

ГЛАДУН Е.Ф.¹ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТАТУСА КОРЕННЫХ НАРОДОВ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ (АРКТИЧЕСКИЕ ГОСУДАРСТВА)

Аннотация. Представленная статья на примерах трех арктических государств показывает, что от системы федеративных отношений зависит роль, которую играет государство в жизни коренных народов. Эффективное разграничение компетенции между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением способствует экономическим, политическим, социальным, культурным интересам этносов. Необходимыми инструментами федеративных отношений могут стать: принцип совместного ведения, «этнизация» конституционно-правового статуса, формирование этнических территорий и национально-культурных автономий, региональное этническое законодательство и конституционный мультикультурализм.

Ключевые слова: федеративные отношения; коренные народы; этническая идентичность; этнические территории; региональное этническое законодательство.

GLADUN E.F. Legal Regulation of the Indigenous Peoples' Status in the System of Federal Relations (Arctic states)

Abstract. This article analyzing the cases of three Arctic states demonstrates the role of federal relations in the life of indigenous peoples. Effective division of powers between the federation, federative regions and local self-government contributes to the economic, political, social, and cultural interests of ethnic groups. Necessary tools of

¹ © Гладун Елена Федоровна, профессор кафедры государственного и муниципального управления Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

federal system can be the principle of joint jurisdiction, “ethnicization” of constitutional and legal status, the formation of ethnic territories and national-cultural autonomies, regional ethnic legislation and constitutional multiculturalism.

Keywords: federal relations, indigenous peoples, ethnic identity, ethnic territories, regional ethnic legislation.

Для цитирования: Гладун Е.Ф. Правовое регулирование статуса коренных народов в системе федеративных отношений (Арктические государства) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература: ИАЖ. Сер. 4: Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 64–76. – DOI: 10.31249 /iajpravo/2024.03.05

Введение

В мире существует ограниченное количество федеративных государств, на территориях которых проживают коренные народы, наделенные особым правовым статусом. Кроме того, несколько федеративных государств находятся в Арктике, макрорегионе, вызывающем особый интерес мирового сообщества в связи с концентрацией значимых природных ресурсов, геополитическим влиянием, уникальностью природного и человеческого потенциала.

Российская Федерация является крупнейшим в мире федеративным государством, объединяющим 89 равноправных субъектов. В России насчитывается 47 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, 19 из которых проживают на территории Арктической зоны¹. В Арктике располагаются объекты их наследия, представляющие историческую и культурную ценность общемирового значения. Распоряжением Правительства РФ от 15.04.2021 № 978-р. была утверждена Программа государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации. Программа направлена на устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 (в ред. 18.12.2021) «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Арктической зоне РФ. Она определяет цели, задачи и основные механизмы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

США – федеративная президентская республика, которая состоит из 50 штатов и федерального округа Колумбия, а также островных территорий (Пуэрто-Рико, Виргинские Острова, Гуам и другие). Арктическим штатом США является Аляска. В штате самая высокая в Америке доля коренного населения – инуиты, алеуты, инуипаки, атапаски, хайда, тлинкиты, цимшианы, эскимосы, чьи предки жили в Арктике и использовали ее ресурсы в течение многих тысячелетий¹.

Канада – государство в Северной Америке, крупнейшее по площади на этом континенте и второе в мире. Плотность населения (4,2 чел. на 1 км²) является одной из самых низких в мире. В настоящее время Канада – федеративная конституционная монархия. В состав федерации входят 10 провинций и три территории. В Канаде коренные народы – индейцы, инуиты (эскимосы) и метисы – проживают в основном на северных территориях. Канадский Север освоен в гораздо меньшей степени, чем арктические зоны других государств.

Этнические нормы конституций Арктических государств. Одним из вызовов для представленных арктических государств является необходимость сочетать стратегические цели промышленного развития с целями сохранения коренных народов, которые исторически проживают в каждом из них. В этом отношении у зарубежных арктических стран, в частности США и Канады, есть некоторый уникальный опыт построения федеративных отношений, на который нельзя не обратить внимания. При этом конституции США и Канады практически не упоминают коренные народы как объект конституционно-правового регулирования, в этом отношении Конституция РФ является наиболее «этнодетерминированной». Большая часть прав коренных малочисленных народов базируется на конституционном предписании ст. 69 Конституции РФ, которая была дополнена в 2020 г. Другая особенность российской Конституции состоит в том, что конституци-

¹ См.: Brooks J.J. Genuine Tribal and Indigenous Representation in the United States // Humanities and Social Sciences Communications. – 2022. – № 9. – С. 405.

онные положения о коренных малочисленных народах включены в главу о федеративном устройстве, а не в главу о правах и свободах человека и гражданина. То есть правовое регулирование коренных народов – элемент федеративных отношений в России с последующим отражением в других (конкретизирующих) положениях конституций субъектов РФ. Похожим примером такого подхода является и Конституция Канады (ст. 25). В США же этнический фактор не является принципом федеративного строительства¹.

Обеспечение и защита прав коренных малочисленных народов, отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Эта особенность обусловлена как нетипично большим количеством субъектов РФ, в том числе и таких, в которых проживают коренные малочисленные народы России, так и значительным количеством и многообразием самих народов². Российская Конституция устанавливает, что в ведении Российской Федерации находятся «регулирование и защита прав национальных меньшинств» (п. «в» ст. 71), а в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов – «защита прав национальных меньшинств» и «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (п. «б» и «м» ч. 1 ст. 72).

В США и Канаде преобладающей моделью правового регулирования является отнесение общих вопросов регулирования этнических отношений к исключительному ведению органов государственной власти федерации. В тех случаях, когда вопрос не отнесен к компетенции федеральных органов власти, он относится к компетенции региональных органов власти.

Так, согласно Конституции США 1787 г. полномочия органов государственной власти федерации и штатов строго разделены, в том числе и в этнической сфере. Большая часть полномочий в отношении коренных народов находится в компетенции органов государственной власти штатов, при этом полномочия, предоставляемые штатам, не могут противоречить федеральным полномочи-

¹ Ibid.

² См.: Филиппова Н.А. Языковая, культурная и религиозная идентичность коренных народов: новые региональные практики обеспечения в Сибири // Мир Большого Алтая. – 2019. – № 5 (3). – С. 431–445.

ям (поправки 14 и 15 к Конституции США)¹. Если же определенные отношения с коренными народами урегулированы федеральными законодательными актами, то законы штатов не имеют применения. К компетенции органов власти штата, например, относятся такие вопросы, как границы территорий, навигационные реки, некоторые вопросы права частной собственности на землю, вопросы перераспределения земель, находящихся в собственности общин коренных народов².

В Канаде нет конституции в привычном ее понимании, а существует свод конституционных законов, принятых в период с 1867 г. и закрепленных в Конституционном акте 1982 г. Основу Конституционного акта составляет распределение законодательной власти между органами власти провинций и федеральными органами на основе четкого разграничения их предметов ведения, причем органы власти обоих уровней в пределах своих полномочий функционируют независимо. Еще одной особенностью канадской Конституции является отсутствие в ней четко выраженной иерархической подчиненности одного уровня государственного управления (провинций) другому (федеральному). Тем не менее Конституционный акт 1982 г. создал правовую основу для усиления и расширения экономического и политического влияния провинций в важнейших вопросах государственной жизни, для возрастания роли провинциального уровня власти в общегосударственной системе правового регулирования³.

Конституционный акт Канады в п. 24 ст. 91 закрепил за федеральным парламентом исключительные законодательные полномочия в отношении статуса коренных народов и принадлежащих им земель, а также вопросы, связанные с регулированием деятельности на территории проживания коренных народов. По смыслу Акта федеральный парламент вправе принимать нормативные правовые акты по любым вопросам в отношении коренных жителей, даже если аналогичные вопросы отнесены к компетенции

¹ См.: US Code. Title 30. Sec. 1300.

² См.: Spearing A. Oil and Gas Leasing on Indian Lands. – 2014. – URL: <https://www.ebay.co.uk/p/209459610> (дата обращения: 15.05.2024).

³ См.: Indigenous Peoples and the Future of Federalism / ed. by Swiffer A. and Nichols J. – 2024. – С. 100–115.

провинций. Федерация является собственником территорий на севере Канады, на которых проживают коренные народы.

На наш взгляд, отнесение этнических вопросов к сфере совместного ведения является более эффективным способом распределения полномочий, поскольку практика совместного решения вопросов показывает: невозможно полностью разграничить весь объем компетенции между федерациями и их членами, когда речь идет о жизнедеятельности коренных народов. Так называемая модель «кооперативного федерализма» является не надуманной юридической конструкцией, а плодом естественной эволюции федеративных отношений, о чем свидетельствует опыт и зарубежных государств, и России. Таким образом, на федеральном уровне обеспечиваются стратегически значимые интересы всего государства (что особенно важно при использовании и охране природных ресурсов Арктики), в то же время у субъектов федераций есть определенная свобода в регулировании положения коренных народов, проживающих на их территориях и имеющих значительные отличия в образе жизни, хозяйствования, культуре и интересах развития.

Роль федеративных отношений в системе правового обеспечения статуса коренных народов. Главной особенностью федераций, характеризующихся полиэтничностью и иными этническими признаками, является не столько само существование в них субъектов, отличающихся особым этническим, языковым или религиозным составом населения, сколько связанный с ним феномен «этнизации» – формирования региональной этнической идентичности при наличии национальной идентичности¹. Практически у каждого представителя коренных народов присутствует этническая идентичность, при этом не имеющая политического содержания, поэтому этнические группы имеют в большинстве случаев две национальные идентичности. Федеративные отношения предполагают создание особых условий для граждан федерации, проживающих в национальном регионе и относящихся к этнической группе, образующей данный регион, чтобы воспринимать себя как члена сразу двух наций: нации-согражданства, составляющей фе-

¹ См.: Тишков В.А. Избранные труды: в 5 т. – Т. 2: Реквием по этносу: Исследования по социально-культурной антропологии. – 2021. – 543 с.

дерацию, и своего этнического сообщества, «привязанного» к соответствующей территории, которую они исконно занимают¹. У субъектов федерации находится больше возможностей обеспечивать данные условия и поддерживать феномен двойной национальной идентичности². В результате происходит сложное переплетение общегосударственной и этнической идентичностей, что, на наш взгляд, не противоречит, а напротив, способствует устойчивому развитию общества.

Соединенные Штаты Америки являются многонациональной страной, однако эта полиэтничность сложилась не в силу внутренних факторов, а по причине массовой внешней иммиграции. Как справедливо отмечает А.С. Автономов, коренное население США участия в федеративном строительстве не принимало. В течение длительного времени индейские племена рассматривались как иностранные образования и с ними заключались своеобразные квазимеждународные договоры³: Пришлое население перемешивалось, никаких исторических связей у него с той или иной территорией не было, поэтому никакой заинтересованности и практически возможность создать этнотерриториальные образования отсутствовала. Эта концепция носит название «плавильный котел», где задача этнополитики государства – «переварить» или ассимилировать все этническое многообразие в социальной структуре современного американского общества.

Однако особенное положение в этом государстве всегда занимали северные народы, исконно проживающие на Аляске, которые никогда не были завоеваны, как индейцы «нижних» штатов, не переселялись в резервации, не подписывали кабальных договоров с федеральными органами публичной власти. Процесс взаимодействия с федерацией начался в 1960-е годы, когда коренные народы предъявили права на значительную часть территории Аляски. Именно тогда имел место уникальный переговорный про-

¹ См.: Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке / под ред. М.С. Саликова. – 2014. – С. 55.

² См.: Там же. – С. 56.

³ См.: Автономов А.С. Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект // Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа) / под ред. Р. Хакимова. – 2004. – С. 46.

цесс, целью которого стал поиск баланса интересов коренных сообществ и государства. Коренные народы Аляски отличались достаточно четкой позицией и пониманием своего места в государстве, а также осознавали значимость ресурсов территории, которую они исторически занимали. Именно это послужило причиной для наделения коренных народов Аляски особым правовым статусом, который был закреплен в федеральном законе США 1971 г. «Об удовлетворении претензий коренного населения Аляски» (АнкСА). Основные новеллы этого Закона заключались в следующем: создавались «корпорации коренных народов», т.е. организации на основе этнических признаков, которые не наделялись особыми гарантиями со стороны государства, но получили права на участки земель и недр, компенсационные выплаты за прошлое использование исконных земель и права свободно осуществлять экономическую деятельность на территории штата. Принципиальным отличием Закона 1971 г. от других «этнических» актов стало то, что он заложил основу для интеграции аборигенных народов в рыночную экономику и намеренно не создавал никаких этнических институтов и систем прав, равно как им не было предусмотрено создание «этнических» территорий (резерваций).

В Российской Федерации, по нашему мнению, складывалась несколько иная ситуация. Практика освоения северных земель России характеризовалась своеобразным отношением к коренному населению, которое обуславливало покровительство, защиту коренных народов со стороны государства. В результате формировались «этнические» территории в виде национальных поселков, например, на которых коренные сообщества наделялись некоторыми правами (использовать традиционные институты социальной организации, осуществлять самоуправление в соответствии с их обычаями). Данный механизм, с одной стороны, стал формой вовлечения компактно проживающих этнических групп в систему национальной государственности, с другой стороны, обусловил чрезмерную социальную опеку со стороны центральных органов власти.

Интересным примером реализации этнической идентичности стало появление в 1999 г. на карте Канады нового территориального образования Нунавут, что на языке инуктитут означает «наша земля». Данное территориальное образование, иницииро-

ванное коренными жителями, базируется на принципе этнического самоуправления, и в компетенцию местных органов власти входят полномочия для принятия самостоятельных решений по поводу использования своих исконных территорий.

Таким образом, роль федеративных отношений в каждом государстве определяется тем, насколько федеральная власть предоставляет свободу в реализации конституционно-правового статуса коренных народов, какая совокупность вопросов может и должна решаться на федеральном уровне, а какая – на уровне субъекта федерации и местного самоуправления. Культурно-этнические факторы преломляются через призму отдельных конституционных прав в контексте федеративного устройства. При этом по мере усиления глобализационных тенденций регионы и локальные местности становятся все более разнообразными. Мы полагаем, что положительной чертой российского федеративного устройства является то, что в развитии этнического законодательства определяющей является роль субъектов РФ. Нередко именно регионы – «этнические лидеры» служат локомотивом для развития государственной этнополитики, опираясь на собственный опыт, и особенности развития этносов¹. Субъекты РФ, на территории которых проживают малочисленные народы, помимо конкретизации их правового статуса на региональном уровне, создают необходимые организационные, экономические, финансовые, социальные и иные условия для реализации их прав и свобод. Лидерами в области защиты прав коренных малочисленных народов считаются Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Саха (Якутия).

Федерализм как основа этнической фрагментации. Возможности федерализма для предоставления необходимых форм организации проживания и жизнедеятельности коренных народов, для более полной реализации их конституционно-правового статуса, очень значительны. Федерализм как форма организации государства, на территориях которого проживают коренные народы, может служить для этнической фрагментации, что рассматривает-

¹ См.: Gladun E., Zadorin M. The System of Indigenous Peoples' Protection in BRICS States: An Overview of Legal and Litigation Support // BRICS Law Journal. – 2023. – № 10 (4). – С. 121–141.

ся многими государствами как единственно возможный способ обеспечения их жизнеспособности, устойчивости. Так, в России формально сформировалась своя собственная модель федеративного устройства, которую называют асимметричной федерацией (или с элементами асимметрии), основанной на территориальном и национально-территориальном принципах¹. Согласно ст. 5 Конституции РФ все субъекты РФ равноправны. В то же время ст. 5 и 65 Конституции РФ называют шесть видов субъектов (республики, края, области, города федерального значения, автономные округа, автономная область), а ст. 66 и 68 говорят о том, что статус субъекта РФ зависит от его вида. Часть регионов России представляет собой «этнические» субъекты Федерации: будучи исторически сформировавшимися местностями концентрированного проживания соответствующих этнических групп (отличных от русского этноса), они образованы по национальному (22 республики) или национально-территориальному признаку (четыре автономных округа – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ненецкий, Чукотский, Ямало-Ненецкий – и Еврейская автономная область).

Однако некоторым федеративным государствам присущ другой подход к формированию федеративной системы. Соединенные Штаты Америки, например, являют собой классический пример территориальной федерации, т.е. такой федеративной системы, которая не ставит в качестве основного принципа своего формирования национальный или этнический принцип. Тем не менее этнические, расовые, а также и культурные, религиозные, языковые и иные факторы не могут не влиять на функционирование институтов федеративной системы в целом, на построение органов публичной власти и не сказываться на проведении ими внутренней политики².

¹ См.: Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – 2-е изд. – 2000. – С. 91; Степанова А.А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 20–24.

² См.: Ломаев А.Ю., Левина Ю.В. Особенности статуса штатов в соединенных штатах Америки как территориальной федерации // Инновации. Наука. Образование. – 2022. – № 53. – С. 1293–1299.

На наш взгляд, более действенной является модель федерации, которая обеспечивает идентичность коренных народов через возможности создания территориальной или культурно-территориальной автономии. Этой особенностью характеризуется уникальная «асимметричная» модель Российской Федерации. Описывая ее, Н.А. Филиппова выделяет несколько характерных признаков, например, на территориях, где проживают коренные народы, органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в сфере защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, дополнительные полномочия имеют соответствующее финансовое обеспечение. Также обеспечивается представительство коренных народов при главе муниципального образования; участие коренных народов в самоуправлении обеспечивается с учетом особенностей их расселения, кочевого образа жизни и других социально-культурных характеристик¹.

Конституционный мультикультурализм как идеология этнических отношений. Важность федеративных отношений для правового регулирования статуса коренных народов обуславливается еще и тем, что в федеративном государстве, таком как Россия, США, Канада, формируется одна из разновидностей федерализма – этнофедерализм. Этничность, будучи сложным и многозначным явлением, пронизывающим многие сферы социального бытия, влияет на все государственные отношения, следовательно, целесообразно учитывать этнические факторы при формировании субъектов федеративного государства, при определении их границ, статусов, объемов прав и полномочий. Как нам кажется, именно то или иное понимание этнического и определяет, в конечном счете, выбор той или иной схемы федеративного устройства в качестве желаемого и адекватного.

Положительной особенностью этнофедерализма в США и Канаде можно назвать мультикультурализм. Мультикультурализм как особый феномен зарождается благодаря идее культурного

¹ См.: Филиппова Н.А. Асимметричная организация местного самоуправления как фактор участия в нем сообществ коренных малочисленных народов России // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. – 2021. – Т. 7, № 3 (27). – С. 98–115.

многообразия. Конституционный мультикультурализм И.А. Кравец определяет как программу конституционного и культурного строительства, при которой конституция создает правовые условия для развития языка и культуры национальных меньшинств, гарантирует возможность исповедания различной религии, за исключением экстремистских и сектантских течений, обеспечивает многообразие форм самовыражения граждан и их объединений, включая право отстаивать и распространять разнообразные убеждения и верования, ориентирует государственную политику на поддержку этнического многообразия в стране и создает юридические формы для политической интеграции различных социальных слоев и групп в конституционное сообщество граждан¹.

В 1971 г. Канада стала первой страной в мире, которая приняла концепцию культурного многообразия в качестве официальной политики. Тем самым Канада подтвердила ценность и достоинство всех канадских граждан независимо от их расовой или этнической принадлежности, их языка или вероисповедания. Такая политика культурного многообразия была закреплена в Законе о канадском культурном многообразии, принятом в 1988 г.

На наш взгляд, опыт развития конституционного мультикультурализма рекомендуется и для России, поликультурного и полиэтнического государства. Культурное многообразие как феномен, может быть с успехом поддержано в федеративном государстве на основе диалога, сотрудничества и общения между уровнями власти и этническими (в том числе и малыми) группами. Как замечает И.А. Умнова-Конюхова, специальными задачами федеративного государства являются не только обеспечение единства публичной власти на основе интеграции, кооперации и солидарности разных уровней власти, но и формирование нецентрализованного самоуправляемого режима осуществления государственной власти на местах, учета этнического, культурного, национального, религиозного разнообразия страны в условиях компактного проживания определенных групп населения, отличающихся по нацио-

¹ См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. – 2005. – С. 63.

нальной или этнической принадлежности, языковыми, религиозными, культурными и иными особенностями¹.

Заключение

Значимость федеративных отношений в государстве для обеспечения конституционно-правового статуса коренных народов очевидна. Именно федерализм в России, территория которой этнически фрагментирована, рассматривается как единственно возможный способ обеспечить жизнеспособность, устойчивость и эффективное развитие коренных народов, а также как основа формирования конституционного мультикультурализма.

От того, как разграничена компетенция между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением в арктических федеративных государствах, зависит роль, которую играет федеративное устройство в жизни этносов данного государства. Полагаем, что первостепенная роль в реализации конституционно-правового статуса коренных народов в федеративном государстве принадлежит регионам, которые могут развиваться как «этнические лидеры». Примеры изучаемых зарубежных государств показывают, что федеративное устройство способствует достижению целей согласования интересов публичной власти, нации и коренных сообществ, поскольку распределение компетенции по уровням власти – от высшего (федерального) до наиболее приближенного к местам проживания локальных сообществ, возможности договорных отношений между частями государства, инструменты конституционного мультикультурализма способны обеспечить благоприятное правовое поле для достойного и гармоничного существования коренных народов, характеризующихся специфическими чертами расселения, образа жизни и культуры, ведения экономической деятельности.

¹ См.: Умнова-Конюхова И.А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // Вестник ЮУрГУ. Сер. Право. – 2023. – Т. 23, № 3. – С. 104–105.