



adcmemorial.org

АДЦ «Мемориал» Брюссель



<https://icipr.international/>

Международный Комитет коренных народов России

**Материалы для тематического доклада
Спецдокладчика ООН по правам коренных народов
На 60-м заседании Совета ООН по правам человека**

«Проблемы признания коренных народов»

Пример Российской Федерации

Март 2025 года

Ответы на Ключевые вопросы

Каковы отличительные черты лиц, признанных коренными народами в вашей стране, юрисдикции или сфере деятельности?

Российское законодательство предоставляет особые права только тем коренным народам, чья численность не превышает 50 000 человек, и оперирует термином *коренные малочисленные народы* – «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями».

Этот термин используется наиболее часто по отношению к 40 народам Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМН ССДВ), хотя к коренным малочисленным народам официально относятся и 7 народов, живущих в других регионах.

Каковы конституционные и правовые положения, регулирующие признание коренных народов в вашей стране, юрисдикциях или сфере деятельности?

Статья 69 Конституции Российской Федерации гарантирует коренным малочисленным народам права «в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». Кроме того, **Статья 72, часть 1** гласит, что «в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: ... (м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни **малочисленных этнических общностей**». Также, к проблеме прав коренных народов относятся статьи Конституции регламентирующие права граждан на землю и ее ресурсы, которым посвящены **Статьи 9 и 36**.

В контексте защиты прав коренных народов важно, что Конституция РФ провозглашает приоритет международного права над национальным в **Статье 15 часть 4**: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Серьезные опасения экспертов по поводу принципа приоритета международного права над национальным вызвали поправки в Конституцию РФ (2020). В частности, первоначальный текст **статьи 79** («Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.») был дополнен

положением: «Решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Кроме того, поправки 2020 года противопоставили русский народ всем остальным, так как закрепили за русским народом статус «государствообразующего» в статье о государственном языке и прочих языках, используемых в РФ (ст.68.1: 1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации).

К профильному законодательству о коренных малочисленных народах относятся:

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999)

Этот закон регламентирует права коренных малочисленных народов России на защиту и использование их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционных видов хозяйственной деятельности (особенно ловли рыбы и охоты). В соответствии с этим законом, коренные народы имеют право создавать территориальные органы самоуправления в местах их компактного проживания, образовывать общины и иные организации, осуществлять управление своими образовательными структурами в соответствии традиционным образом жизни, получать компенсацию за ущерб, нанесенный их исконной среде обитания в результате промышленной деятельности, а также право на судебную защиту с учётом их традиций и обычаев. Этим законом также установлено требование о том, что в рамках федеральных и региональных программ федеральные органы исполнительной власти должны обеспечивать защиту традиционных прав КМН на землевладение / землепользование, общинное управление природными ресурсами и т.д.

Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (2000)

Этот закон устанавливает правила организации и функционирования особого вида общественных объединений – общин коренных малочисленных народов. Это юридические лица, создающиеся на добровольной основе путем общего собрания (схода), имеющие выборные органы управления (правление общины), устав, членство. Согласно закону, общины создаются для «защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов».

Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001)

Закон устанавливает возможность присвоения статуса «территории традиционного природопользования» (ТТП) участку земли, который используется общиной коренного малочисленного народа для своей традиционной деятельности, а также возможность закрепления этого участка за данной общиной для безвозмездного использования в течение определенного продлевающего периода.

Какой практики и процессов придерживаются коренные народы и/или государственные органы для идентификации коренных народов в вашей стране, юрисдикции или сфере деятельности?

В настоящий момент в **Едином перечне коренных малочисленных (менее 50 000 человек) народов РФ**, утвержденном правительством РФ (2000), находятся 47 народов, большинство которых (40) живет на Крайнем Севере, в Сибири и Дальнем Востоке РФ. Изменения и дополнения Перечення вносятся правительством Российской Федерации по предложению Федерального агентства по делам национальностей на основании представлений высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации (постановление правительства РФ №255, 24 марта 2000 года).

Кроме признания коренных малочисленных народов как общностей, принадлежность к коренным малочисленным народам в индивидуальном плане с недавних пор регистрируется в

особом реестре. С 2020 года в РФ формируется **Список лиц, относящихся к коренным малочисленным народам РФ**. Сбор и хранение личной информации о таких лицах и ведение Списка в электронной форме делегировано Федеральному агентству по делам национальностей (ФАДН) как составная часть мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций (Постановление правительства РФ от 19.08.2020 N 1257, дополнение к Постановлению правительства РФ от 28.10.2017 №1312).

Еще на стадии принятия идея Списка вызвала споры. С одной стороны, его целью заявлялось упрощение получения льгот и преференций, и так гарантированных коренным малочисленным народам профильным законодательством, в частности, при ведении традиционного образа жизни на территориях традиционного природопользования или при реализации права на пенсию по старости в более раннем возрасте. Факт регистрации в Списке должен, по мысли ФАДН, избавить представителей коренных народов от необходимости каждый раз доказывать свое право на льготы или меры государственной поддержки.

С другой стороны, критику со стороны активистов коренных народов вызвал как сам подход к формированию Списка (ориентированный на льготы/ограничения, а не на права), так и технические требования, которые трудно выполнить в местах проживания коренных народов, в условиях сложности с коммуникацией, доступа к нотариусам и т.д. Кроме того, возникли вопросы о верификации документов о принадлежности к коренным народам (принадлежность к коренному народу в случае нехватки подтверждающих документов приходится через суд, суды не принимают самодекларацию о коренной идентичности как аргумент); о тех представителях коренных народов, которые не живут постоянно на традиционных территориях и/или занимаются традиционными видами экономики время от времени; о территориях традиционного проживания как таковых, юридически созданных далеко не везде, где живут коренные народы; о несоответствии роли ФАДН заявленным целям Списка, и других.

В настоящее время расширены возможности подать заявления о внесении в Список (если ранее это можно было сделать только через личное обращение в ФАДН в Москве или по почте, то сейчас заявление можно подать через Многофункциональные центры оформления документов и на сайте Госуслуг). Однако функционирование Списка и его польза для реализации прав коренных народов пока неясны. Кроме того, вызывает опасения тот факт, что в актуальном контексте современной России Список может быть использован в репрессивных целях, в том числе в целях мобилизации на войну против Украины.

Есть ли в вашей стране коренные народы, к которым негативно относятся как к отсталым в культурном отношении, и чей образ жизни считается большинством общества неприемлемым в нынешние времена?

В массовом сознании существуют различные этнические стереотипы, в том числе относящиеся к представителям коренных малочисленных народов (широко распространен, в частности, жанр анекдотов, где северные народы наделяются чертами, которые становятся поводом для высмеивания). Однако в целом традиционный образ жизни не считается неприемлемым – напротив, российское государство декларирует приоритет сохранения культуры и традиционного образа жизни коренных народов, по крайней мере, его внешних проявлений. Такой подход – поддержка внешних сторон культуры без достаточного внимания к правам коренных народов, обеспечения их экономического благосостояния, сохранения традиционных территорий – критикуют активисты и защитники прав коренных народов, называя «фестивализацией национальной политики государства» (ср. [комментарий](#) Дмитрия Бережкова, активиста Международного комитета коренных народов России и основателя аналитического портала Indigenous Russia, 2023).

Если говорить об осведомленности о коренных народах в российском обществе, то, согласно исследованиям межэтнических стереотипов о коренных народах Севера, даже в местах их проживания (в частности, Магаданская область), где коренные и некоренные народы живут в близком соседстве, некоренное население имеет не вполне адекватное восприятие коренных народов и низкую межэтническую компетентность в отношении КМНС (большинство из них не различает разные коренные малочисленные народы и воспринимает как единую группу).

Так, исследование выявило пониженную привлекательность и симпатии представителей КМНС в восприятии инонационального населения; доминирование некоренных этносов по отношению к коренным; представители КМНС воспринимаются инонациональным населением как пассивные и менее общительные. Представители КМНС считают, что представители других этносов оценивают их менее положительно, а в действительности представители некоренного населения оценивают их даже хуже оценок автогетеростереотипа. (М.А.Рябова. Специфика межэтнических стереотипов представителей коренных малочисленных народов Севера // Вестник КРАУНЦ, серия «Гуманитарные науки», № 1 (21), 2013, ISSN 1816-8280 Психология; М.А. Рябова, В.П. Серкин Семантические оценки этнических стереотипов и образа жизни представителей коренных малочисленных народов Севера // Вестник РУДН, серия «Педагогика и психология», №3, 2016).

Это говорит о том, что предпринятых просветительских усилий недостаточно для полноценного информирования российского общества о положении коренных народов, для преодоления существующих стереотипов и aberrаций восприятия, для более глубокого понимания темы прав коренных народов как представителями власти, так и широкой общественностью.

Необходимо подчеркнуть, что исторически сложившиеся предрассудки и стереотипы по отношению к коренным народам – это составная часть общего фона ксенофобии и расизма, который сохраняется на высоком уровне и, по некоторым оценкам, растет в Российской Федерации по отношению к мигрантам, этническим меньшинствам, визуально определяемым представителям неславянских народов, а в последнее десятилетие – к украинцам.

Открытое военное нападение (2022) на Украину (с которой у многих россиян есть родственные, дружеские, деловые связи), обернувшееся затяжной войной, стало возможным и не вызвало массового общественного протеста в том числе потому, что на протяжении последнего десятилетия государственная пропаганда формировала дискурс об исключительности России, ее «особом историческом пути» и «традиционных ценностях», превосходстве во владениях природными ресурсами и, соответственно, зависимости всего мира от российских энергоносителей. В то же время пропаганда умело разыгрывала карту «интернационализма» и «антифашизма», убеждая население в том, что в Украине господствует «неонацистский режим», поддержанный Западом, который ущемляет русскоязычных граждан Украины и угрожает России.

Пропаганда разыгрывает и карту «заботы о коренных народах», отрицая колониальный характер политики Российской империи и позднее Советского Союза по отношению к коренным народам. Любые дискуссии на эту тему считаются проявлением сепаратизма и покушением на конституционный строй РФ, а те, кто пытаются инициировать такие дискуссии, подвергаются репрессиям.

Война России против Украины оказала катастрофическое воздействие на этнические меньшинства и коренные малочисленные народы. Призыв в армию и навязывание службы по контракту по большей части затронули самые бедные регионы России, – как раз те, где живут этнические меньшинства, поэтому они диспропорционально страдают от мобилизации. Для коренных народов участие в войне угрожает их физическому выживанию, при этом экологические риски, вызванные разрушением их традиционных территорий добывающими компаниями, тоже имеют место.

С какими основными трудностями сталкиваются коренные народы, чтобы добиться признания со стороны государственных органов в вашей стране, юрисдикции или сфере деятельности

Наиболее чувствительной проблемой последнего времени, имеющей отношение ко всем сторонам жизни коренных народов России, в том числе к их праву на признание, стала криминализация общественного активизма и правозащитной деятельности коренных народов. В 2024 году как вынужденные эмигрировать, так и остающиеся в стране активисты и их формальные и неформальные организации и группы были признаны сначала «экстремистскими», а затем «террористическими», внесены в соответствующие государственные реестры. Это влечет уголовное преследование и не оставляет практической возможности для участия в общественной деятельности, гарантированной законом, в том числе в принятии решений, касающихся коренных народов, настаивании на своей позиции при

взаимодействии с государственными органами или бизнесом, полноценном участии в общественных дискуссиях.

Вызывает ли термин "коренные народы" какие-либо опасения у государственных органов в вашей стране? Если да, пожалуйста, приведите примеры. Каковы положительные и/или отрицательные результаты и практика, связанные с действующей системой признания коренных народов в вашей стране, юрисдикции или секторе деятельности?

Термин «коренные народы» в российском законодательстве не закреплен, хотя презумптивно считается, что коренной народ – это этническая общность, исторически сложившаяся на территории современной России. В этом смысле «коренными» можно считать многие десятки народов, живущих в границах современной РФ. Ср. Введение к «[Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации](#)» от 4 февраля 2009 года: «Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных государств в мире, где проживают более 160 народов, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Преобладающее большинство народов страны на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российского государства».

В профильном законодательстве закреплен термин «коренной малочисленный народ», содержание которого имеет следующие компоненты: 1) малочисленный (до 50 000 человек) = по этой причине уязвимый, требующий особой защиты; 2) коренной = местный, живущий на территории расселения предков, т.е. неопределенно давно; 3) сохраняющий традиционный образ жизни, хозяйствования и промыслов; 4) осознающий себя самостоятельной этнической общностью.

Отметим, что в этом определении не упоминаются такие критерии отнесения к коренным народам, как недоминирующее положение в обществе, а также важный для международного права критерий колонизации/завоевания территории предков данного коренного народа и исторической преемственности с доколониальными обществами. Связано это с тем, что российская власть не допускает никаких дискуссий на тему колониального характера российского государства в прошлом и настоящем, а попытки критики государственной политики по регулированию межэтнических отношений воспринимает крайне болезненно.

Можно выделить следующие проблемы, связанные с аспектами термина «коренной малочисленный народ» в российском контексте:

- 1) Малочисленность: порог в 50 000 чел. представляется излишне низким и лишает признания и дополнительной правовой защиты народы с «пограничной» численностью (немногим более указанной);
- 2) «Коренность»: Правовой определенности коренных народов препятствует тот факт, что не только в российском, но и в международном законодательстве твердое их определение не дается, в силу сложности самого явления (в документах ООН предлагается набор критериев, по которым человек может быть отнесен к коренному народу). В российском законодательстве принят не заимствованный термин (абориген(ный), автохтонный), который более нейтрален, а русскоязычный термин «коренной», отнюдь не нейтральный и имеющий разнообразные коннотации. Само слово «коренной» (житель, народ) часто используется русскими националистами для противопоставления русского этноса мигрантам и вообще «иным», «чужим», «пришлым».

В то же время, четкое определение «коренности» неминуемо привело бы к необходимости исторической оценки экспансии русских на Востоке страны, установления временных рамок при определении того, какой этнос на данной территории появился раньше другого, – а это, в свою очередь, неминуемо привело бы к выводу, что «первыми» и «коренными» на территориях восточнее среднего течения Волги оказались отнюдь не русские, а другие народы, завоеванные и колонизированные. Русским националистам этот вывод совсем не выгоден, а российская власть опасается

обострения межэтнических отношений – поэтому термин «коренные народы» остается неопределенным, как остается без общественного обсуждения и проблема исторической ответственности российского государства за нынешнее неблагоприятное положение коренных народов.

На необходимость уточнения, что такое «коренной народ» и какие именно народы являются «коренными», указывали активисты движения коренных народов (в 200-е годы, когда такие дискуссии российская власть еще допускала и не преследовала, - ср. «Основные вызовы, стоящие перед коренными народами в современной России», [выступление](#) председателя Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, в то время – Президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ С.Н. Харючи на научно-практической конференции «Коренные народы Севера в современной политике Российской Федерации», 15 мая 2008 года, Общественная палата, г. Москва).

В региональном законодательстве есть прецедент определения того, какой именно народ на данной территории является «коренным», – и это не малочисленный народ, а находящийся в большинстве и даже даже являющийся титульным народом субъекта Российской Федерации. Так, в 2016 году Конституционный суд Республики Саха (Якутия) вынес определение, где объявил якутов коренным народом Якутии, противопоставив якутов русским и другим старожилам, а также коренным малочисленным народам Севера. Это определение КС РС (Якутии) было воспринято как скандальное, чуть ли не сепаратистское, подрывающее федерализм, угрожающее правам русских (несмотря на то, что в Конституции РС (Якутии) в явном виде содержатся гарантии прав русского населения).

- 3) Критерий ведения традиционного образа жизни: Возникает вопрос о тех людях, которые считают себя представителями коренного малочисленного народа, но традиционный образ жизни не ведут (например, в силу урбанизации или других причин). В российском контексте потребовалось решение Конституционного суда, подтвердившего чтобы гарантировать таким людям права (дело саами Андрея Данилова (2021, Мурманская область) о праве на охоту представителей коренных народов, живущих в городе; дело долгана Геннадия Щукина (2019, Таймырский район Красноярского края) о делегировании права на охоту другому представителю общины).
- 4) Самоопределение: в сущности, признание коренным малочисленным народом осуществляется не на основе самоопределения людей, а через бюрократический и сложный процесс включения в Единый перечень коренных малочисленных народов, установленный постановлением правительства РФ (2000).

Каковы положительные и/или отрицательные результаты и практика, связанные с действующей системой признания коренных народов в вашей стране, юрисдикции или секторе деятельности?

Какие инициативы были предприняты для повышения осведомленности о признании коренных народов в обществе и государственных учреждениях?

Во времена СССР и постсоветское время языки и культуры коренных народов активно и глубоко изучались лингвистами, этнографами и другими представителями академической науки, тогда как критика государственной политики и вообще тема особых прав и признания коренных народов стало возможно публично обсуждать только после распада Советского Союза. Именно тогда РФ восприняла мировые тенденции и концепты, относящиеся к правам коренных народов, началось общественное движение коренных народов на местах, были приняты соответствующие законодательные положения (федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001) и др., региональные законы), в некоторых регионах созданы формы представительства и институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов.

Формально во многих исполнительных органах субъектов РФ созданы структурные подразделения по делам коренных малочисленных народов, координирующие реализацию

региональных программ. При главах и правительствах регионов сформированы советы представителей коренных малочисленных народов. В Камчатском и Красноярском краях, Сахалинской области, в Республиках Саха (Якутия) и Бурятия учреждены независимые институты уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. Однако фактическое участие коренных народов в вопросах, имеющих к ним прямое отношение, ограничено по следующим причинам.

Во-первых, деятельность независимых активистов и защитников прав коренных народов криминализована. Репрессии российских властей против гражданского общества в последнее десятилетие усиливались, и такие формы преследования, как признание «иностранным агентом» и подобные, коснулись и организаций коренных народов. После начала войны России против Украины преследование усилилось и в 2024 году дошло до того, что ведущие формальные и неформальные группы коренных активистов были сначала внесены в список «экстремистских» организаций (Абориген-форум, Международный Комитет коренных народов России, Indigenous Russia), а затем «террористических» (Абориген-форум, Международный Комитет коренных народов России).

Во-вторых, имеет место замена независимых активистов лояльными представителями НКО коренных народов, фактически финансируемые государством и добывающими компаниями. На международном уровне представители коренных ГОНГО (зависимых от государства НКО) продвигают позиции российских властей и лоббируют отмену санкций против российского бизнеса. См. подробнее [доклад](#) Международного комитета коренных народов России «РАЙПОН: превращение из независимого проводника изменений в инструмент государственной пропаганды». Подконтрольность РАЙПОН обеспечивается не только с помощью государственного давления и внедрения туда лояльных лидеров, но и посредством финансирования ассоциации крупными добывающими компаниями, в частности — «Норильским никелем». См. также [Исследование Арктиды, Верстки и 7x7](#) «Они работают на благо вершушки». Как Ассоциация коренных малочисленных народов стала инструментом обогащения и лоббизма», освещающее зависимость от бизнес-структур и лоббизм в пользу крупных компаний, аффилированность с партией «Единая Россия» и государственными органами, коррупционные связи чиновников, зарабатывающих на теме коренных народов. В докладе подчеркивается, что через выступления лояльных представителей коренных народов в ООН лоббируется снятие санкций с российских компаний.

В этих обстоятельствах любое участие в общественной, правозащитной, политической деятельности в сфере прав коренных народов, в том числе касающееся права на традиционную экономику, может быть поставлено вне закона, что открывает огромное поле для манипуляций со стороны бизнес-структур и органов власти.

Какие инициативы и механизмы необходимы коренным народам для дальнейшего содействия надлежащему признанию? Пожалуйста, приведите примеры передовой практики, если таковые имеются.

Необходимо прекратить криминализацию активизма коренных народов и движения за защиту их прав. Организации этнических меньшинств и коренных народов не должны стигматизироваться, заноситься в репрессивные списки («экстремистских», «террористических», «нежелательных»).

Представляется важным открытое общественное обсуждение – с перспективой коренных народов и современных правозащитных стандартов – государственной политики по отношению к коренным народам, как в современности, так и в истории (Российской империи до современной Российской Федерации). В этой дискуссии должны звучать голоса коренных народов, академического сообщества, правозащитников, которые сейчас лишены возможности высказываться свободно.

В настоящее время, на фоне полномасштабной войны России против Украины, возрос интерес к антиколониальным дискуссиям вокруг российской истории и актуальной политики. Однако безопасное развитие антиколониального дискурса возможно только для тех активистов, которые находятся за пределами РФ, будучи вынужденными в вынужденную эмиграцию.

Для полноценного признания коренных народов России международные структуры, в том числе структуры ООН, должны получать правдивую информацию о ситуации с правами

коренных народов в России и критически относиться к тому, что транслируется российскими властями напрямую или через лояльных активистов коренных народов, находящихся в разного рода зависимости от государственных и бизнес-структур.

Есть ли в вашей стране, юрисдикции или сфере деятельности примеры смешения коренных народов и других групп, таких как меньшинства, местные общины, уязвимые группы и т.д.? Если да, то какие уроки были извлечены в этой связи? Есть ли в вашей стране, юрисдикции или районе примеры создания альянсов между коренными народами и другими группами, такими как меньшинства, местные общины, уязвимые группы и т.д.? Если да, то какие уроки были извлечены в этой связи?

С февраля 2022 года – начала полномасштабной войны России против Украины – активисты из числа коренных народов и этнических меньшинств вместе участвуют в антивоенном движении и антиколониальных дискуссиях, в основном, будучи в вынужденной эмиграции. В то же время в своих репрессивных практиках российское государство не делает различий между указанными группами (ср. внесение десятков организаций и групп активистов, формальных и неформальных, в списки «экстремистов» и «террористов»).