

УДК 341
ББК 67.9

DOI 10.22394/1682-2358-2021-6-52-61

S.S. Khusainova, post-graduate student of the World Politics Department, Saint-Petersburg State University

**SELF-DETERMINATION
OF INDIGENOUS
PEOPLES
IN RUSSIA, CANADA
AND NORTHERN
EUROPE:
COMPARATIVE
ANALYSIS**

The phenomenon of indigenous peoples' societal security in the context of the northern countries foreign policy instrument in the Arctic is studied. The author proves the fragmentation of the legal framework of the domestic legislation of states, which is an obstacle to intercultural dialogue.

Key words and word-combinations: self-determination, indigenous peoples, identity, societal security.

С.С. Хусаинова, аспирант кафедры мировой политики Санкт-Петербургского государственного университета (email: selenis95@mail.ru)

**САМООПРЕДЕЛЕНИЕ
КОРЕННЫХ
МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ РОССИИ, КАНАДЫ
И СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Аннотация. Исследуется феномен социальной безопасности коренных малочисленных народов как инструмента внешней политики северных стран на территории Арктики. Доказывается разрозненность нормативно-правовой базы внутреннего законодательства государств, являющаяся препятствием для межкультурного диалога.

Ключевые слова и словосочетания: самоопределение, коренные малочисленные народы, идентичность, социальная безопасность.

Межкультурный диалог в Арктике — актуальное направление внешней политики Российской Федерации, избранной председателем Арктического совета на 2021—2023 гг. Ответственное управление Арктикой заключается в четкой государственной политике, связанной с продвижением коллективных подходов к обеспечению устойчивого развития региона при соблюдении баланса во всех сферах жизнедеятельности. Вопрос о самоопределении коренных малочисленных народов, несмотря на

уже существующие обширные законодательные базы Российской Федерации, Канады и стран Северной Европы, все еще вызывает трудности.

Проблема самоопределения коренного малочисленного населения усложняется тем, что в ряде стран, имеющих региональные особенности, но претендующих на звание правовых с ориентацией на благодеяние и равноправие, не обеспечивается в равной степени социальная безопасность. Затруднение в самоидентификации возникает относительно территориального вопроса о принадлежности земель, площади которых превосходят запросы городского населения, так как традиционные промыслы, жизненно необходимые коренному населению, реализуются на масштабных землях. В современных международных условиях вопрос о праве коренного малочисленного народа на самоопределение является не только предметом ассимиляции и социальной безопасности, но становится серьезным вызовом, способным повлиять на ситуацию с владением арктическими территориями.

В настоящее время на территории Российской Федерации проживают такие коренные малочисленные народы, как абазинцы (Карачаево-Черкесская Республика), алеуты, аляutorцы (Камчатский край), бесермяне (Удмуртская Республика) и иные (в алфавитном порядке), согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 г. [1]. Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 установлен Единый перечень коренных малочисленных народов с изменениями и дополнениями от 13 октября 2008 г. № 760, 18 мая 2010 г. № 352, 17 июня 2010 г. № 453, 2 сентября 2010 г. № 669, 26 декабря 2011 г. № 1145, 25 августа 2015 г. № 880. Сегодня коренные малочисленные народы России составляют примерно 0,3% от общего населения страны [2].

В европейском измерении ситуация иная. Так, этнический состав Королевства Норвегия достаточно однороден — в стране проживает лишь один коренной малочисленный народ — саамы, которые составляют около 1% от общего населения государства [3]; в Королевстве Швеция саамы составляют примерно 0,3% [4]; в этногенезе Дании имеются представители этнических меньшинств — инуитов, фарерцев и фризов, передвигающихся по Фарерским островам, поэтому определить их количество достаточно сложно. Уникальную ситуацию демонстрирует Канада, этногенез которой сформирован в ходе исторического процесса, и коренное малочисленное население в государстве составляет более 4,5% от всего населения страны [5].

Проблема самоопределения коренных малочисленных народов Крайнего Севера Российской Федерации не ограничивается вопросом самоидентификации в Арктическом регионе, на защиту самовыражения нередко не имеют возможности рассчитывать многие национальные меньшинства, населяющие страну. Речь не идет о социальных нормах или

благах, предоставляемых Правительством РФ, так как на них может рассчитывать любой гражданин страны, более того, коренные народы обладают дополнительной социальной поддержкой. Проблемы кроются гораздо глубже и представляют собой серьезную угрозу не только для внутривнутриполитического строя в определенных регионах, но являются ключевым фактором в международной политике как вызов суверенитету государства.

Социетальная безопасность — понятие в трактовке Копенгагенской школы исследований безопасности, раскрывает «способность общества сохранять свою сущность в изменяющихся условиях при возможных или явных угрозах», что в корне меняет дискурс межнациональной политики [6]. Дихотомия нового времени порождается отсутствием гонки вооружений и мировых лидеров, готовых к политическому противостоянию; вместе с тем количество потенциально опасных и нестабильных политических акторов растет. Однако парадигма международной безопасности видоизменилась, усиление интеграционных движений, а также вопросы самоопределения выявляют невидимые ранее политические вызовы и угрозы [7]. Полемика о праве на самоопределение коренных малочисленных народов стран мира крайне актуальна.

Специфика работы в этнической сфере заключается прежде всего в преодолении нетерпимости к своему собственному происхождению, а также ксенофобии в регионах, на территории которых проживают национальные меньшинства. Отсутствие духовно-нравственного воспитания перекладывает на плечи узкого семейного круга ответственность за предопределение идентичности подрастающего поколения. Организуемые мероприятия, как правило, касаются определенных людей, что не дает возможности другим гражданам узнать о существовании малочисленного народа, чей язык и самоидентификация находятся под угрозой [8]. Таким образом, традиционная культура малых этносов автоматически находится в вакууме, не имеет характера массовости и, как следствие, не популяризируется, что порождает отрицание важности сохранения их самобытного существования, вынуждая молодое поколение отказываться от своей истории. Это порождает эффект замалчивания и превращения малых наций в нации, не имеющие голоса, в скрывающиеся субнации.

Государственная социальная политика Российской Федерации предусматривает определенные общественные блага для представителей коренных малочисленных народов, к примеру, целевые бюджетные места для обучения в учебных учреждениях, предоставление льгот и пособий для поддержки существования национальных меньшинств [9]. Такая ситуация порождает парадокс: молодое поколение уезжает из регионов и территорий самобытного проживания, вливается в современное общество, которое по уровню развития гораздо привлекатель-

нее, чем жизнь в отдаленном регионе. Подобная ситуация характерна для многих регионов Российской Федерации.

Явление социетальной безопасности доказывает, что коренные малочисленные народы Российской Федерации находятся в риске исчезновения или утери своих национальных особенностей, чего нельзя допускать, если руководствоваться Основным Законом страны, в котором прописано право многонационального народа [10]. Особенность создавшегося положения в том, что при отсутствии явных угроз существованию самобытности, медленная ассимиляция коренного малочисленного народа со структурообразующим была бы логичным и естественным процессом, однако современный мир вынужденно ускоряет данный процесс и не оставляет право выбора малочисленным народам. Вопрос отсутствия в российских документах строки о национальности не может не быть актуальным с точки зрения регистрации коренного населения.

Существенной угрозой для коренных малочисленных народов Российской Федерации является и проблема их вытеснения с традиционных мест расселения, переселение на катастрофически непригодные места для проживания, полное исчезновение рабочих мест, уничтожение возможности заниматься традиционными промыслами — для многих семей основного способа пропитания и выживания. Так, коренные народы России нередко оказываются в центре ресурсных конфликтов. Например, строительство газопровода на Ямале, цель которого до 2022 г. провести и ввести в эксплуатацию газопровод для транспортировки «голубого» топлива из Новопортовска до точки, где соединяется система магистральных газопроводов от Ямбургского нефтегазоконденсатного месторождения транснациональной энергетической компании «Газпром». Углубление дна реки и повышение соли в воде изменят систему микроорганизмов, что приведет к исчезновению рыбы и лишит основного заработка коренное население Ямала [11]. Еще один острый конфликт возник между компанией ОАО «Сургутнефтегаз» и компанией по добыче нефти в угодьях парка Нумто (Ханты-Мансийский автономный округ) [12].

Международное законодательство Российской Федерации сегодня не представляет единой системы для коренных малочисленных народов всех субъектов РФ, что является политическим пробелом для внешней политики России в Арктическом регионе. Отсутствие четкой законодательной базы, нечеткий механизм фиксированного распределения бюджета, а также его целевого освоения являются слабыми точками для России, так как именно территории и возможная добыча на них полезных ископаемых могут стать причиной утери влияния страны в Арктике. Унифицирование законодательной базы, ее ратификация и четкое исполнение представляют собой базис для защиты территорий

традиционного промысла коренных народов. Федеральный закон от 16 апреля 1999 г. № 194-ФЗ (в ред. от 13 июля 2020 г.) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» представляет полный перечень прав и свобод, способных урегулировать правовую защиту коренного населения, однако истинное положение вещей далеко от идеального сосуществования нефтепромышленных компаний и коренного населения. Порождение внутреннего сложного спора перерастает на уровень конфликта между крупным бизнесом ведущей отрасли страны и коренным малочисленным населением.

Разногласия во внутренней политике и внешнем состоянии Российской Федерации, например в Арктическом регионе, прослеживаются через призму транснациональной идентичности коренного малочисленного народа саамов, проживающего на территории Королевства Норвегии, Республики Финляндии и Королевства Швеции [13]. Международный опыт поддержки самоопределения этого народа доказывает, что именно благодаря признанию проблемы северные государства смогли подписать Саамскую конвенцию северных стран (официальный текст доступен только на шведском языке) путем представительства парламентов Королевства Швеция, Королевства Норвегия и Республикой Финляндия [14]. В данном документе отсутствует представительство саамов Российской Федерации Кольского полуострова и не упоминается его значимость на территории Северной Европы. К моменту подписания официального документа лишь Республика Финляндия определяла саамов как «коренной народ» согласно Конституции страны (разд. 17 — право на собственный язык и культуру) [13]. Королевство Норвегия признавало саамский народ в качестве коренного только при наличии сводного пакета документов, защищающих их права как национального меньшинства, но понятие «*indigenous people*» («коренной народ») появилось лишь после принятия государством Саамской конвенции северных стран. Ситуация в Швеции схожа с Королевством Норвегия, так как саамы до Конвенции обладали лишь статусом национального меньшинства, несмотря на то что государство не раз подчеркивало важность вопроса определения понятийного аппарата, касающегося коренного народа [15].

Принятие такого статуса и соответствующего документа на межгосударственном уровне осложняется из-за ратификации другого базового документа для международного права, на котором основывается саамская конвенция, — Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» [17]. В настоящее время лишь Королевство Норвегия является страной, полностью принявшей положения этого технического документа, однако официальная версия

Саамской конвенции северных стран основывается на данной Конвенции, что означает проникновение международного законодательства, касающегося коренных народов, в национальное законодательство Королевства Норвегия и Королевства Швеция [18].

В главе IV Конвенции «Право саамов на землю и на воду» и раскрывающих ее статьях 34–40 закрепляются права собственности саамов на территории распространения их самобытного ведения хозяйства, которое осуществляется в рамках их национального самоопределения, выстраивающегося вокруг их общей транснациональной идентичности. Конвенция фактически признает их исключительное право на землепользование, а значит и право на собственность этих территорий, что помогает саамам не только сохранить оленеводство как самобытный промысел, но и вывести его на новый, более высокий уровень развития. Такая версия трактовки землепользования встречается в законодательствах северных стран серьезные вызовы, так как к моменту формирования и осознания коренным народом своей идентичности в государствах уже существовала законодательная база относительно земельного владения.

Российская Федерация не ратифицировала Конвенцию и не имеет саамского парламента на Кольском полуострове, создание которого осложняется тем, что множество существующих неправительственных организаций саамов не создали единого представительного органа, способного обосновать проблемы регионального характера. Не определена и их территория в Арктическом регионе ввиду отсутствия соответствующих измерений и исследований, которые внесли бы ясность в этот важный внешнеполитический аспект деятельности Российской Федерации. Действующий лишь в Королевстве Норвегия закон о Финнмарке (закон о правовых отношениях и управлении земельными и природными ресурсами в округе Финнмарк), введенный в ответ на прецедент, помогает развиваться оленеводству, однако не предусматривает защиту в случае несчастных случаев, а также выплату компенсаций в случае утери пастбищных угодий [19]. Этот момент никак не отражается в документах по взаимодействию Саамского парламента Королевства Норвегия и национального парламента государства.

В ст. 34 Саамской конвенции северных стран «Традиционное использование территориальных и водных ресурсов» оленеводство зафиксировано главным способом реализации национальной идентичности трансграничного народа, однако при этом не урегулирован территориальный вопрос распределения земель в Республике Финляндия, большей частью находящихся в собственности у государства [20]. Следовательно, правовой статус земельных владений и в Республике Финляндия до сих пор остается на стадии неопределенности принадлежности саамским народным общинам.

Российская Федерация в плане решения проблемы коренных народов по сути близка к Канаде, однако определенные различия все же имеются. Прежде всего в Канаде не проживает такое разнообразие коренного населения, как в России, однако общая численность в процентах от общего населения превышает российский показатель. Основным законом Канады является Конституция страны, представленная составными частями (Конституционный акт 1867 г., Конституционный акт 1982 г., Канадская хартия прав и свобод) и конституционными неписаными обычаями [18]. Процесс самоопределения коренного населения Канады начался с 1960-х годов, когда достижением и прорывом стало возникновение межплеменной организации Ассамблеи первых наций, которая стала частью политической жизни страны. Ассамблея к 1980 г. установила и добилась от местного управления прав на земли путем судебных разбирательств, одной из наиболее значимых побед стала история земли Нунавут — региона инуитов на северо-западных территориях. Нунавут является большей частью Арктической территории Канады. Однако уровень жизни коренного населения остается несравнимо низким по сравнению с уровнем жизни остального населения, множество социальных вопросов не решается в связи с неурегулированным законодательством и нехваткой систематизации в регистрации коренного населения. Сходство с российскими реалиями наблюдается и в том, что принадлежность территории одному народу нельзя доказать без четкой систематизации законодательных актов, в то время как обоснованное доказательство территории Нунавут позволило начать процесс освоения канадской Арктической территории. Российская Федерация является местом жительства и происхождения десятков различных коренных народов, чье представительство ограничивается лишь местным самоуправлением, что далеко от решения проблемы самоопределения.

Для разрешения ситуации прежде всего необходимо найти механизм четкого определения принадлежности граждан к числу коренного малочисленного народа, причем не путем наделения полномочиями отдельный орган, а посредством четкой систематизации или возвращения строки «национальность» в паспорте гражданина Российской Федерации с указанием в ней национальности по личному выбору гражданина при получении. Требуется обновление и систематизация законодательства по поводу коренного малочисленного народа, так как сегодня спор о принадлежности арктических территорий осложняется многими факторами, среди которых вопросу самоопределения коренного населения принадлежит не последняя роль [21].

Обращение к опыту Канады и стран Северной Европы подтверждает необходимость создания отдельного органа, основанного на неправительс-

твенных организациях коренного населения, на общинах. Существующие фонды и представительства через местное самоуправление и множество сообществ не имеют четкой стратегии, что не позволяет представителем коренного малочисленного населения находиться в социетальной безопасности. Объединенный орган представительства всех коренных народов Российской Федерации при систематизации законодательства может функционировать по примеру Союза саамов в Республике Финляндия или по канадскому примеру Ассамблеи первых наций. Однако российский вариант организации должен иметь законотворческую силу, так как именно через него путем экспертного мнения и научных исследований представляется возможным защитить и доказать права владения территориями в Арктическом регионе Российской Федерацией во внешней политике.

Важен также экологический диалог между нефтедобывающими компаниями и представителями коренного малочисленного населения. Опыт выплаты денежных процентов от прибыли компаний во многих субъектах РФ показал положительные тенденции, однако подобная практика сегодня приостановлена, хотя ее возобновление может быть достаточно эффективным. При контроле над деятельностью нефтеперерабатывающих компаний должно учитываться право голоса коренного населения, которое чаще всего отсутствует ввиду неналаженной обратной связи между ними и представителями бизнеса.

Реальное социально-правовое положение коренных малочисленных народов Российской Федерации расходится с представленным в официальных документах. Правовые отношения не всегда реализуются в полном объеме и соответствуют заявленному законодательному обоснованию. Более того, накопленный опыт реализации политики по отношению к коренным малочисленным народам выявляет совершенно новые проблемы и угрозы, для отражения которых государства не имеют подготовленной законодательной базы [22]. Ни одно законодательство описываемых стран не имеет четко направленной, выстроенной политики реализации прав коренного малочисленного народа, так как часто создается путем оценивания произошедших прецедентов [23]. Опыт несогласованности законодательной базы страны является прямой предпосылкой для отдаленной перспективы унификации законов как внутри государства, так и в рамках внешнеполитического диалога [24].

Национальная идентичность коренного малочисленного народа Крайнего Севера Российской Федерации представляет собой инструмент выстраивания внешней политики по отношению к территориальным вопросам Арктического региона [25]. Взаимосвязь между внутренней политикой и внешним дискурсом для одного государства трансформируется во внешнеполитическое влияние путем процесса защиты национальной идентичности.

Международное представительство народов проявляется в наличии неправительственных организаций, совместные усилия членов которых являются реальным инструментом выстраивания транснациональной идентичности, неизученной площадкой межкультурного диалога и возможным долгосрочным базисом для международного туризма. Однако разрозненность законодательных актов внутри северных стран отдаляет вопрос о таком диалоге на неопределенный срок. Более того, эти вопросы напрямую связаны с проявлениями нетерпимости по отношению к условиям природного пользования территориальными ресурсами. Игнорирование процессов несанкционированного использования земель традиционного промысла может привести не только к исчезновению коренных народов, но и к экологическим катастрофам, имеющим необратимые последствия.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 1 июля 2020 г.). URL: <http://www.constitution.ru/>
2. О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 (в ред. от 26 мая 2020 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26631/0b18494d31d83a8c049ac37acc932f3df0a7634d/
3. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств № 157. Совет Европы, Страсбург, 1996. URL: <https://rm.coe.int/16800c1316>
4. Indigenous and Tribal Peoples Convention. 27 June 1989 № 169, Geneva, 76th ILC session. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169
5. Guiding Principles on Business and Human Rights, Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework New York and Geneva, 2011. URL: http://www.saamicouncil.net/fileadmin/user_upload/Documents/Eara_dokumeanttat/Guiding-PrinciplesBusinessHR_EN.pdf
6. Bloom W. Personal Identity, National Identity and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. P. 34–45.
7. Гарунов П.Ш. Коренные малочисленные народы в России: гарантии прав и свобод // Журнал российского права. 2012. № 6.
8. Иванов В.М. Актуальные проблемы правового положения коренных малочисленных народов Севера // Молодой ученый. 2015. № 23.
9. О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. 2014. № 296. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/20895>
10. Харламьева Н.К. Эволюция понятия «Арктика» // Наука и образование. 2014. № 3. С. 23–45.
11. Самсонова И.В., Павлова М.Б. Российский и международный опыт возмещения ущерба коренным малочисленным народам при ресурсном освоении территорий // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2017. № 3 (13). С. 52–61.
12. Потравный И.М., Кривошапкина О.А., Попова И.М. Обоснование размера компенсаций коренным малочисленным народам Севера при реализации проектов

на территориях их традиционной деятельности // Экономика природопользования. 2017. № 5. С. 65–82.

13. Finnmarksloven fra 3 Oktober 2018. Justis- og beredskapsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/finnmarksloven/id713353/>

14. Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistieliksi ja erdiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) tьdyentьmisesьd HE 11/2018// URL: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_11+2018.aspx

15. Dokumentasjon «Spillemidler samisk idrett» fra 7 Februar 2017. № 17/931. URL: https://innsyn.onacos.no/sametinget/mote/norsk/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak_detailj er&arkivsakid=2017000931&

16. Nordisk Samenkonvention Regeringarna i Finland, Norge och Sverige 13.01.2017. URL: <https://www.sametinget.se/samekonvention>

17. Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах № 169. Генеральная конференция Международной организации труда, 76-я сессия, 27 июня 1989 г. URL: http://www.saamicouncil.net/fileadmin/user_upload/Documents/Eara_dokumeanttat/D0%9A%D0%9E%D0%9D%D0%92%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%AF_%D0%9C%D0%9E%D0%A2_169.pdf

18. Suomen perustuslaki. Oikeusministeriь, den 1 maaliskuu 2000 № 731. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

19. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам: принята резолюцией № 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 дек. 1992 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml

20. Декларация ООН о правах коренных народов: принята Генеральной Ассамблеей от 13 сент. 2007 г. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/09/PDF/N0651209.pdf?OpenElement>

21. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. Страсбург, 1992. 5 нояб. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007c098>

22. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации: принята резолюцией № 2106 Генеральной Ассамблеи от 21 дек. 1965 г. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml

23. Nordisk Samenkonvention Regeringarna i Finland, Norge och Sverige 13.01.2017. URL: <https://www.sametinget.se/samekonvention>

24. Всероссийская перепись населения 2010 г. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

25. Подосенова О. Коренные проблемы КМНС. URL: <https://bellona.ru/2019/03/14/korennye-problemy/>

26. Justice Laws Website. URL: <https://lois.justice.gc.ca/>

27. Statistics Canada. URL: <https://www.statcan.gc.ca/eng/start>

28. Statistics Norway. URL: <https://www.ssb.no/en>

29. Statistikdatabasen. URL: <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>

30. The Sameting comes to the Storting. 2015. Sept. 17. URL: <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2014-2015/the-sameting-comes-to-the-storting1/>