Д. Коренные народы: международное и национальное право. – М.: Редакционно-издательский отдел Аппарата Государственной Думы, 1995. – С. 3.

² Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: Права человека, 1996. – С. 113.

³ См.: Garth Nettheim. *Peoples and Populations – Indigenous peoples and the Rights of Peoples / The Rights of Peoples*. Ed. By James Crawford. – Oxford: Clarendon Press, 1988. – P. 118.

⁴ См.: Glenn T. Morris. In Support of the Right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law // *German Yearbook of International Law*. – Vol. 29. – Berlin, 1986. – P. 25.

⁵ Гренландия приобрела относительно независимый статус в 1978 году, когда там было введено так называемое Независимое управление. Гренландия представляет собой лучший пример внутреннего правления, одной из причин которого является то, что ее границы географически очерчены. В большинстве других стран определение границ

ной Канаде, который был учрежден как самоуправляемая территория в 1993 году. В других странах аборигенные народы подают иски против правительств о восстановлении собственности на свои территории и одновременно ведут борьбу за возрождение политических институтов, имеющих значительное влияние в тех вопросах, которые они называют своими⁶.

Статья первая Конвенции Монтевидео о правах и обязанностях государств приводятся основные критерии для определения государства, критериев, по сути необходимых для его создания, это: постоянное население, определенная территория, эффективное правительство и способность вступать в отношения с другими государствами. Таким образом, народ, который потенциально соответствует данным критериям, может создавать свое государство и имеет право на самоопределение, включая выбор независимости. Народ же не имеющий таких признаков, тоже имеет право на самоопределение, но не выходящее за пределы автономии, то есть в рамках другой нации, другого народа, государства⁷. Если в качестве критерия права на самоопределение брать четыре вышеуказанных пункта, то можно заметить, что огромное количество коренных народов полностью отвечают данным критериям, если конечно же исходить из того, что все исконные земли принадлежат коренным народам, как провозглашается в международно-правовых документах⁸.

Требование аборигенов на реализацию права на самоопределение вызвало настороженную реакцию многих правительств, так как требования о самоопределении зачастую отождествляются с требованиями о независимости и сецессии. Однако впоследствии многие влиятельные страны смогли преодолеть свои страхи и поддержали идеи внутреннего самоопределения. Дания в конце 1970-х годов предоставила

территорий проблематично, существует проблема территориального разграничения. Возникают вопросы относительно того, какая именно часть этнической территории, какая область поселений и какая группа населения должны входить в область политического контроля меньшинства.

⁶ См.: Туэн Т. Обычное право и права саами в Норвегии // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии / Отв. редактор Н.И. Новикова. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С. 112.

⁷ См.: Clinebell J.H., Thomson J. Sovereignty and Self-Determination: The Rights of Native Americans under International Law // Buffalo Legal Review. - № 27. – 1978. – P.669.

⁸ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С. 137.

автономию инуитам Гренландии⁹, а Канада признала к концу 90-х гг. право на ограниченную автономию за инуитами северной Канады и народностью нисга Британской Колумбии. Несколько ранее, в 1975 году, произошел решающий исторический прорыв в международно-правовом признании прав коренных народов. Международный Суд ООН известил о том, что коренные жители Западной Сахары имеют право на самоопределение, как альтернативу принудительному включению в состав государства. А в 1983 году судья Международного Суда сэръ Роберт Дженнингс сослался на дело «Западная Сахара», как на важный прецедент, подтверждающий, что в международном праве подход к связи народов с землей целиком и полностью отличен от подхода, принятого в западном земельном праве, который основан на владении и пользовании землей субъектом в связи с обретением и осуществлением суверенитета над данной территорией. Он настаивал на том, что международное право должно включать всю совокупность существующих в мире правовых традиций, и подчеркивал настоятельную потребность в развитии международного права, способного охватить все разнообразие культур и цивилизаций. В деле «Западная Сахара» можно выделить два фундаментальных аспекта. Во-первых, факт признания незаконности применения юридического термина «*terra nullius*» (ничья земля) для обозначения территории, занятой аборигенами. Во-вторых, дело «Западная Сахара», как новый прецедент в международном праве подтвердило историческую значимость переговоров, приводящих к заключению надежных соглашений между властями расширяющих свою территорию государств и туземными народами.

В 1999 году рабочей группе ООН по коренным народам был представлен доклад с оценкой ранее заключенных договоров и соглашений между коренными народами и правительствами государств. В докладе провозглашался принцип, согласно которому договоры между туземными народами и властями государств являются международными соглашениями, что коренные народы являются субъектами международного права и любая попытка властей придать этим соглашениям характер документов внутреннего права и, соответственно, односторонний характер нарушает право аборигенов на самоопределение. В отечественной литературе также можно встретить мнение, согласно которому

⁹ В 2009 году Дания уже предоставила возможность Гренландии объявить свою независимость, что является, на наш взгляд, ярким примером мирного осуществления права внешнего самоопределения коренным народом (инуитами) этого острова.

наделение коренных народов правом на самоопределение может стать ценным вкладом в развитие международного права¹⁰.

Однако в Конвенции МОТ № 169 1989 года «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» говорится о том, что использование термина «народы» в Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом. Из этого следует, что понятия «народ» и «коренной народ» не равнозначны и имеют разное толкование в международном праве. Настоящая оговорка была сделана не случайно, она означает, что реализация прав аборигенов не подразумевает осуществления права народов на самоопределение, а именно его внешней составляющей, предполагающей свободный выбор данными народами своего политического статуса, территориальной обособленности с образованием собственной государственности. То есть международно-правовые документы, предусматривающие право народов на самоопределение не распространяются на коренные народы.

Именно поэтому в Конвенции МОТ № 107 1957 года «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» использовался термин «коренное население», а не «коренные народы» и при принятии новой Конвенции МОТ № 169 1989 года долго шли дебаты, какой термин использовать «население» или «народы», так как правительства многих государств были обеспокоены возможностью народов воспользоваться правом на самоопределение¹¹. Ведь если признать их народом, они получают право на самоопределение, так как исходя из принципов современного международного права, оно является неотъемлемым правом любого народа. В итоге было решено использовать формулировку «коренные народы», но с указанной выше оговоркой.

В Декларации о правах коренных народах, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН в 2007 году содержится положение о том, что государство должно уважать права коренных народов на внутреннее самоопределение и изыскивать возможности для финансирования

¹⁰ См.: Историко-правовые аспекты формирования правового статуса коренных народов: монография / С.Н. Горбунов, Б.А. Молчанов, Н.Я. Фалилеев. – М. – Архангельск: ЮПИТЕР, 2007. – С. 23.

¹¹ См.: Lee Swepston. Indigenous and Tribal Peoples and International Law: Recent Developments // Current Anthropology. – Vol. 30. – № 2. – 1989. – P. 261.

деятельности, направленной на достижение и осуществление самоопределения. Кроме того, прежде чем предпринимать какие-либо действия, затрагивающие интересы коренных народов, государство должно заручиться ясно выраженным согласием коренных народов, данным на основании представленной ему объективной информации. Документ возлагает на государство обязательство осуществлять вместе с коренными народами меры по реализации в полном объеме права на самоопределение. В то же время статья 46 Декларации гласит, что ничто в настоящей Декларации не может толковаться или рассматриваться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности и политического единства суверенных и независимых государств¹². Безусловно, революционным в международном праве можно назвать такое событие как закрепления статуса субъекта права на «внутреннее» самоопределение за коренными народами.

Достижением Декларации также, на наш взгляд, явилось отсутствие вышеупомянутой оговорки как в Конвенции МОТ № 169 относительно термина «народ». Дискуссия в научной литературе, является ли коренной народ собственно народом, напоминает имевшую место в свое время дискуссию, являются ли представители коренных народов собственно людьми или нет¹³. На наш взгляд оговорка к Конвенции № 169 носит дискриминационный характер, это то же самое, что признать представителей коренных народов людьми, но при этом лишить их всех прав, вытекающих из этого понятия.

По мнению Ананидзе Ф.Р. право на самоопределение никоим образом не означает автоматическую сепарацию и создание своего государства и соответственно самоопределение коренных народов в современном мире следует свести к праву на развитие, т.е. решению тех социально-экономических, культурно-религиозных и политических проблем, которые стоят перед коренными народами на сегодняшний день¹⁴. Ведь именно игнорирование и нерешение вышеуказанных про-

¹² См.: Декларация ООН о правах коренных народов // Московский журнал международного права. – № 4, 2007. – С. 322.

¹³ Подобная дискуссия велась с момента открытия Америки и имела место вплоть до начала XX века в Австралии, где ученые, юристы и представители власти вели спор о том, как квалифицировать убийство аборигенов, как убийство человека и уголовно наказуемое деяние, либо как убийство животного.

¹⁴ См.: Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые проблемы защиты прав коренных народов. – Дисс. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – Москва. – 1996. – С. 55.

блем в государствах толкает коренные народы на сепарацию. В качестве позитивного примера в литературе приводят политику Финляндии в отношении Аландских островов, которая, предоставив жителям этих островов, шведам, широкие автономные права, сняв тем самым напряженность и решив, таким образом, проблему сепарации.

Государства должны уделять особое внимание местному самоуправлению, предоставив коренным народам право самим решать свои проблемы через местные органы самоуправления, а также через местное правительство или парламент. Все это послужит главным политическим и правовым условием для выживания, сохранения и развития коренных народов. В этой связи необходимо привести в пример выводы и рекомендации Совещания экспертов ООН по вопросам автономии и внутреннего самоуправления коренных народов, проходившего в Нуке (Гренландия) 24-28 сентября 1991 года:

- коренные народы исторически являются самоуправляющимися, имеющими свои собственные языки, культуру, законы и традиции;

- коренные народы представляют собой самостоятельные народы и общества, имеющие право на самоопределение, включая право на автономию, самоуправление и самобытность;

- самоуправление и самостоятельное решение административных и хозяйственных вопросов коренных народов являются элементами политической автономии. Осуществление этого права не должно ставить под угрозу территориальную целостность государства;

- для коренных народов автономия и самоуправление являются предпосылками достижения равенства, уважения человеческого достоинства, свободы от дискриминации и полного осуществления всех прав человека;

- территория коренных народов и ее ресурсы имеют важное значение для физического, культурного и духовного осуществления этих народов и для достижения и эффективного осуществления ими автономии и самоуправления. Эта территория и ресурсы должны гарантироваться народам для обеспечения их существования и последовательного развития общин и культуры коренных народов;

- автономия и самоуправление коренных народов имеют благоприятное значение для охраны природной окружающей среды;

- автономия и органы самоуправления коренных народов должны в рамках своей компетенции обеспечивать полное соблюдение всех

прав человека и основных свобод, а также участие населения в ведении государственных дел;

– в основе автономии и самоуправления могут лежать международные договоры, конституции или законодательные положения, признающие права коренных народов. Кроме того, необходимо обеспечить соблюдение договоров, конвенций и других конкретных соглашений, заключенных при различных исторических обстоятельствах, поскольку такие документы создают и подтверждают юридическую и территориальную основу для обеспечения права коренных народов на автономию и самоуправление;

– автономия и самоуправление имеют важное значение для выживания и дальнейшего развития коренных народов и служат основой для международного сотрудничества и двусторонних и многосторонних юридических соглашений;

– в рамках государств автономия и самоуправление коренных народов способствуют мирному и справедливому политическому, культурному, духовному, социальному и экономическому развитию;

– при условии свободно выраженного желания соответствующих коренных народов автономия и самоуправление включают в себя, в частности, компетенцию в отношении принятия решений или активное и эффективное участие в этом процессе по вопросам, касающимся их земель, ресурсов, окружающей среды, развития, правосудия, образования, информации и общения, культуры, религии, здравоохранения, жилья, социального обеспечения, торговли, традиционных экономических систем и т.д.;

– соглашения об автономии и самоуправлении подлежат добросовестному соблюдению¹⁵.

По мнению отечественных исследователей, для решения проблемы самоопределения коренных народов вариант или модель самоопределения без сепарации приемлем как для коренных народов, так и для национальных государств, если мыслить реально и реально подходить к данной проблеме¹⁶. И в самом деле, данный подход видится как наиболее сбалансированный, так как предусматривает интересы, как конкретного коренного народа, так и государства, в котором он проживает. Данный подход представляется наиболее реальным и приемлемым.

¹⁵ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С. 6.

¹⁶ См.: Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Указ. соч. – С.142.

20 декабря 2007 года ряд племен народа сиу объявил о своей независимости и выходе из состава Соединенных Штатов Америки. В свете косовских событий все это выглядело вполне закономерно и последовательно. Объявление о независимости американскими индейцами происходит уже не в первый раз, подобные заявления звучали во второй половине XX века, во время захвата тюрьмы Алькатрас и в 1973 году в Южной Дакоте, в селении «Подбитое колено». Борьба коренных народов США за свои права, за независимость и самостоятельность продолжается и по сегодняшний день, причем очень активно и повсеместно.

В США идея самоопределения использовалась при определении статуса индейских общин. С 1934 года по закону Уилера-Ховарда индейская община считалась особой формой самоуправления коренных жителей США. В 1946 году общины получили еще больше автономии, им также было предоставлено право предъявлять федеральному правительству земельные иски. Условно это положение можно назвать внутренним самоопределением, но под жестким федеральным контролем.

С 1949 года начала набирать силу кампания по сокращению преимуществ и льгот, предоставляемых правительством США индейским общинам. Так, в пакете законопроектов, представленном на обсуждение Конгресса членами демократической партии, предполагалось снять попечительство над индейскими фондами, распространить на резервации юрисдикции штатов, ликвидировать финансовую помощь индейским общинам и т.д. Эта политика была продолжена и республиканской администрацией Эйзенхауэра. В 1953 году Конгресс подтвердил согласие с правительственной программой, провозгласив в резолюции № 108 снятие федеральной опеки, всех видов контроля и ограничений, которые затрагивали бы индейские общины. Однако неподготовленность бывших общинников к условиям рынка наемного труда заставили палаты Конгресса принять совместную резолюцию от 2 марта 1959 года, в которой фактически замораживались мероприятия по ликвидации общин коренного населения США, а сам процесс терминатии провозглашался лишь конечной целью политики правительства.

После прихода к власти Д. Кеннеди, в 1961 году была принята программа по индейскому вопросу, с одной стороны, негативно оценивавшая предыдущую политику терминатии, а с другой, провозгласившая курс на постепенную ликвидацию особого положения и противопоставления коренного населения другим гражданам США. Пересмотр политики терминатии был продолжен также президентом Л. Джонсоном,

обратившимся 6 марта 1968 года в Конгресс с посланием «Забытые американцы», в котором призвал с уважением относиться к национальному достоинству и особому положению индейцев.

Созданный распоряжением президента так называемый Национальный совет по равным возможностям индейцев подготовил к январю 1970 года пакет основных рекомендаций по проблемам коренного населения Америки. Этот проект предусматривал сохранение и укрепление внутренней общинной автономии индейцев, создание ими собственных планов социально-экономического развития резерваций и, наконец, усиление государственной помощи коренному населению. Рекомендации Национального совета по равным возможностям индейцев были с одобрением восприняты новым президентом Р. Никсоном и воплотились в новом курсе федерального правительства, фактически восстановившем статус кво между государством и индейцами.

28 июня 1973 года по инициативе сенатора Г. Джексона Конгресс принял резолюцию, в которой подчеркивалась необходимость восстановления статуса терминированных общин, а через полгода вступил в силу закон о возобновлении привилегий и статусных льгот общине индейцев Меномини, положивший начало процессу восстановления справедливости по отношению к коренным жителям США. Принятый 4 мая 1974 года закон о содействии индейскому самоопределению подтвердил особое положение индейцев и обязательства федерального правительства относительно коренного населения. Таким образом, сложилась особая система отношений между правительством и индейцами, имеющая целью предоставить возможность последним осуществить самоопределение в границах единого американского государства.

Раскрывая конституционное регулирование в Российской Федерации принципа права народов на самоопределение, необходимо отметить положения Преамбулы Конституции, в которой говорится, что многонациональный народ, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, принимает Конституцию РФ. При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Таким образом, Конституция России устанавливает, что принцип самоопределения был реализован многонациональным народом Российской Федерации в форме создания Российской Федерации как

самостоятельного суверенного государства¹⁷. О других формах самоопределения в Конституции РФ не упоминается.

Что касается законодательного регулирования, то в настоящее время в Федеральном законе от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» в качестве формы самоопределения предусмотрена национально-культурная автономия. Данная форма самоопределения представляет собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Иных форм самоопределения, например, в форме местной территориальной автономии, в российском федеральном законодательстве в настоящее время не закрепляется.

Как отмечают в научной литературе, любой малый этнос в условиях современной России может сохраниться и развиваться при наличии пяти основных условий и факторов:

1. Территория и экологическая среда;
2. Самоорганизация или самоопределение;
3. Экономические условия жизнеобеспечения;
4. Свод нормативных и законодательных актов, охраняющих этот народ и определяющий его правовой статус;
5. Наличие этнической или конфессиональной идеологии.

Все эти факторы взаимосвязаны и взаимообусловлены, но главным и определяющим из них является самоопределение¹⁸.

Право народов, в том числе коренных малочисленных народов России, на самоопределение не исключает их притязания на национально-территориальные образования. Наличие национально-территориального образования есть по существу обретение народом определенного

¹⁷ См.: Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / Под ред. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007. – С. 22.

¹⁸ См.: Куликов К.И. Проблемы самоопределения финно-угорских народов России в современных условиях // Коренные этносы Севера европейской части России на пороге нового тысячелетия: история, современность, перспективы (сборник статей). – Сыктывкар, 2000. – С. 30.

политического статуса, обозначающего его возможности в системе властных отношений самостоятельно решать проблемы своего бытия. Данное обстоятельство отличает такую автономию от национально-культурной (экстерриториальной) автономии, не связанной с претензиями на осуществление власти в территориальных границах, а нацеленной на удовлетворение духовных и культурных потребностей этнических общностей и лиц, относящихся к ним, независимо от места их проживания.

Необходимо отличать их также и от автономии территорий традиционного природопользования малочисленных народов, образуемых только с целью создания условий для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни. Данные территории могут выделяться в различных субъектах РФ, административно-территориальных единицах и муниципальных образованиях; равно как в границах территорий традиционного природопользования могут быть соответствующие поселения.

Иной формой автономии являются также общины малочисленных народов, как формы самоорганизации лиц, относящихся к этим народам и объединяемых по кровнородственному или территориальному признакам, создаваемой в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

По мнению профессора Кряжкова В.А. право малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование есть по существу право на национально-территориальную автономию, которая характеризуется тем, что территориям проживания данных народов законом придается особый статус, а органам публичной власти – полномочия (нормотворческие, административные и финансовые) самостоятельно решать вопросы развития этой территории, в том числе населяющих ее народов. В Российской Федерации указанное право не формулируется непосредственно, но фактически признается, что подтверждают существующие подобные образования и возможность их создания¹⁹.

Конституция РФ определила в качестве одного из оснований федеративного устройства России самоопределение народов²⁰, подразу-

¹⁹ См.: Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование // Государство и право. - № 3. – 2007. – С. 26.

²⁰ См.: часть 3 статьи 5 Конституции РФ гласит: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы

мевая тем самым допустимость национально-территориального образования, но непосредственно она не упоминает о каких-либо правах народов, включая малочисленные, на эти образования. Не содержит соответствующих положений Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» 1999 года и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 года. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» 1996 года гласит, что право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение (ст. 4)²¹.

В юридической литературе ставится вопрос, а можно ли автономные округа в составе Российской Федерации, названные в Конституции РФ (ст. 65), в частности те из них, в которых проживают коренные малочисленные народы (Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Ханты-Мансийский, Чукотский, Эвенкийский и Ямало-Ненецкий), рассматривать в качестве особой государственно-правовой формы самоопределения этих народов²²? С точки зрения истории их происхождения есть основания для утвердительного ответа, так как указанные округа создавались на территориях расселения народов Севера, как национальные административные объединения в целях защиты и развития названных народов. В советской юридической литературе национальные (в последующем автономные) округа определялись в качестве национально-государственных образований, административно-политической формы автономии народов Севера, в которой воплощается их право на самоопределение²³.

В то же время понятие «автономный округ» не несет в себе какой-либо специальной юридической нагрузки. Так, например профессор Кутафин О.Е. отмечал, что в Российской Федерации все субъекты явля-

государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации».

²¹ См.: Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г. // СЗ РФ. – 1996. - № 25. – Ст. 2965.

²² См.: Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование // Государство и право. - № 3. – 2007. – С. 28.

²³ См.: Потапов А.И. Автономный округ в системе национально-территориальной организации РСФСР // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Свердловск, 1977; Онищук Н.Т. Создание советской национальной государственности народностей Севера. – Томск, 1986. – С. 147.

ются равноправными и автономными, поэтому излишне подчеркивать в названии округа слово «автономный»²⁴. В соответствии с Конституцией России автономные округа – вид субъекта Российской Федерации, имеющий равный статус с другими субъектами Федерации, в том числе во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ст. 5). Они, как и иные субъекты РФ, обладают общими для всех субъектов Федерации элементами – имеют территорию, устав, органы государственной власти, законодательство и т.д. Их отличает только то, что автономные округа, за исключением Чукотского округа, входят в состав края или области, и отношения округов с данными субъектами могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа, и соответственно, органами государственной власти края или области.

Конституция РФ не характеризует автономные округа, как впрочем, и республики с автономными областями, в качестве национально-государственного образования какого-либо народа. Вместе с тем в современной юридической доктрине они по-прежнему определяются, как национально-территориальные государственные образования, имеющие форму национально-территориального самоопределения коренных малочисленных народов Севере, Сибири и Дальнего Востока²⁵. Такой подход отражает существующую действительность: автономные округа функционируют в своих исторических территориальных границах, объединяют, наряду с другими народами, малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, сохраняют имя соответствующих народов и носят этнический колорит.

Автономные округа вполне обоснованно самоидентифицируются как образования, неразрывно связанные с малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Данное обстоятельство находит свое подтверждение и в их Уставах. Так, например, Устав Ямало-Ненецкого автономного округа фиксирует следующие цели образования – сохранение самобытного образа жизни, культурное и экономическое развитие малочисленных народов Севера, а также обеспечение прав и законных интересов этих народов. В Уставе Ненецкого автономного округа

²⁴ См.: Кутафин О.Е. Российская автономия. – М., 2006. – С. 344.

²⁵ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. – М., 2002. – С. 341; Чиркин В.Е. Конституционное право России. Учебник. – М., 2003. – С. 208; Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Саратов, 1998.

констатируется, что данный Устав выражает волю и интересы ненецкого и других народов, проживающих в округе, который был образован на основе волеизъявления ненецкого народа. В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа подчеркивается, что данный округ является исконным местом проживания коренных малочисленных народов ханты и манси и носит соответствующее этим народам наименование. Подобные положения имеют место и в Уставах иных автономных округов²⁶.

Всего автономные округа объединяют 10 из 40 малочисленных народов Севера, т.е. 30 из них проживают за пределами этих образований. Возникает вопрос, а возможно ли создание подобных округов для иных северных народов, не имеющих своего автономного округа? Статья 65 Конституции России допускает образование в составе Российской Федерации нового субъекта в порядке, установленном федеральным конституционным законом. Настоящий закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» 2001 года допускает образование нового субъекта только в результате объединения двух и более, граничащих между собой субъектов Российской Федерации (ст. 5), причем исключительно по инициативе заинтересованных субъектов РФ в лице их органов государственной власти, направляющих соответствующее предложение Президенту РФ²⁷. Такой подход увязывается с политикой централизации власти и укрепления государственного единства, но при этом сужаются возможности по образованию нового субъекта РФ и ущемляются права населения и народов, миссия которых сводится лишь через референдум к одобрению или неодобрению предлагаемого властью варианта объединения²⁸. Таким образом, в России невозможно создать новый (без объединения уже существующих) автономный округ в результате волеизъявления коренных малочисленных народов.

Констатируя в целом отсутствие правовой возможности создания автономных округов, как национально-территориальных объединений коренных малочисленных народов, необходимо также признать, что данные народы объективно не претендуют, да и не способны

²⁶ См.: Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование // Государство и право. - № 3. - 2007. - С. 29.

²⁷ См.: Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» 12.2001 г. // СЗ РФ. - 2005. - № 45. - Ст. 4581.

²⁸ См.: Конохова И.А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. - М., 2006. - С. 384.

претендовать на образование самостоятельного субъекта РФ, который отвечал бы определенным экономическим, национальным и иным критериям и был бы самодостаточным²⁹. В то же время автономные округа для значительной части коренных малочисленных народов России являются единственным государственно-правовым образованием, которое не только само по себе напоминает о существовании данных народов, но и способно эффективно отстаивать их права.

Библиографический список.

Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. – М.: Права человека, 1996.

Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997.

Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. – 1998. - № 3.

Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / Под ред. Постникова А.Е., Андриченко Л.В., Бандорина Л.Е. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007.

Ананидзе Ф.Р. Международно-правовые проблемы защиты прав коренных народов. – Дисс. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук. – Москва. – 1996.

Аракчаа К.Д. Коренные народы: международное и национальное право. – М.: Редакционно-издательский отдел Аппарата Государственной Думы, 1995.

Декларация ООН о правах коренных народов // Московский журнал международного права. – № 4, 2007.

Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Саратов, 1998.

Историко-правовые аспекты формирования правового статуса коренных народов: монография / С.Н. Горбунов, Б.А. Молчанов, Н.Я. Фалилеев. – М. – Архангельск: ЮПИТЕР, 2007.

²⁹ См.: Авакьян С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития // Федерализм. – 1998. - № 3. – С. 113.

Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Учебник. – М., 2002.

Конюхова И.А. Международное и конституционное право: теория и практика взаимодействия. – М., 2006.

Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование // Государство и право. - № 3. – 2007.

Куликов К.И. Проблемы самоопределения финно-угорских народов России в современных условиях // Коренные этносы Севера европейской части России на пороге нового тысячелетия: история, современность, перспективы (сборник статей). – Сыктывкар, 2000.

Кутафин О.Е. Российская автономия. – М., 2006.

Онищук Н.Т. Создание советской национальной государственности народностей Севера. – Томск, 1986.

Потапов А.И. Автономный округ в системе национально-территориальной организации РСФСР // Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Свердловск, 1977.

Туэн Т. Обычное право и права саами в Норвегии // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии / Отв. редактор Н.И. Новикова. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2003.

Чиркин В.Е. Конституционное право России. Учебник. – М., 2003.

Clinebell J.H., Thomson J. Sovereignty and Self-Determination: The Rights of Native Americans under International Law // Buffalo Legal Review. – № 27. – 1978.

Garth Nettheim. Peoples and Populations – Indigenous peoples and the Rights of Peoples / The Rights of Peoples. Ed. By James Crawford. – Oxford: Clarendon Press, 1988.

Glenn T. Morris. In Support of the Right of Self-Determination for Indigenous Peoples under International Law // German Yearbook of International Law. – Vol. 29. – Berlin, 1986.

Lee Swepston. Indigenous and Tribal Peoples and International Law: Recent Developments // Current Anthropology. – Vol. 30. - № 2. – 1989.

Self-Determination Right of Indigenous Peoples (Summary)

*Ruslan S. Garipov**

Self-Determination Right is still an object of dispute among international jurists. It often becomes a stumbling block and leads to inter-ethnic conflicts. There are two aspects of the Self-Determination Right: internal and external Self-Determination. According to International Law Indigenous Peoples don't have the Right to external Self-Determination, but they have internal one which may be realized in the form of Autonomy. Indigenous Peoples may realize their Right to Self-Determination considering the Sovereignty and Territorial Integrity of the State. Nevertheless there is necessity to specify the Self-Determination Right of Indigenous Peoples, its content and realization limits of this Right.

Keywords: indigenous people; people's self-determination right; Aborigines; American Indians.

* Ruslan S. Garipov – Ph.D in Law, assistant professor, Chair of the State and Law Disciplines Department of the Tatar State Humanitarian and Pedagogical University (Kazan) arslan111@rambler.ru.