

Роль конституций в правовом положении коренных народов (на примерах арктических стран)

Аннотация. В настоящей статье на примерах четырех арктических государств (Россия, США, Канада и Финляндия) определена роль конституций в формировании правовых систем, обеспечивающих правовое положение коренных народов, выявлено, что коренные народы состоялись как конституционно-правовое явление в самых крупных и развитых государствах мира, однако имеют различные характеристики, поскольку на них влияют процессы как государственного строительства, так и развития общества.

По мнению автора, роль конституции заключается в том, что на уровне основного закона коренные народы выделяются в качестве особой этнической общности, которая имеет политическую, культурную, экономическую значимость для государства. При этом характеристики коренных народов не являются постоянными — на них в значительной степени влияют внешние условия: политические, правовые, социальные и экономические, формируя или изменяя их. Это требует постоянного пересмотра и обновления подходов к изучению индигенности и определению перспектив развития коренных (индигенных) народов.

В рамках данной статьи автор рассматривает терминологию, связанную с коренными народами, закрепленную на конституционном уровне, и предлагает использовать в конституционном праве особый термин — «индигенность», т.е. совокупность уникальных признаков, которые отличают коренные народы от других этносов и при соответствии которым данные народы наделяются специальными коллективными и индивидуальными правами.

Ключевые слова: коренные народы, конституция, конституционно-правовой статус, индигенность, арктические государства, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Канада, Финляндия



**Елена Федоровна
ГЛАДУН,**

профессор кафедры
государственного
и муниципального
управления
Тюменского
государственного
университета,
кандидат юридических
наук, доцент,
почетный работник сферы
образования РФ
e.f.gladun@utmn.ru
625048, Россия, г. Тюмень,
ул. Володарского, д. 6

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.122.10.159-167

Elena F. GLADUN,

*Professor of the Department of State and Municipal Administration
of Tyumen State University, Cand. Sci (Law), Associate Professor
Honorary worker of the education sphere of the Russian Federation*

e.f.gladun@utmn.ru

6, ul. Volodarskogo, Tyumen, Russia, 625048

The Role of Constitutions in the Legal Status of Indigenous Peoples (Examples of Arctic Countries)

Abstract. *In this article, based on the examples of four Arctic states (Russia, the United States of America, Canada and Finland), the role of constitutions is determined and described how the basic state law forms legal systems and ensures the legal status of indigenous peoples. It is revealed that indigenous peoples are presented as a constitutional and legal phenomenon in the largest and most developed states of the world. The characteristics of indigenous peoples differ, since they are influenced by both the processes of state building and society development.*

According to the author, the role of the constitution is that at the level of the main law, indigenous peoples are distinguished as a special ethnic community that has political, cultural, and economic significance for the state. At the same time, the characteristics of indigenous peoples are not constant — they are significantly influenced by external conditions: political, legal, social, and economic, forming or changing them. This requires constant revision and updating of approaches to the study of indigeneity and determining the prospects for the development of indigenous peoples.

Within the framework of this article, the author examines the terminology associated with indigenous peoples, enshrined at the constitutional level, and proposes to use a special term in constitutional law — “indigenism”, i.e. a set of unique characteristics that distinguish indigenous peoples from other ethnic groups, and in accordance with which these characteristics peoples are endowed with special collective and individual rights.

Keywords: *Indigenous peoples, Constitution, constitutional and legal status, indigeneity, Arctic states, Russian Federation, United States of America, Canada, Finland*

Конституция РФ 1993 г. впервые установила конституционно-правовой статус такой группы российских граждан, как коренные народы. И с этого времени права коренных этнических общностей подверглись конституционной регламентации — они стали выступать носителями, наряду с основными конституционными, дополнительных (специальных) прав и обязанностей¹. В 2020 г. ст. 69 Конституции РФ была дополнена новыми конституционными нормами,

¹ *Заметина Т. В.* Конституционный статус коренных малочисленных народов России : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

направленными на защиту культурной самобытности, языкового и культурного многообразия², что подчеркивает особое отношение государства к правовому развитию российского общества, его цивилизационной идентичности, которая напрямую зависит от культурного разнообразия, самобытности, идентичности и других особенностей коренных народов³.

У зарубежных арктических стран, в частности США, Канады, Финляндии, также есть уникальный опыт построения отношений государства с коренными народами, на который нельзя не обратить внимания. В частности, на правовое положение коренных народов североамериканского континента повлияла колониальная история развития, характеризующаяся захватами исконных территорий, лишением коренных народов основных гражданских прав в прошлом, что привело к более сильной политической борьбе представителей коренного населения за свои права.

Материалы и методы исследования

Для выявления роли конституции в правовом положении коренных народов автор использовал сравнительно-правовой анализ, который позволил раскрыть процессы установления и изменения конституционно-правового статуса коренных малочисленных народов в России и зарубежных арктических странах, выявить сходство и отличия, а также эффективность либо несостоятельность механизмов обеспечения данного статуса в рамках политико-правовой системы современного Российского государства. Частично был применен историко-правовой метод исследования для изучения коренных народов как конкретного правового явления, равно как и для уточнения особенностей становления, развития конституционно-правовых институтов в этнической сфере. Сравнивая научные подходы, а также конституционное-правовое регулирование этнических отношений, автор применял в основном не формально-юридический анализ, а функциональное сравнение.

Для анализа текстов конституций и нормативных правовых актов применялся контекстуальный и дискурсивный анализ юридического текста, что было особенно необходимо для работы с зарубежными правовыми источниками.

Использованы базовые способы познания правовой действительности исходя из методологии юридического позитивизма: формально-юридический (категориальный) анализ правовой действительности; формально-логический способ с целью исключения противоречий между правовыми понятиями; лингво-юридический способ познания⁴.

² Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изм. 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ *Леонтенкова Е. А.* Права коренных малочисленных народов России: теоретико-правовой аспект // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 1 (57). С. 160—167.

⁴ *Малиновский А. А.* Роль юрислингвистики в сравнительно правовом исследовании // Актуальные проблемы сравнительного правоведения : сборник статей / отв. ред. А. А. Малиновский, Е. Н. Трикоз. М., 2020. С. 1—13.

Предметом исследования послужили конституционно-правовые основы четырех арктических государств, на территориях которых проживают коренные народы. Российская Федерация — демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, представляющее собой крупнейшее государство в мире, объединившее 89 равноправных субъектов. Соединенные Штаты Америки — федеративная президентская республика, которая состоит из 50 штатов и федерального округа Колумбия. Канада — федеративная конституционная монархия с парламентской системой правления, в состав федерации входят 10 провинций и 3 территории. Финляндия — унитарное государство в Северной Европе на восточном побережье Балтийского моря, относительно малонаселенное (с населением 5 568 637 человек), является парламентской республикой.

Цель исследования — по итогам сравнительного конституционно-правового анализа выявить роль конституций и формируемых ими правовых систем в положении коренных народов, проживающих в арктических государствах.

Отличия конституционно-правового регулирования коренных сообществ в арктических странах

Под влиянием различных исторических, географических и экономических условий, воздействующих на государственное строительство, практически все современные демократические государства сложились как поликультурные, со сложным составом населения, имеют этнические, религиозные и иные особенности. Кроме того, многие, в том числе и рассматриваемые нами полиэтнические государства, имеют на своих территориях сообщества, отличающиеся многовековой традиционной культурой, особым образом жизни и хозяйствования, — коренные народы, которые в большинстве случаев обладают особым правовым статусом.

В России исторически складывались условия для включения в государственные границы ареалов исконного проживания коренных народов, большинство из которых до сих пор занимают земли своих предков. Коренные народы, населяющие территории современных Соединенных Штатов Америки и Канады, представляют собой потомков коренных жителей североамериканского континента, которые в процессе колонизации территорий европейскими переселенцами были либо ассимилированы, либо вытеснены со своих исторических земель и переселены в иные регионы государств. История саамов, многочисленного финно-угорского народа, проживающего на современной территории от севера Норвегии и Швеции до Финляндии и Кольского полуострова России, насчитывает около трех тысячелетий развития, на которое значительно влияли миграции, отступления на север под натиском других народов и ассимиляция с иными сообществами Северной Европы.

Коренные народы состоялись как конституционно-правовое явление во всех рассматриваемых арктических государствах. Об этом свидетельствует в первую очередь формально-юридический анализ конституций данных стран.

Правовой статус этнических общностей Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации имеет двойственную структуру: во-первых, он базируется

на конституционном предписании ст. 69 Конституции РФ, во-вторых, конкретизируется и подробно определяется в федеральном и региональном законодательстве, причем не представляющем собой отдельную отрасль права.

При этом необходимо констатировать, что в Российской Федерации отсутствует четко обозначенное конституционно-правовое понятие коренных народов. «Базовая» статья 69 оперирует различной терминологией — «коренные малочисленные народы» и «этнические общности». Преамбула и ст. 3 содержат такой термин, как «многонациональный народ Российской Федерации», который характеризует многообразие этнического состава граждан Российской Федерации, являющихся носителем суверенитета и единственным источником власти. В статьях 71 и 72 Конституции РФ присутствуют термины «национальные меньшинства», что тоже может быть интерпретировано как коренные народы, в отношении которых устанавливается компетенция Федерации и ее субъектов.

Появление этнических норм в Конституции отражает значимость этнического многообразия для Российского государства и готовность наделять некоторые этнические общности дополнительным правовым статусом, что в той или иной степени всегда проявлялось по мере расширения российского пространства. В 1993 г. наша страна выразила готовность и далее развивать это направление, учитывая положения международного права и особенности жизнедеятельности коренных сообществ. Конституционное положение о гарантиях прав коренных народов, по сути, означает, что эти этносы выделены в специальную группу и на самом высоком уровне признается наличие их особого статуса. Таким образом, наряду с многонациональным российским народом, коренные народы стали специфическим субъектом государственно-властных отношений.

В Соединенных Штатах Америки для определения представителей коренных народов, как правило, используются два термина: «американский индеец» (*American Indian*) и «коренной американец» (*Native American*). Представителем коренного народа считается лицо, являющееся членом индейского племени, признанного в качестве такового на федеральном уровне. В совокупности конституционно-правовой основой статуса коренных народов в государстве являются: ст. V Конституции, устанавливающая основы торговли, договоры, ратифицированные Конгрессом, и несколько решений судов (пар. 1452 разд. 25 Кодекса США)⁵.

Что касается конституционных основ регулирования отношений государства с коренными народами в США, то данная статья относит вопросы регулирования торговли с иностранными государствами, между штатами и с индейскими общинами к исключительной компетенции органов федеральной власти⁶. Формулировка этой статьи объясняется тем, что в процессе формирования государственности в США индейские племена долгое время имели суверенный статус и сохраняли возможность самоопределения: племена представляют собой «обособленные политические единицы, обладающие суверенитетом, который ограничен условиями соглашений, заключаемых в процессе интеграции индейских племен в состав

⁵ Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975 // Title 25, United States Code. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/25>

⁶ Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. 2-е изд. М. : Бек, 1999. С. 10—12.

США»⁷. То есть, являясь «суверенными образованиями», индейские племена осуществляли отношения с федерацией на основании соглашений. В период с 1778 по 1871 г. было заключено около 700 соглашений⁸.

Конституционное регулирование отношений с коренными народами в Канаде осуществляется в соответствии с п. 24 ст. 91 Конституции Канады и ст. 35 Хартии прав и свобод 1982 г.⁹ Конституция Канады признает три группы коренного населения — индейцы, метисы и иннуиты; их права находятся под защитой Конституции страны с 1982 г.¹⁰ Законодатель использует в отношении коренных народов термин «первые нации» (*First Nations*) либо «аборигены» (*aboriginal peoples*). Индейцы подразделяются на «статусных», т.е. зарегистрированных в качестве представителей коренного народа, и «нестатусных», т.е. исторически являющихся аборигенными народами, но не имеющими особого правового статуса.

В Конституционном акте Канады 1982 г. содержится часть «Права коренных народов», нормы которой провозглашают, что «существующие исконные или вытекающие из договоров права коренного населения Канады признаются и подтверждаются» (п. 1 ст. 35)¹¹.

Основной закон Финляндии, вступивший в силу с 01.03.2000, не содержит ни определения, ни описания конституционно-правового статуса коренных народов (саамов), проживающих в государстве. Конституцией гарантируются несколько прав саамов, а именно: право на сохранение саамского языка и культуры, а также некоторые политические права, в частности на представление интересов через этнические парламенты. Особенностью Финляндии считается то, что в государстве существует языковое и культурное самоуправление саамов: «Саамы могут устанавливать языковую и культурную автономию на территории их исконного проживания, что должно регулироваться отдельными законами»¹².

С одной стороны, Финляндия подчеркивает значимость коренных народов для государства, например, обеспечивает возможность для общин и иных организаций коренных народов участвовать в работе Арктического совета, т.е. на уровне международного сообщества, а на национальном уровне гарантирует право на участие в делах государства¹³. С другой стороны, государство не наделяет свой единственный этнос, обладающий особыми характеристиками, каким-либо

⁷ *Philpott D.* Understanding the Department of the Interior. Maryland, 2016. P. 126.

⁸ *Mason M. D.* Canadian and Unites States Approaches to Indian Sovereignty. Toronto, 1983. P. 469. См. также: *Dion T.* Treaty Relationships Between the Canadian and American Governments and First Nation Peoples // Research Paper for the National Centre for First Nations Governance. 2008. P. 5.

⁹ Конституции зарубежных государств. С. 478, 523.

¹⁰ *Кожемьякина В. А.* Коренные народы Канады: этноязыковые и культурно-языковые проблемы // Лингвистика и методика преподавания иностранных языков : сборник статей. М., 2009. Вып. 1. С. 41—47.

¹¹ Конституционный акт Канады 1982 г. // URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=47>.

¹² Конституция Финляндии (Финляндской Республики) (принята 11.06.1999) // URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/7503>.

¹³ Suomen arktinen strategia 2013 // Arctic Finland: official site. URL: http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/arktinen_strategia/Suomen_arktinen_strategia_fi.pdf.

весомым конституционно-правовым статусом, отмечая права саамов наряду с аналогичными правами других этносов: «Саамы как древние обитатели страны, а равно цыгане и другие группы вправе сохранять и развивать свои собственные языки и культуру»¹⁴.

Особенности категории «коренные народы», выделяемых на основе индигенности

Таким образом, очевидно, что в исследуемых государствах до сих пор не сложилось четкого определения понятий, связанных с этническими сообществами. Так, в конституциях идет смешение двух основных понятий — «этнос»/«нация» и «племена» / «коренные народы». Полагаем, что этнос является более широкой категорией и в большей степени используется в культурологической и этнографической науках, а также именно из различных этносов, наций и состоит вся совокупность жителей любого многонационального государства. Коренные народы, в свою очередь, выделяются на основании их индигенности, т.е. обладают определенным набором характеристик, который делает их отличительными, уникальными этносами, что, следовательно, является основанием особого конституционно-правового статуса.

Кроме того, в рассматриваемых нами странах конституции по-разному подходят к определению понятий «народ», «нация», «этнос» и смежных с ними. Так, народ может быть определен как политическая общность (многонациональный народ, соединенный общей судьбой на своей земле), этническая общность (устойчивая социальная группа людей, исторически возникшая и обладающая общими историческими и культурологическими характеристиками), источник и субъект публичной власти (носитель суверенитета и единственный источник власти).

Наконец, народ может рассматриваться как наднациональная политико-территориальная общность, объединяющая лиц разной национальности, религиозной, социальной, культурной принадлежности и т.д., исторически объединенных проживанием на одной территории¹⁵.

Коренные народы же, на наш взгляд, не могут быть охарактеризованы как «политико-территориальная общность». Их уникальные характеристики (историческая привязанность к исконным территориям, духовная связь с землей, самобытность, традиционный образ жизни и хозяйствования, сохраняющийся и в современное время) указывают на то, что они являются особой территориально-культурной общностью, которую государство в своем основном законе выделяет из других общностей/этносов, составляющих государственную нацию, в силу их особой значимости для государства. Причем признаки коренных народов, которые разные государства считают значимыми, могут варьироваться, но в совокупности представлять особый феномен — индигенность, при соответствии которому народы наделяются специальными коллективными и индивидуальными правами.

¹⁴ Конституция Финляндии (Финляндской Республики).

¹⁵ *Конюхова И. А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития : монография. М., 2004. С. 392.

Опыт зарубежных стран показывает, что в настоящее время актуально создание действенного конституционно-правового статуса коренных малочисленных народов, позволяющего гарантировать их основные права, способствовать организации реального самоуправления, защищать права и интересы коренных народов и обеспечивать возможность участия в принятии решений, касающихся их развития. При этом следует заметить, что копирование и тиражирование зарубежного опыта недопустимо, поскольку представления о реализации прав коренных народов в процессе общественного развития существенно меняются.

Для наделения конституционно-правовым статусом необходимо четко в теоретическом плане, а затем в текстах Конституции и отраслевых законов обозначить правовые критерии, по которым представителей определенного этноса можно отнести к коренным (индигенным). В своей совокупности на основе именно этих критериев, характерных для различных народов и групп населения, которые в определенных социокультурных контекстах позиционируют себя как коренные, и будут, наполняя это понятие своим особым содержанием, выделять индигенные народы из категории «этнос».

В России сложилась особая форма взаимоотношений между государством и коренными народами, в основе которой лежит понимание специфики данных этносов как наименее защищенных и нуждающихся в правовой, социальной, организационной поддержке¹⁶. На наш взгляд, данное отношение государства должно быть поддержано и в настоящее время. Очевидна необходимость продолжить политический и правовой вектор защиты коренных народов как носителей уникальной культуры, знаний и опыта, важных для всего российского общества.

Выводы

Роль конституции в развитии коренных народов заключается в том, что основной закон выделяет их в качестве особой этнической общности, которая имеет политическую, культурную, экономическую значимость для государства. При этом характеристики коренных народов не являются постоянными — на них в значительной степени влияют внешние условия: политические, правовые, социальные и экономические, формируя или изменяя их. Это требует постоянного пересмотра и обновления подходов к изучению индигенности и определению перспектив развития коренных (индигенных) народов.

Конституция России является наиболее этнодетерминированной по сравнению с конституциями других арктических государств, что подтверждается объемом «этнических» норм и конституционными поправками 2020 г., подчеркивающими особую значимость коренных народов для Российского государства, а именно их культурную самобытность, этнокультурные характеристики.

Для гарантии данных изменений, сохранения этнокультурного и языкового многообразия в России очевидна необходимость совершенствования конституционно-правовой системы в части регулирования этнических отношений, связанных

¹⁶ *Гарипов Р. Ш.* Актуальные вопросы защиты прав коренных народов в России // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 1. С. 107—116.

с коренными народами. В частности, необходимо: систематизировать базовые термины и дефиниции; пересмотреть перечень признаков, которые позволяют перенести значимые особенности коренных народов в правовое поле; нормами права обеспечить реальные потребности и интересы коренных народов, исходящие из их индигенности.

Это означает, что требуется систематическое изучение феномена «индигенность» на национальном уровне, выделение его основных характеристик и закрепление их в правовом поле в качестве основы специального конституционно-правового статуса, соответствующего современным реалиям.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гарипов Р. Ш.* Актуальные вопросы защиты прав коренных народов в России // Актуальные проблемы российского права. — 2010. — № 1. — С. 107—116.
2. *Заметина Т. В.* Конституционный статус коренных малочисленных народов России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». — Саратов, 1998. — 210 с.
3. *Кожемьякина В. А.* Коренные народы Канады: этноязыковые и культурно-языковые проблемы. — М. : Институт языкознания РАН, 2009. — С. 41—47.
4. Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. — 2-е изд. — М., 1999. — 584 с.
5. *Конюхова И. А.* Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. — М. : Городец ; Формула права, 2004. — С. 389—403.
6. *Леонтенкова Е. А.* Права коренных малочисленных народов России: теоретико-правовой аспект // Юридическая наука и практика : Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2022. — № 1 (57). — С. 160—167.
7. *Малиновский А. А.* Роль юрислингвистики в сравнительно правовом исследовании // Актуальные проблемы сравнительного правоведения : сборник статей / отв. ред. А. А. Малиновский, Е. Н. Трикоз. — М. : РГ-Пресс, 2020. — С. 1—13.
8. *Dion T.* Treaty Relationships Between the Canadian and American Governments and First Nation Peoples : Research Paper for the National Centre for First Nations Governance, May 2008 // Centre for First Nations Governance. — URL: https://fngovernance.org/wp-content/uploads/2020/09/tina_dion.pdf.
9. *Mason M. D.* Canadian and United States Approaches to Indian Sovereignty // Osgoode Hall Law Journal. — 1983. — Vol. 21 (3). — P. 423—474.
10. *Philpott D.* Understanding the Department of the Interior. — Maryland : Bernan Press, 2016. — 342 p.