

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.2

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОХРАНЕНИЯ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

**АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна**, руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: federal@izak.ru

В статье представлен анализ проблем правового обеспечения сохранения культурного наследия коренных малочисленных народов России.

При проведении исследования наряду с общими методами научного познания применялись специальные правовые методы: анализ терминологии, изучение положений законодательства, международных правовых актов, обобщение имеющихся в науке идей.

Рассматриваются основные сущностные характеристики понятия «культурное наследие коренных народов», их регламентация в международном праве. С учетом особенностей традиционного образа жизни коренных малочисленных народов и обусловленной этим спецификой подхода к определению прав данных народов обосновывается предложение о целесообразности закрепления на уровне федерального законодательства таких базовых понятий для защиты культурных прав данных народов, как «культурное наследие коренных малочисленных народов», «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов». Отсутствие данных нормативно закрепленных понятий усложняет процесс идентификации соответствующих объектов и, соответственно, не позволяет четко определить предмет охраны.

Особое внимание уделяется сравнительному анализу законодательства субъектов Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия коренных малочисленных народов Российской Федерации. Прежде всего речь идет о таких объектах, как святилища (священные (культовые) места), места традиционного бытования фольклора, традиции, обычаи, языки. Обосновывается целесообразность более широкого федерального законодательного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия коренных малочисленных народов России, в том числе связанных с созданием и ведением информационной базы, включающей сведения об объектах культурного наследия данных народов.

Ключевые слова: культурное наследие коренных народов, объекты культурного наследия, объекты природного наследия, священные (культовые) места, обычаи, коренные малочисленные народы, реестр объектов культурного наследия малочисленных народов.

Для цитирования: Андриченко Л. В. Проблемы правового обеспечения сохранения культурного наследия коренных малочисленных народов: международный и национальный аспекты // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 17—32. DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.2

## PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT FOR THE PRESERVATION OF THE CULTURAL HERITAGE OF INDIGENOUS PEOPLES: INTERNATIONAL AND NATIONAL ASPECTS

**L. V. ANDRICHENKO**, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: federal@izak.ru

The article analyzes the problems of legal support for the preservation of the cultural heritage of the indigenous minorities of Russia.

In conducting the study, along with general methods of scientific knowledge, special legal methods were used: analysis of terminology, study of the provisions of legislation, international legal acts, generalization of the ideas available in science.

The article considers the main essential characteristics of the concept of “cultural heritage of indigenous peoples”, their regulation in international law. Taking into account the peculiarities of the traditional way of life of small indigenous peoples and the resulting specificity of the approach to defining the rights of these peoples, the article substantiates the proposal on the expediency of enshrining at the level of federal legislation such basic concepts for the protection of the cultural rights of these peoples as the “cultural heritage of small indigenous peoples”, “objects of cultural heritage of small indigenous peoples”. The absence of these normatively fixed concepts complicates the process of identifying the relevant objects and, accordingly, does not allow for a clear definition of the subject of protection.

The article pays special attention to a comparative analysis of the legislation of the constituent entities of the Russian Federation in the field of protection of cultural heritage sites of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, first of all, it refers to such objects as shrines (sacred places) the existence of folklore, traditions, customs, languages. It justifies the expediency of a broader federal legislative regulation of the powers of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation and local governments in the field of protection of cultural heritage sites of indigenous peoples of Russia, including those associated with the creation and maintenance of an information base including information on cultural heritage sites of these peoples.

Keywords: cultural heritage of indigenous peoples, cultural heritage sites, natural heritage sites, sacred (cult) places, customs, indigenous peoples, register of cultural heritage sites of indigenous peoples.

For citation: Andrichenko L.V. Problems of Legal Support for the Preservation of the Cultural Heritage of Indigenous Peoples: International and National Aspects. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2019, no. 4, pp. 17—32. (In Russ.) DOI: 10.12737/jflcl.2019.4.2

**О**храна культурного наследия коренных народов является одним из направлений концепции устойчивого развития. Право на доступ к культурному наследию и пользование им является неотъемлемым элементом права на участие в культурной жизни, которое представляет часть общей системы прав человека. В связи с этим сохранение культурного наследия коренных народов является актуальной проблемой как для национально, так и для международного уровня правового регулирования.

**Международный уровень правового регулирования.** Право на доступ и охрану культурного наследия вытекает из таких универсальных международных договоров о правах человека, как Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ст. 27), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 15). При этом право на культурное наследие, его использование и охрану рассматривается в качестве формы этнокультурного самоопределения коренных народов — это следует из признания права данных народов свободно сохранять, контролировать, обеспечивать и осуществлять свое культурное развитие<sup>1</sup>. Таким образом, усилия по сохранению и оценке культурного насле-

дия нельзя рассматривать как побочную или второстепенную деятельность. Это деятельность, которая имеет принципиальное значение для повышения качества повседневной жизни коренных народов и для обеспечения их полноценного будущего развития.

Несмотря на признание этого права за коренными народами, определение понятия «культурное наследие коренных народов» в международном праве отсутствует. Впрочем, на международном уровне до сих пор отсутствует и единообразное определение более общего понятия — «культурное наследие», невзирая на наличие в международных документах целого ряда определений данного понятия. Известно, что культурное наследие включает материальное наследие, к которому относятся как объекты, обладающие исторической, культурной, археологической, религиозной или какой-либо иной ценностью, так и объекты, относящиеся к нематериальному культурному наследию, к числу которых обычно относят языки, художественное творчество, традиции, традиционные знания, обычаи, фольклор, духовные убеждения и др. Помимо этих видов наследия, в состав культурного наследия по некоторым международным документам входит также и природное наследие, к которому относят охраняемые природные заповедники, культурные ландшафты, исторические парки и сады, другие охраняемые зоны с биологическим разнообразием<sup>2</sup>. Хотя чаще объекты культурного и природного наследия рассматриваются как самостоятельные виды наследия.

Так, согласно Рамочной конвенции Совета Европы о значении культурного наследия для общества 2005 г.<sup>3</sup> культурное наследие представляет собой «со-

<sup>1</sup> Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г. предусмотрено право лиц, относящихся к национальным меньшинствам, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и пользоваться родным языком (ст. 27); Конвенция о правах ребенка 1989 г. непосредственно предоставляет такое право лицам из числа коренного населения (ст. 30), подчеркивая, что образование ребенка должно быть направлено на «воспитание уважения к... его культурной самобытности, языку и ценностям» (ст. 29).

<sup>2</sup> См.: А/HRC/17/38 и Corr.1, п. 4.

<sup>3</sup> Российская Федерация не является участницей данной Конвенции.

вокупность ресурсов, унаследованных от прошлого, которую люди считают, независимо от своей принадлежности, отражением и выражением своих постоянно меняющихся ценностей, верований, знаний и традиций. Оно включает все аспекты окружающей среды, которые возникли в результате взаимодействия между людьми и пространством в ходе исторического развития» (ст. 2).

Представленное определение — одно из наиболее широких нормативных определений данного понятия из всех имеющихся в международных правовых актах. В нем подчеркивается коммуникативный и интерактивный характер (взаимодействие между людьми и пространством) культурного наследия; отмечается, что оно предопределяется действиями человека и не должно восприниматься как статическое или неизменное. Особое внимание уделяется экологическому измерению, неотделимости человеческого и природного влияния, а также учитывается контекст культурной среды. Таким образом, данное определение выходит за рамки чисто «исторической среды», которая по большей части касается материальных аспектов культурного наследия. Заслуживает внимания и то, что в Конвенции подчеркивается значение культурного наследия как фактора устойчивого развития, указывается, что культурное наследие должно пониматься как общее благо, которое может использоваться для межличностного и межкультурного диалога, взаимопонимания и предотвращения конфликтов.

Для Российской Федерации юридически обязательный характер имеет определение, содержащееся в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.<sup>4</sup>, где под культурным наследием понимаются: памятники (произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, элементы или структуры археологического характера, надписи, пещеры и группы элементов), которые имеют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки; ансамбли (группы изолированных или объединенных строений, архитектура), единство или связь с пейзажем которых представляют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки; достопримечательные места (произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места), представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии.

Содержательно данное определение является более ограниченным по сравнению с определением Рамочной конвенции СЕ о значении культурного наследия для общества — в нем практически не отражает-

ся аспект нематериального наследия, имеющий принципиальное значение.

Культурное наследие в таком понимании отличается от понятия «культурные ценности», определение которого было дано в Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г.<sup>5</sup> В целом анализ данных понятий показывает, что понятие «культурное наследие» соотносится с понятием «культурные ценности» как общее и единичное явления<sup>6</sup>, хотя некоторые авторы и отождествляют данные понятия<sup>7</sup>. Культурное наследие можно рассматривать как совокупность культурных ценностей какого-либо народа, в свою очередь понятие «культурная ценность» является более близким, а иногда и тождественным понятию «объект культурного наследия», но с явно выраженным аспектом его ценностного восприятия<sup>8</sup>. Что касается

<sup>5</sup> См. Указ Президиума ВС СССР от 12 декабря 1956 г. «О ратификации Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта и Протокола к этой Конвенции». Согласно Конвенции культурными ценностями считаются независимо от их происхождения и владельца ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа (памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения и др.), здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей (музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов и др.), центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей — так называемые «центры сосредоточения культурных ценностей».

<sup>6</sup> В отличие от этого провести соотношение между указанными понятиями, исходя исключительно из оценки российского законодательства достаточно сложно в силу прежде всего многозначности понятия «культурные ценности». И если к объектам культурного наследия относятся, как правило, объекты недвижимого имущества (см. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»), то под культурными ценностями в одном случае понимаются движимые предметы материального мира (см. Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»), в другом — не только движимые, но и недвижимые объекты, а также нематериальные культурные объекты, включая «нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения» и проч. (см. Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1).

<sup>7</sup> См.: *Медведев Е. В.* Культурные ценности как предмет государственно-правового регулирования // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». 2004. С. 128—139.

<sup>8</sup> См.: *Рыбак К. Е.* Музей в нормативной системе (историко-культурологический анализ): автореф. дис. ... д-ра культурологии. СПб., 2006. С. 3—4; *Мазенкова А. А.* Культурное наследие как самоорганизующаяся система: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Тюмень, 2009. С. 12.

<sup>4</sup> Указом Президиума ВС СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-XI СССР ратифицировал данный документ.

термина «культурное наследие», то он явно подчеркивает особый связующий характер культуры между различными поколениями людей<sup>9</sup>, выступает как способ сохранения культурного генофонда<sup>10</sup>, своего рода социокультурный опыт на основе особенностей коллективной памяти<sup>11</sup>.

Как отмечается в исследовании Специального докладчика о поощрении и защите прав коренных народов в отношении их культурного наследия, «культурное наследие нужно понимать как ресурсы, способствующие процессам культурного самоопределения и развития отдельных лиц и общин, которые они прямо или косвенно хотели бы передать будущим поколениям. Культурное наследие также включает традиционные знания и формы культурного самовыражения»<sup>12</sup>. Из этого следует, что нематериальное культурное наследие коренных народов охватывает в том числе песни, фольклор, сказания, обычаи, ритуалы, традиции, язык, музыку, танцы, спортивные игры, церемонии, праздники, священные места и др. Нельзя не отметить и такую значимую черту, как возможность преемственности культурного наследия, способствующую сохранению культурной идентичности этих народов, в том числе их традиционного образа жизни<sup>13</sup> и традиционного хозяйственного уклада, частью которого являются особые методы производства, виды традиционной хозяйственной деятельности.

Культура коренных народов основана на общих материальных и духовных ценностях данных народов. Она имеет свои проявления в языке, искусстве, литературе, традиционных знаниях, обычаях, ритуалах, церемониях, методах производства, праздниках, музыке, спорте и традиционных играх, поведении, привычках, инструментах, жилище, одежде, духовности, принадлежности к общине, видах экономической деятельности, нравственных устоях, системах ценностей, мировоззрении, законах и таких традиционных видах деятельности, как охота, рыболовство, звероловство и собирательство. При этом сохране-

ние культурного наследия для коренных народов во многом связано с защитой территорий их предков — их исконных территорий. Особое воздействие на развитие культурных прав коренных народов оказывает их связь с природой — в этом находит проявление самобытность коренных народов, которая определяет способ их мировосприятия<sup>14</sup>. Как отмечается в исследовании Экспертного механизма по правам коренных народов (EMRIP), культурное и природное наследие в понимании коренных народов часто переплетаются, поэтому для коренных малочисленных народов традиционное разделение наследия на «материальное», «нематериальное» и «природное» указывает на ограниченный характер такого подхода и малопродуктивно<sup>15</sup>. Именно поэтому и рассмотрение термина «природное наследие» в единстве с понятием «культурное наследие» означает взаимообусловленность культуры и природы, а также равноценность объектов того и другого.

Вопросы защиты культурного наследия коренных народов регламентируются с помощью различных международных правовых документов, в частности Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.<sup>16</sup>, в которой говорится о том, что государства должны проявлять уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, укреплять защиту их природного и культурного наследия путем сохранения биологического разнообразия, а также справедливого распределения выгод, связанных с использованием генетических ресурсов.

На взаимосвязь генетических ресурсов и традиционных знаний коренных народов, неотделимый характер, который они носят, значение традиционных знаний для сохранения биологического разнообразия и использования его компонентов для устойчивой жизнедеятельности данных народов указывается и в Нагойском протоколе регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии 2010 г.<sup>17</sup> В нем, в частности, подчеркивается, что доступ к традиционным знаниям, связанным с генетическими ресурсами, носителями которых являются коренные народы, должен осуществляться с их предварительного и обоснованного согласия или одобрения.

Таким образом, можно заключить, что культурное наследие коренных народов — это многоаспект-

<sup>9</sup> См.: Панфилов А. Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий: в 2 ч. Ч. I // Право и политика. 2011. № 2. С. 293—305.

<sup>10</sup> См.: Копсергенова А. А. Культурное наследие: философские аспекты анализа: дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2008. С. 7—11.

<sup>11</sup> См.: Мазенкова А. А. Указ. соч. С. 12.

<sup>12</sup> См.: Поощрение и защита прав коренных народов в отношении их культурного наследия. Исследование, подготовленное Экспертным механизмом по правам коренных народов на основании резолюции 27/13 Совета по правам человека // A/HRC/30/53, п. I А.

<sup>13</sup> Что особенно ярко проявляется в поведении, привычках, устройстве жилища, одежде, принадлежности к общине, особых нравственных устоях, духовности, системе ценностей, мировоззрении.

<sup>14</sup> См. об этом: Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 205.

<sup>15</sup> См.: A/HRC/21/53, п. 52.

<sup>16</sup> Ратифицирована Россией Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ.

<sup>17</sup> Россия не участвует.

ное понятие, основанное на признании существования общих, переходящих от поколения к поколению, материальных и духовных ценностей, обладающих особой культурной значимостью и находящихся под влиянием окружающей среды. В том числе оно включает традиционные виды хозяйственной деятельности и форм доступа к природным ресурсам, основанные на традиционных знаниях.

В аспекте данного исследования привлекает внимание и Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г., наиболее полно определяющая сегодня культурные права коренных народов. Принципиальной позицией в Декларации является признание особой связи между культурными правами и правом на самоопределение коренных народов, закрепление их права на достоинство и многообразие культур и языков, что требует отражения в образовании и в общественной информации. В числе прав коренных народов называется их право на сохранение, контроль, охрану и развитие культурного наследия, традиционных знаний и традиционных форм культурного выражения, а также проявлений их научных знаний, технологий и культуры.

Весьма значимые положения для охраны культурного наследия коренных народов содержится в Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г.<sup>18</sup> Конвенция требует от государств-участников принятия специальных мер по поощрению развития культуры данных народов, в том числе с помощью признания и охраны их культурных ценностей и практики. Кроме того, в ней провозглашаются и права самих коренных народов на сохранение и развитие своего культурного наследия.

В числе объектов культурного наследия коренных народов нельзя не отметить такой элемент, как язык<sup>19</sup>. Меры по сохранению языков коренных народов, которые, как известно, нередко выступают в роли национальных меньшинств в государствах, закреплены в Конвенции ООН о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г. Более широко, в рамках права на языковую идентификацию, включая право на выбор языка в качестве родного языка, право на общение на родном языке на межличностном и публичном уровнях, право на обучение на родном языке и другие «языковые» права коренных народов находят закрепление в таких международных правовых актах, как Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, рели-

гиозным и языковым меньшинствам 1992 г., Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 г. Специальным международным правовым актом, направленным на защиту языков, в том числе коренных народов, является Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств 1992 г. Российская Федерация в мае 2001 г. подписала, однако впоследствии так и не ратифицировала данный документ в силу неоправданных для нашей страны сложностей в механизме его реализации, учитывая объективные условия национального языкового многообразия Российской Федерации. Тем не менее основные принципы данного документа, касающиеся содействия сохранению и использованию языков коренных малочисленных народов, Российская Федерация всегда стремится соблюдать<sup>20</sup>.

Международные стандарты, направленные на защиту культурного наследия коренных народов, закреплены во многих документах ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), среди которых следует особо отметить: Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., направленную на охрану как объектов культурного наследия (священные места, памятники, здания и проч.), так и объектов природного наследия (природные биологические или геологические образования); Всеобщую декларацию о культурном разнообразии 2001 г., устанавливающую защиту обменов культурным наследием; Конвенцию об охране нематериального культурного наследия 2003 г., признающую роль коренных сообществ в создании, охране, сохранении и воссоздании нематериального культурного наследия<sup>21</sup>; Конвенцию об охране и по-

<sup>20</sup> См.: Васильева Л. Н. Законодательное регулирование использования языков в Российской Федерации. М., 2005; Васильева Л. Н. К вопросу о ратификации Российской Федерацией Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 4. С. 93—105.

<sup>21</sup> В изданном в 2008 г. Оперативном руководстве по выполнению данной Конвенции подчеркивается, что деятельность государства может осуществляться только при условии активного участия соответствующих общин, групп и отдельных лиц. В частности, их свободное, предварительное и осознанное согласие необходимо для включения элементов нематериального культурного наследия в Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране, или в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества, а также для включения соответствующих программ, проектов или мероприятий в реестр наилучшей практики (п. 1, 2, 7 и 101). В то же время, поскольку Россия не присоединилась к Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия, она не может номинировать объекты культурного наследия коренных народов во всемирный Список шедевров нематериальной культуры — согласно ст. 17 Конвенции в Список нематериально-

<sup>18</sup> Российская Федерация не является участницей данного документа.

<sup>19</sup> Генеральная Ассамблея ООН объявила 2019 г. Международным годом языков коренных народов для привлечения глобального внимания к тем рискам, которые в настоящее время угрожают языкам коренных народов, а также повышению значимости этих языков в целях устойчивого развития.

ощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005 г., способствующую тому, чтобы национальная культурная деятельность и культурные товары и услуги нашли свое место среди всей совокупности видов культурной деятельности и культурных товаров и услуг и был обеспечен реальный доступ к средствам производства, распространения и распределения культурной деятельности и культурных товаров и услуг, поощрение свободного обмена и распространения идей, форм культурного самовыражения, культурной деятельности и культурных товаров и услуг, а также стимулирование творческого и предпринимательского духа их деятельности.

Существенную роль в регламентации вопросов защиты культурного наследия играют и рекомендации ЮНЕСКО, в числе которых нельзя не назвать Рекомендацию о сохранении фольклора 1989 г., определяющую фольклор как часть общего наследия человечества и средства утверждения культурной самобытности народов и социальных групп. На государства, в том числе в аспекте развития национального законодательства, возлагается основная роль по принятию мер по сохранению фольклора.

Помимо ЮНЕСКО вопросами защиты культурного наследия коренных народов занимаются и другие международные организации, в частности Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)<sup>22</sup>, Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)<sup>23</sup>. Все

---

го культурного наследия, нуждающегося в срочной охране, включаются объекты наследия только «по просьбе соответствующего государства-участника».

<sup>22</sup> На Конференции ФАО, в частности, в ноябре 2001 г. был принят Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (вступил в силу в 2004 г.), в котором нашел признание вклад коренных общин в производство продовольствия во всем мире. Договор предусматривает, что стороны должны принимать меры по охране традиционных знаний, касающихся растительных генетических ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (ст. 9), и по сохранению диких форм культурных растений и диких растений путем поддержки усилий коренных общин (ст. 5).

<sup>23</sup> На уровне ВОИС был принят ряд конвенций, имеющих отношение к культурному наследию коренных народов. Так, Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений 1886 г. устанавливает механизм обеспечения международной защиты произведений, выпущенных анонимно или под псевдонимом, и неопубликованных произведений, включая традиционные формы культурного самовыражения (ст. 15). Договором ВОИС по исполнению и фонограммам 1996 г. обеспечивается международная защита исполнений и фонограмм исполнителей фольклора (ст. 2 и 33). С вступлением в силу Пекинского договора по аудиовизуальным исполнениям 2012 г. обеспечивается защита исполнителей фольклорных произведений, связанная с разре-

они рассматривают культурное наследие как ресурс, способствующий процессам культурного самоопределения и развития коренных народов, который они прямо или косвенно хотели бы передать будущим поколениям.

Нельзя не отметить и роль модельных актов на уровне Содружества Независимых Государств, принятых по вопросам защиты культурного наследия. Речь идет о Модельном законе об охране нематериального культурного наследия 2013 г. В указанном акте определяются понятие объекта нематериального культурного наследия, виды таких объектов, закрепляется понятие «носитель нематериального культурного наследия»<sup>24</sup>.

Оценивая роль данного Модельного закона, нельзя не признать, что, хотя он и не является обязательным для государств — участников СНГ, тем не менее способен оказывать унифицирующее влияние на развитие законодательства государств в соответствующей сфере. Наличие такого Модельного закона позволяет государствам координировать свою политику в данной области отношений, шире сотрудничать в осуществлении соответствующих практических мер и расширении обмена опытом по защите нематериального культурного наследия, в том числе в отношении коренных народов. Кроме того, наличие такого модельного акта обусловит развитие законодательства стран СНГ, включая расширение отраслевого законодательного регулирования в данной сфере.

Таким образом, в настоящее время принято и действует значительное количество международных правовых актов, создающих набор международных стандартов в области охраны культурного наследия коренных народов. Основной целью международно-правового регулирования указанных вопросов является обеспечение сохранения в едином культурном пространстве многообразия всей накопленной предыдущими поколениями коренных народов системы ценностей, позволяющей сохранять национальную

---

шением их выступлений в аудиовизуальных медийных средствах. В 2000 г. ВОИС был учрежден Межправительственный комитет по интеллектуальной собственности, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору в качестве форума для обсуждения вопросов интеллектуальной собственности, возникающих в контексте доступа к генетическим ресурсам и распределения выгод от их использования, а также в контексте защиты традиционных знаний и традиционных форм культурного самовыражения.

<sup>24</sup> Под ним, в частности, понимается «физическое лицо (группа физических лиц), обладающее уникальными знаниями, верованиями, умениями и навыками в области традиционной народной культуры: языка, фольклора, обрядов, обычаев, художественных промыслов и ремесел, исполнительского и декоративно-прикладного искусства», что, таким образом, может иметь отношение и к коренным малочисленным народам.

самобытность этих народов. В то же время многоаспектность и семантическая насыщенность понятия «культурное наследие коренных народов» определили сложности с его определением. Принципиальное значение имеет воздействие на развитие культуры коренных народов окружающей среды, в связи с чем данное понятие носит комплексный характер и включает духовные, экономические и социальные связи этих народов со своими землями и территориями.

Поскольку Российская Федерация не участвует во многих перечисленных международных правовых документах, направленных на защиту культурного наследия коренных народов, то она не несет специальных международных обязательств в области защиты культурного наследия данных народов. Нельзя не отметить также, что имеющее юридически обязательное для Российской Федерации международное правовое определение культурного наследия, действующее в рамках Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., как уже отмечалось выше, носит достаточно узкий характер, поскольку практически не охватывает объекты нематериального значения. В силу этого оно не может в полной мере быть использовано в целях защиты объектов культурного наследия коренных малочисленных народов, для которых объекты нематериального и природного характера имеют принципиальное значение. Но в настоящее время ни одно из каких-либо имеющихся международных правовых определений понятия «культурное наследие» не может в полной мере обеспечивать охват основных признаков культурного наследия коренных народов.

Меры по охране культурного наследия, предлагаемые в международных правовых актах, носят достаточно широкий характер, начиная от формирования общей политики, направленной на повышение роли культурного наследия в обществе и включение охраны этого наследия в государственные программы, содержащие комплекс соответствующих юридических, технических, административных и финансовых мероприятий, заканчивая мерами, направленными на предоставление независимой национальной индустрии культуры права распространения и распределения культурной деятельности и культурных товаров и услуг. Перечни мер являются открытыми, они предоставляют государствам практически неограниченные возможности. Характер мер определяется особенностями объекта культурного наследия, обусловлен имеющимися рисками его утраты, которая носит невозвратный характер, а также стремлением и возможностями государства и общества по обеспечению реализации соответствующих мер.

Вместе с тем основные меры по защите культурного наследия коренных народов осуществляются в рамках общего механизма охраны культурного наследия. Что касается действенного специального международно-правового механизма защиты культур-

ного наследия коренных народов, то пока такой механизм не создан. Отсутствует и обязательный перечень мер, которые государства должны осуществлять в целях обеспечения защиты культурного наследия коренных народов. Кроме того, развитие нескольких параллельных систем защиты культурного наследия коренных народов, реализуемых посредством различных правовых и институциональных механизмов, также приводит к раздробленности международно-правового регулирования, при этом адекватная всесторонняя комплексная защита культурного наследия коренных народов не осуществляется.

Международное право, равно как и законодательство Российской Федерации и других государств об охране интеллектуальной собственности, решает вопросы охраны такой собственности лишь в отношении отдельных лиц (физических или юридических). Только в Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г. (ст. 31) указывается, что коренные народы имеют также право на сохранение, контроль, защиту и развитие своей интеллектуальной собственности на культурное наследие, традиционные знания и традиционные формы выражения культуры, что, таким образом, презюмирует коллективное право данных народов.

Упоминание об интеллектуальной собственности коренных народов не раскрывает механизмы признания и защиты такой собственности. В настоящее время отсутствуют специальные международно-правовые механизмы признания объектов культурного наследия, например, являющихся традиционными знаниями и традиционными формами культурного самовыражения коренных народов в качестве объектов, принадлежащих конкретному коренному народу. Соответствующие механизмы признания интеллектуальной собственности коренных малочисленных народов на объекты культурного наследия отсутствуют и в законодательстве Российской Федерации. При этом речь в данном случае не может идти об общественной собственности. Такой подход лишает коренные малочисленные народы возможности эффективной защиты от незаконного присвоения и использования данных объектов, приводя к «вымыванию» этнокультурного компонента и унификации традиционной культуры. Очевидно, что защита прав коренных малочисленных народов в данной сфере требует специального регулирования.

**Национальный уровень правового регулирования.** В российском законодательстве термин «культурное наследие коренных малочисленных народов», так же как и в международном праве, не получил нормативного правового закрепления, при этом имеются различные определения более общего понятия «культурное наследие». Одно из таких определений представлено в Основах законодательства РФ о культуре 1992 г., где под культурным наследием народов России понимаются «материальные и духов-

ные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию» (ст. 3). Несмотря на то что данное определение носит достаточно общий характер, оно не раскрывает в полной мере сущностных характеристик самого понятия, ограничиваясь лишь указанием на ценности материального и духовного содержания. Понимание культурного наследия в Основах законодательства отличается и от того смысла, который заложен в Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. В Основах законодательства речь идет о культурном наследии не как о всеобъемлющем понятии, включающем результаты производства, использования, преемственности и сохранения культурных ценностей; основной акцент делается на термине «наследие», что добавляет данному термину особую окраску, связанную с исторической преемственностью, сохранением социокультурного опыта предков.

Более развернутое определение понятия «культурное наследие» содержится в Основах государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808, обозначающим его как «совокупность предметов, явлений и произведений, имеющих историческую и культурную ценность». Культурное наследие включает материальное культурное наследие (здания и сооружения, образцы инженерных, технических решений, градостроительные объекты, памятники промышленной архитектуры, исторические и культурные ландшафты, археологические памятники, монументы, скульптурные памятники, мемориальные сооружения и т. д., произведения изобразительного, прикладного и народного искусства, документы, книги, фотографии — все предметы материального мира, сохраняющие представление об особенностях жизни людей в прошедшие эпохи) и нематериальное культурное наследие (языки и диалекты, традиции, обычаи и верования, фольклор, традиционные уклады жизни и представления об устройстве мира народов, народностей, этнических групп, русскую литературу и литературу народов России, музыкальное, театральное, кинематографическое наследие, созданную в стране уникальную систему подготовки творческих кадров)<sup>25</sup>.

Данное определение достаточно полно отражает сложившиеся в международном праве подходы, в том числе учитывает деление культурного наследия на материальное и нематериальное наследие, а также

во многом охватывает и те объекты культурного наследия, которые отражают специфику защиты культурных прав коренных народов. В нем, в частности, в качестве объектов культурного наследия названы такие объекты, как: традиционные уклады жизни, представления об устройстве мира народов, этнических групп, исторические и культурные ландшафты, мемориальные сооружения, фольклор, произведения изобразительного, прикладного и народного искусства, весьма значимые для коренных малочисленных народов России. Тем не менее отдельные аспекты, характерные для определения культурного наследия коренных малочисленных народов России, в частности, касающиеся особенностей их традиционного природопользования, традиционных систем производства продовольствия, форм доступа к природным ресурсам, традиционных знаний, не нашли отражения в виде элементов культурного наследия, что в принципе вполне объяснимо, поскольку данное определение носит общий характер для всех народов Российской Федерации.

Вместе с тем полагаем, что специфика подхода к определению культурного наследия коренных малочисленных народов, вытекающего из прямой зависимости между культурными и земельными правами данных народов, вполне обоснованно позволяет ставить вопрос о необходимости разработки и закрепления на уровне федерального законодательства таких базовых понятий для защиты культурных прав коренных малочисленных народов, как «культурное наследие коренных малочисленных народов», «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов», поскольку при их отсутствии достаточно сложно определить предмет охраны, провести идентификацию соответствующих объектов и установить необходимую для этого систему мер охраны.

Подтверждением сказанному является то, что в федеральном законодательстве практически не получили регламентации вопросы защиты таких объектов культурного наследия коренных малочисленных народов, как священные (культовые) места. На практике такие священные места вообще нередко известны весьма ограниченному числу лиц, прежде всего из числа коренных малочисленных народов. Между тем священные места относятся к определяющим элементам культурного наследия коренных народов. В научной литературе отмечается, что нередко священные места могут быть выявлены только этнографическими методами, так как представители малочисленных народов не хотят привлекать к ним внимание посторонних, опасаясь негативных последствий<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Представленное определение, по сути, основывается на классификации объектов культурного наследия, включенной в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ст. 3).

<sup>26</sup> См. об этом: Значение охраны священных мест Арктики: исследование коренных народов Севера России. М., 2004; Тишков В. А., Новикова Н. И., Пивнева Е. А., Степанов В. В. Коренные народы российской Арктики: история, современный статус, перспективы. URL: <https://docplayer>.

На региональном уровне только некоторые субъекты РФ пытаются обеспечивать защиту священных мест на законодательном уровне. При этом обеспечение защиты священных мест коренных малочисленных народов осуществляется с помощью различных правовых режимов.

Так, в настоящее время только в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре принят специальный Закон от 8 ноября 2005 г. № 92-оз «О святынях коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре», посвященный сохранению, использованию и охране святынь коренных малочисленных народов ханты, манси и ненцев, проживающих на территории округа. При этом Закон распространяется на отношения, связанные с сохранением, использованием и охраной только тех святынь, которые признаны в качестве уже выявленного объекта культурного наследия автономного округа или включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России как объект культурного наследия автономного округа. Таким образом, отношения, связанные с выявлением святынь для обеспечения их охраны<sup>27</sup>, не подпадают под сферу регулирования Закона.

В республиках Бурятия, Тыва вопросы защиты святых (священных) мест регулируются в рамках общей защиты подобных объектов, относящихся к любым народам, а не только к коренным малочисленным, в законодательстве о свободе совести, религиозных организациях и религиозной деятельности. При этом данные объекты определяются либо в качестве особо охраняемых территорий местного значения<sup>28</sup>, либо на них распространяется действие законодательства об объектах культурного наследия<sup>29</sup>. В Республике Саха (Якутия), где такая регламентация также имеется, священные места (ытык сирдэр) относятся к территориям природных парков и на них распространяется соответствующий режим особой охраны<sup>30</sup>. В Ямало-Ненецком автономном округе защита священных мест и мест захоронения мало-

численных народов Севера относится к регламентации Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 октября 2006 г. № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе», что в целом согласуется с положениями Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ст. 10) и обусловлено тем, что священные места могут выполнять разные функции: быть естественными резерватами, местами совершения обрядов, общения с богами и духами и т. д.

Таким образом, законодательные подходы к обеспечению защиты священных, культовых мест в субъектах РФ различаются. Во многих регионах вообще отсутствуют законодательные механизмы защиты таких объектов. Полагаем, что такая ситуация складывается из-за отсутствия специальных норм на федеральном уровне по вопросам выявления и охраны священных, культовых мест коренных малочисленных народов, что негативно сказывается на правовом обеспечении их защиты.

В региональном законодательстве различаются и определения таких объектов. Так, согласно названному Закону Республики Саха (Якутия) под священным местом понимается «место проведения традиционных народных ритуалов» (ст. 10). По Закону Республики Бурятия святые (священные) места — это «объекты природного или искусственного происхождения, расположенные на соответствующих территориях, признаваемые той или иной конфессией святыми (священными) местами» (ст. 6). В основе определения лежит главным образом факт признания священного места той или иной конфессией, при этом порядок признания не установлен. Кроме того, признание святыни осуществляется только в современном контексте, исторический аспект не принимается во внимание, хотя когерентность этих аспектов не вызывает сомнений. Отсутствие указания на базовые существенные характеристики объекта не позволяет полностью идентифицировать его со священным местом коренных народов России. Похожее определение содержится и в Законе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «О святынях коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре», в котором под святыней коренных малочисленных народов понимается «элемент природного ландшафта, считающийся священным местом в силу его значимости для религии и для отправления религиозных обрядов данных народов» (ст. 3).

Отсутствие единого определения и даже единого обозначения таких объектов, которые в различных нормативных правовых актах называются «святыне места», «святыни», «священные места», «культо-

[ru/26670607-Korennye-narody-rossiyskoy-arktiki-istoriya-sovremennyy-status-perspektivy-1.html](http://ru/26670607-Korennye-narody-rossiyskoy-arktiki-istoriya-sovremennyy-status-perspektivy-1.html).

<sup>27</sup> За исключением закрепления права самих лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, на обращение в уполномоченный орган с заявлением о включении святынь коренных малочисленных народов в Реестр объектов культурного наследия.

<sup>28</sup> См. ст. 6 Закона Республики Бурятия от 23 декабря 1997 г. № 610-1 «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия».

<sup>29</sup> См. ст. 4.1 Закона Республики Тыва от 1 апреля 1995 г. № 253 «О свободе совести и религиозных организациях».

<sup>30</sup> См. Закон Республики Саха (Якутия) от 1 марта 2011 г. 910-3 № 713-IV «Об особо охраняемых природных территориях Республики Саха (Якутия)»

вые места», сдерживает процесс выявления, идентификации, описания и защиты таких мест. В частности, затруднения возникают в связи с признанием святилища объектом культурного наследия либо включением его в единый государственный реестр. В связи с этим целесообразно закрепить на федеральном уровне определение понятия «священное (культурное)» место в целях идентификации и защиты таких мест. Очевидно, что необходимо также и закрепление соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам охраны таких объектов, что может быть отражено в Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 6 и 7) и найти корреляцию с законодательством об объектах культурного наследия народов России.

Необходимо учитывать, что к выявлению и охране указанных объектов необходимо подходить весьма осторожно и уважительно, учитывая бережное отношение к ним малочисленных народов. Для них далеко не всегда допустимой, исходя из целей сохранения таких мест, может быть, например, популяризация данных объектов. Не зря международное право подчеркивает необходимость того, чтобы органы государственной власти проводили консультации с коренными народами и обеспечивали их эффективное участие в принятии на всех уровнях решений, касающихся всех сторон жизни коренных народов, включая вопросы защиты их культурного наследия. В связи с этим в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» необходимо закрепить, что для обеспечения прав малочисленных народов должно предусматриваться предоставление этим народам и их уполномоченным представителям информации о разработке проектов и планов развития территории, на которой расположены святилища малочисленных народов, для заблаговременного оповещения их о направлениях развития соответствующих территорий. Особая роль в этом процессе должна отводиться законом обычаям и традициям малочисленных народов, что соответствует их жизненным практикам.

В законодательстве ряда субъектов РФ в настоящее время предусматривается еще один особый вид объектов культурного наследия коренных народов — «места традиционного бытования фольклора». Сегодня это территории, в пределах которых исторически сложилось и развивается в соответствии с самобытными традициями нематериальное культурное наследие коренных малочисленных народов. Он также оказался не замечен федеральным законодателем.

Сохранение мест традиционного бытования фольклора установлено в законах Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, Мурманской области, Кемеров-

ской области и Красноярского края<sup>31</sup>. Признание таких территорий способствует созданию условий для сохранения фольклора и в целом культуры малочисленных народов, поддержки фольклорных традиций в местах его традиционного бытования.

Принятие специальных законодательных мер по сохранению, использованию и развитию фольклорного наследия способствует сохранению этнической культуры коренных народов. В совокупности с другими мерами принятие таких законодательных решений способствует системной поддержке фольклорных, самодеятельных коллективов малочисленных народов и обеспечивает сохранение их нематериального культурного наследия. Представляется, что подобный позитивный опыт по законодательному обеспечению развития фольклора целесообразно рекомендовать к распространению и в других субъектах Федерации.

Сохранение святилищ, равно как и защита мест традиционного бытования фольклора, во многом связано с обычным правом малочисленных народов. По сути, это и есть одно из проявлений обычного права как части культурного наследия коренных малочисленных народов. Однако нормы федерального законодательства, касающиеся учета традиций, обычаев малочисленных народов, содержат лишь самые общие положения, отсутствуют процессуальные механизмы их реализации. Так, положения федерального законодательства о том, что при рассмотрении дел в судах, участниками которых являются лица из числа малочисленных народов, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов<sup>32</sup>, не получили реализации на уровне ГПК РФ, а также в УПК РФ<sup>33</sup>. Не учитывается возможность применения

<sup>31</sup> См., например, Закон ХМАО — Югры от 18 июня 2003 г. № 37-оз «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»; Закон ЯНАО от 3 декабря 2007 г. № 110-3АО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе»; Закон Мурманской области от 30 июня 2008 г. № 984-01-ЗМО «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера в Мурманской области, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности» (ст. 9); Закон Кемеровской области от 9 марта 2005 г. № 42-ОЗ «О коренных малочисленных народах Кемеровской области»; Закон Красноярского края от 28 июня 2007 г. № 2-190 «О культуре».

<sup>32</sup> См. ст. 14 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

<sup>33</sup> См. об этом: Юридическая антропология. Институт этнологии и антропологии РАН. URL: [http://www.jurant.ru/ru/publications/eo\\_2005\\_5\\_discussion/puchkova.pdf](http://www.jurant.ru/ru/publications/eo_2005_5_discussion/puchkova.pdf); Харючи С. Н., Филант К. Г., Антонов И. Ю. Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. Обряды, обычаи, ритуалы, традиции, мифы, нормы морали, нормы права: монография. М., 2009. 279 с.

традиций и обычаев в случаях, когда лица из числа коренных малочисленных народов выступают в качестве административных истцов или административных ответчиков<sup>34</sup>. В законодательстве не предусмотрена также ответственность за нарушение прав коренных народов в области сохранения и использования традиций и обычаев.

Особенности объектов культурного наследия коренных малочисленных народов требуют дополнительных мер по обеспечению их охраны. В связи с этим в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации<sup>35</sup> в качестве одной из задач формирования устойчивого развития данных народов закреплено создание информационной базы объектов культурного наследия малочисленных народов Севера. При этом в Концепции не уточняется, должна ли данная информационная база иметь самостоятельный характер либо она должна быть частью единого государственного реестра объектов культурного наследия народов России<sup>36</sup>. До настоящего времени на нормативно-правовом уровне не определены вопросы регламентации порядка создания такой информационной базы, ее статус, правовой режим хранящейся в ней информации, органы государственной власти, которые будут участвовать в создании и ведении такого реестра, а также являться держателями информационного банка данных и др.

В некоторых субъектах РФ созданы и действуют реестры объектов нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов, проживающих в соответствующих субъектах Федерации; сформирована правовая основа для регламентации порядка формирования и функционирования реестра, порядка внесения объектов в реестр, хранения в нем соответствующей информации.

В качестве примера можно привести электронный Каталог (реестр) объектов нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Камчатском крае, действующий на основании соответствующего Положения о его формировании и ведении, утвержденного приказом Министерства культуры Камчатского края от 12 апреля 2017 г. № 109. Электронный реестр нематериального культурного

наследия народов создан также в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре<sup>37</sup>. Так, в настоящее время в Реестр нематериального культурного наследия народов этого округа включены 37 объектов, в числе которых ритуалы (празднично-обрядовая культура), исполнительское искусство (танцевальное, песенное искусство), техники и технологии, связанные с традиционным народным костюмом, и др. В Ямало-Ненецком автономном округе под государственной охраной находятся 104 объекта материального культурного наследия коренных народов. Осуществляется работа по определению границ их территорий, зон охраны и включению в единый государственный реестр Российской Федерации. Проводимая в этом направлении работа позволила исключить из хозяйственного оборота территории священных и культовых мест и тем самым сохранить объекты этнокультурного наследия Ямала.

С помощью реестров осуществляется формирование базы данных объектов культурного наследия малочисленных народов соответствующего субъекта РФ. Его наличие активизирует работу по охране данных объектов, в том числе их выявление, идентификацию, фиксацию и популяризацию. Кроме того, наличие электронного реестра способствует оптимизации возможностей отбора, систематизации по имеющимся в записи объектам традиционной культуры коренных малочисленных народов. В то же время на федеральном уровне в настоящее время не установлены полномочия органов власти различных территориальных уровней по формированию и ведению подобных реестров, результатом чего стал тот факт, что такие реестры созданы только в отдельных субъектах Федерации. Между тем защита культурного наследия коренных малочисленных народов требует особого внимания со стороны органов власти, так как оно подвергается более быстрой деформации, особенно в современных условиях. Интенсивное промышленное освоение мест традиционного расселения малочисленных народов вызывает необходимость выработки действенных механизмов защиты данного наследия. В связи с этим полагаем целесообразным на законодательном уровне закрепить (с учетом общих принципов разграничения полномочий) полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по формированию и ведению реестров объектов культурного наследия коренных малочисленных народов России<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Соответствующие нормы не предусмотрены в Кодексе административного судопроизводства РФ.

<sup>35</sup> Утв. распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р.

<sup>36</sup> Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации ведется в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (гл. IV). Приказом Минкультуры России от 3 октября 2011 г. № 954 утверждено Положение об этом реестре.

<sup>37</sup> См. постановление Правительства ХМАО — Югры от 26 сентября 2013 г. № 392-п «О Реестре объектов нематериального культурного наследия народов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» (вместе с Положением о Реестре объектов нематериального культурного наследия народов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры).

<sup>38</sup> Закрепление таких полномочий может найти отражение прежде всего в федеральных законах «О гарантиях прав

Особую ценность как объекты культурного наследия представляют языки коренных народов. Языки малочисленных народов условно распределяют на четыре основные группы: 1) языки обучения и изучения; 2) языки как предмет изучения; 3) младописьменные языки; 4) бесписьменные языки<sup>39</sup>. При этом не только бесписьменные, но и младописьменные языки находятся под угрозой исчезновения. В связи с этим повышенное внимание привлекают сохраняющиеся проблемы определения графика бесписьменных языков малочисленных народов.

Изучение языков малочисленных народов составляет небольшую часть в системе образования Российской Федерации, при этом они, как правило, не являются языками обучения в школах. Особенности расселения коренных малочисленных народов (дисперсный характер расселения, смешанное проживание нескольких этносов в небольших населенных пунктах и их малочисленность) создают серьезные трудности в организации образовательного процесса. Эффективно зарекомендовали себя малокомплектные кочевые школы, территориально расположенные в Ямало-Ненецком автономном округе, Таймырском (Долгано-Ненецком) муниципальном районе Красноярского края, Республике Саха (Якутия). Однако для большинства субъектов РФ характерно отсутствие системности в организации учебного процесса в отношении коренных малочисленных народов, что связано с отсутствием профессиональных кадров учителей, необеспеченностью образовательных учреждений учебными комплексами, методическими пособиями, несоответствием программ обучения новым образовательным стандартам, недостатками бюджетного финансирования и другими проблемами<sup>40</sup>.

коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>39</sup> В первую группу входят семь языков: ненецкий, эвенкийский, хантыйский, эвенский, чукотский, мансийский и долганский. Во вторую группу входят 10 языков: вепский, нанайский, корякский, нивхский, селькупский, телеутский, шорский, саамский, удэгейский, эскимосский. В третью группу входят восемь языков: ительменский, негидальский, нганасанский, сойотский, кетский, тофаларский, ульчский, юкагирский. В четвертую группу входят 16 языков: алеутский, водьский, ороцкий, камчадальский, керекский, кумандинский, тазовский, теленгитский, тубаларский, тувинско-тодзинский, челканский, чуванский, чулымский, ульгинский (ороки), энецкий. См.: *Пустогачева А. Ф.* Современное состояние обучения и изучения родных языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в системе образования Российской Федерации // *История и педагогика естествознания.* 2014. № 2. С. 41—46.

<sup>40</sup> См.: *Арефьев А. Л.* Языки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в системе образования: история и современность. М., 2014. С. 437.

В целях сохранения языков коренных малочисленных народов в отдельных субъектах РФ приняты законы, регламентирующие статус языков данных народов. В частности, Закон Республики Саха (Якутия) от 20 февраля 2004 г. 111-З № 243-III «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» закрепил, что языки малочисленных народов Севера являются «официальными в местах компактного проживания этих народов и могут использоваться в официальных сферах общения наравне с государственными языками Республики Саха (Якутия)». Такой статус языка обеспечивает возможность лицам из числа этих народов, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственными языками Республики Саха (Якутия), выступать на заседаниях, совещаниях, собраниях в государственных органах, организациях и в учреждениях на родном языке, при необходимости обеспечивается соответствующий перевод<sup>41</sup>. Допускается использование языков малочисленных народов в официальном делопроизводстве, гарантируется и обеспечивается социальная, экономическая и юридическая защита данных языков. На законодательном уровне предусмотрено принятие целевых программ сохранения, изучения и развития языков коренных малочисленных народов, финансируемых за счет средств регионального бюджета, определена направленность реализации данных программ, прежде всего касающаяся вопросов создания системы непрерывного обучения и воспитания подрастающего поколения на родном языке, условий для использования языков коренных малочисленных народов в различных сферах жизни, издания учебных пособий, литературы на языках коренных малочисленных народов и др.

Аналогичные законы приняты и в других субъектах РФ<sup>42</sup>. В некоторых из них, например в Республи-

<sup>41</sup> Сегодня в Республике установлены два государственных языка — русский и язык саха, а также пять официальных языков — эвенский, эвенкийский, юкагирский, чукотский, долганский, функционирующих в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

<sup>42</sup> См., например, Закон Камчатского края от 31 марта 2017 г. № 72 «О родных языках коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Камчатского края»; Закон Красноярского края от 5 ноября 2015 г. № 9-3816 «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края»; Закон Кемеровской области от 8 июля 2015 г. № 73-ОЗ «О мерах по сохранению и развитию языков коренных малочисленных народов Кемеровской области»; Закон Магаданской области от 30 марта 2016 г. № 2013-ОЗ «О родных языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области»; Закон Сахалинской области от 16 октября 2007 г. № 91-30 «О языках коренных малочис-

ке Саха (Якутия)<sup>43</sup>, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре<sup>44</sup>, приняты и действуют законы, направленные на поддержку средств массовой информации, издаваемых на языках малочисленных народов. Безусловно, такая государственная поддержка использования языков коренных малочисленных народов способствует сохранению этих языков как объектов культурного наследия малочисленных народов. В то же время нельзя не заметить, что требуются более действенные меры на федеральном уровне в отношении сохранения языков коренных малочисленных народов, в частности, касающиеся развития малокомплектных школ, поддержки создания графической основы языка для коренных народов, не имеющих письменных языков, и др. Так, до настоящего времени на законодательном уровне отсутствуют критерии сохранения и особенности функционирования, порядка финансирования и государственной поддержки малокомплектных школ.

Особую роль здесь могли бы сыграть конкретные программные регуляторы как на федеральном, так и на региональном уровнях по выработке государственной языковой политики и механизмов ее реализации в отношении коренных малочисленных народов, языки которых находятся под угрозой исчезновения; содействию в организации и проведении научных исследований по проблемам сохранения культуры и языков данных народов; созданию учебно-методических комплектов по изучению языков, литературы и культуры коренных народов; подготовке и переподготовке педагогических кадров из числа представителей данных народов; проведению социолингвистических научных экспедиций в места компактного проживания малочисленных народов; организации теле-, радиопередач на национальных языках; проведению массовых мероприятий национальной культуры: фестивалей, выставок, смотров, конкурсов, олимпиад по родным языкам.

В целом сравнительный анализ законодательной базы субъектов РФ в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Российской Федерации показывает, что она в различных субъектах Федерации существенно различается.

---

ленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской области»; Закон ХМАО — Югры от 4 декабря 2001 г. № 89-оз «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

<sup>43</sup> См. Закон Республики Саха (Якутия) от 10 ноября 2011 г. 980-З № 857-IV «О государственной поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)».

<sup>44</sup> См. Закон ХМАО — Югры от 23 декабря 2004 г. № 88-оз «О поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре».

Наиболее содержательными с точки зрения наполнения правовыми актами в рассматриваемой сфере являются законодательные базы таких субъектов РФ, как Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Сахалинская область. Речь идет о таких аспектах культурного наследия, как защита традиционного образа жизни, традиционного природопользования, сохранение и поддержка языков коренных малочисленных народов, включая поддержку средств массовой информации, издаваемых на данных языках, поддержка народных художественных промыслов коренных малочисленных народов, сохранение фольклорных традиций, охрана святынь и иных культовых мест.

В то же время заметно отстает от данных субъектов РФ по наполнению правовых основ защиты культурного наследия коренных малочисленных народов законодательство многих других субъектов РФ. Безусловно, речь идет не только о количественном, но, главное, — о содержательном наполнении законодательной базы субъектов РФ в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Российской Федерации. Тем не менее количественный показатель свидетельствует о разнообразии предметов регулирования принятых законов в субъектах РФ, что подтверждает анализ текстов этих законов, и, следовательно, о многоаспектности защиты прав данных народов. Аналогично решается вопрос и о насыщенности правовыми нормами подзаконной нормативной правовой базы субъектов РФ в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов. Наиболее высокий удельный вес таких актов наблюдается в тех же субъектах РФ.

Вместе с тем практика применения указанного законодательства свидетельствует о наличии значительного количества проблем (пробелы, противоречия, сохранение спорных положений и др.), которые в совокупности не позволяют эффективно гарантировать права коренных малочисленных народов Российской Федерации на сохранение и развитие своего культурного наследия. Наличие проблем регионального законодательства во многом является следствием недостатков в развитии федерального законодательства в данной сфере, в том числе касающихся недостаточно проработанного категориально-понятийного аппарата в данной сфере отношений, пробелов в разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ по вопросам охраны объектов культурного наследия коренных малочисленных народов и др.

В некоторых субъектах РФ, где традиционно проживают коренные малочисленные народы, приняты региональные программы, затрагивающие вопросы поддержки культуры этих народов, однако не всегда в данных программах имеются конкретные плановые

индикаторы или показатели, касающиеся обеспечения культурных прав коренных малочисленных народов<sup>45</sup>. В ряде субъектов РФ соответствующие программы уже утратили силу, а новые не приняты<sup>46</sup>.

Что касается способов защиты культурного наследия, то под ними с правовой точки зрения понимаются, как правило, способы, посредством которых производится выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, а также предотвращение их разрушения или причинения им вреда. Кроме того, к способам защиты культурного наследия следует отнести способы использования и популяризации культурного наследия.

Согласно Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации сохранение культурного наследия малочисленных народов Севера определено в качестве одной из задач создания условий для формирования устойчивого развития данных народов, решение которой предполагает:

- создание информационной базы таких объектов;
- издание произведений устного народного творчества, художественной и иной литературы на национальных языках;
- поддержку традиционных художественных промыслов и ремесел;
- поддержку создания многофункциональных этнокультурных и культурно-просветительских центров данных народов, модернизацию учреждений культуры;
- популяризацию культурного наследия малочисленных народов Севера в средствах массовой информации.

По сути, это базовые направления обеспечения решения данной задачи, предполагающие реализацию многообразных мер по их обеспечению. Анализ законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов РФ, а также государственных программ федерального и регионального уровней позволяет выделить следующие меры по обеспечению охраны культурного наследия коренных малочисленных народов Российской Федерации:

финансирование мероприятий по формированию и наполнению информационной базы данных объектов культурного наследия народов на основе новых информационных технологий;

поддержка организаций, деятельность которых направлена на сохранение и развитие культурного наследия;

пополнение фондовых собраний музеев народного творчества коренных малочисленных народов, в том числе посредством экспедиций, закупок, дарений;

поддержка культурно-досуговых учреждений<sup>47</sup>, осуществляющих сохранение культурного наследия, хранителей и носителей нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов, традиционной народной культуры, занимающихся развитием народного творчества, организацией досуга населения;

внедрение новых технологий в практику образования, просвещения и воспитания подрастающего поколения из числа коренных малочисленных народов, обеспечивающих становление этнического самосознания личности;

популяризация нематериального культурного наследия народов через средства массовой информации — создание радио-, телеканала;

совершенствование научного, методического и кадрового обеспечения деятельности учреждений культуры, чья деятельность направлена на выявление, сохранение и развитие нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов;

популяризации фольклора посредством проведения фестивалей, конференций, фольклорных забытых праздников и обрядов, перевода фольклорных текстов на другие языки, публикации в средствах массовой информации, сохранения и защиты мест традиционного бытования фольклора;

обеспечение мастерам фольклорного жанра и декоративно-прикладного творчества коренных малочисленных народов возможности преподавать фольклор в учреждениях образования и культуры (разработка факультативных занятий, учебных программ), создавать собственные школы-мастерские национальных фольклорных традиций;

адресная поддержка мастеров, носителей-информантов, специалистов по фольклору, деятелей народного творчества и ведущих творческих народных художественных коллективов, представляющих нацио-

<sup>45</sup> См., например, постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2013 г. № 520-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Сохранение и развитие традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов»».

<sup>46</sup> Речь, в частности, идет о таких субъектах РФ, как Республика Алтай, Камчатский край, Иркутская область и др.

<sup>47</sup> Например, основная деятельность Корякского центра народного творчества носит просветительский, культурно-досуговый, научно-методический и информационный характер. Сегодня — это важнейший институт развития общества, осуществляющий сохранение и охрану материального и нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера. Центр организует познавательные занятия, мастер-классы, массовые мероприятия, театрализованные представления; использует другие формы работы: беседы, презентации, индивидуальные занятия на базе клубных формирований КГБУ «КЦНТ» — национального корякского кукольного театра «Анук», народного национального фольклорного ансамбля «Взем», детского национального ансамбля «Лэлэл». Большое внимание уделяется разработке программ и проведению мероприятий по изучению родного языка и традиций северных народов через призму игрового пространства.

нальное культурное достояние и внесших значительный вклад в развитие народного творчества;

повышение квалификации кадров в учреждениях, особенно сельской местности, устранение недостатка в национальных кадрах специалистов — фольклористов, этнографов, лингвистов;

восстановление производства национальных ремесленных мастерских.

В то же время, поскольку общие требования к установлению соответствующих мер не закреплены в законодательстве субъектов РФ, на региональном уровне имеет место выборочный подход к их определению и реализации. Во многом это обусловлено тем, что регулирование вопросов защиты культурно-

го наследия коренных малочисленных народов осуществляется в рамках общего подхода охраны объектов культурного наследия народов России. Отсутствии на федеральном уровне специального механизма не позволяет сформировать эффективную охрану культурного наследия данных народов.

В представленной статье рассмотрены только отдельные аспекты правового обеспечения охраны культурного наследия коренных малочисленных народов России. Вместе с тем они свидетельствуют о необходимости дополнительных, прежде всего законодательных, мер в области защиты прав коренных малочисленных народов по сохранению их культурного наследия.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Арефьев А. Л. Языки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в системе образования: история и современность. М., 2014.

Васильева Л. Н. Законодательное регулирование использования языков в Российской Федерации. М., 2005.

Васильева Л. Н. К вопросу о ратификации Российской Федерацией Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. № 4.

Значение охраны священных мест Арктики: исследование коренных народов Севера России. М., 2004.

Копсергенова А. А. Культурное наследие: философские аспекты анализа: дис. ... канд. филос. наук. Ставрополь, 2008.

Мазенкова А. А. Культурное наследие как самоорганизующаяся система: автореф. дис. ... канд. филос. наук. Тюмень, 2009.

Медведев Е. В. Культурные ценности как предмет государственно-правового регулирования // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК». 2004.

Панфилов А. Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий: в 2 ч. Ч. I // Право и политика. 2011. № 2.

Пустогачева А. Ф. Современное состояние обучения и изучения родных языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в системе образования Российской Федерации // История и педагогика естествознания. 2014. № 2.

Рыбак К. Е. Музей в нормативной системе (историко-культурологический анализ): автореф. дис. ... д-ра культурологии. М., 2006.

Тишков В. А., Новикова Н. И., Пивнева Е. А., Степанов В. В. Коренные народы российской Арктики: история, современный статус, перспективы. URL: <https://docplayer.ru/26670607-Korennye-narody-rossiyskoy-arktiki-istoriya-sovremennyy-status-perspektivy-1.html>.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010.

Харючи С. Н., Филант К. Г., Антонов И. Ю. Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. Обряды, обычаи, ритуалы, традиции, мифы, нормы морали, нормы права: монография. М., 2009. 279 с.

Юридическая антропология. Институт этнологии и антропологии РАН. URL: [http://www.jurant.ru/publications/eo\\_2005\\_5\\_discussion/puchkova.pdf](http://www.jurant.ru/publications/eo_2005_5_discussion/puchkova.pdf).

#### REFERENCES

Arefev A. L. Languages of the Indigenous Minorities of the North, Siberia and the Far East in Educational System: Past and Present. Moscow, 2014. 488 p. (In Russ.)

Khabrieva T. Y. Modern Problems of Self-Determination of Ethnos. Moscow, 2010. 288 p. (In Russ.)

Kharyuchi S. N., Filant K. G., Antonov I. Yu. Social norms of indigenous peoples of the North of Russia. Rites, customs, rituals, traditions, myths, morality, law. Moscow, 2009. 279 p. (In Russ.)

Kopsergenova A. A. Cultural heritage: philosophical aspects of the analysis. Cand. diss. Stavropol, 2008. (In Russ.)

Legal anthropology. Institute of Ethnology and anthropology, Russian Academy of Sciences. (In Russ.) Available at: [http://www.jurant.ru/publications/eo\\_2005\\_5\\_discussion/puchkova.pdf](http://www.jurant.ru/publications/eo_2005_5_discussion/puchkova.pdf).

Mazenkova A. A. Cultural heritage as a self-organizing system. Cand. diss. thesis. Tyumen, 2009. (In Russ.)

Medvedev Ye. V. Cultural values as a subject of state legal regulation. *Yuridicheskaya nauchnaya biblioteka izdatelstva "SPARK"*. 2004. (In Russ.)

Panfilov A. N. Cultural values and objects of cultural heritage: problem of unification of terms. Part I. *Pravo i politika*. 2011, no. 2, pp. 293—305. (In Russ.)

Pustogacheva A. F. Current status of teaching and learning native language indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East in the education system of the Russian Federation. *Istoriya i pedagogika estestvoznaniya*, 2014, no. 2, pp. 41—46. (In Russ.)

Rybak K. Ye. Museum in the normative system (historical and cultural analysis). Dr. diss. thesis. St. Petersburg, 2006. (In Russ.)

The Conservation Value of Sacred Sites of Indigenous Peoples of the Arctic: A Case Study in Northern Russia. Moscow, 2004. (In Russ.)

Tishkov V. A., Novikova N. I., Pivneva Ye. A., Stepanov V. V. Indigenous peoples of the Russian Arctic: history, modern status, perspectives. Available at: <https://docplayer.ru/26670607-Korennye-narody-rossiyskoy-arktiki-istoriya-sovremennyy-status-perspektivy-1.html>. (In Russ.)

Vasileva L. N. Legislative regulation of the use of languages in the Russian Federation. Moscow, 2005. 128 p. (In Russ.)

Vasileva L. N. On the ratification by the Russian Federation of the European Charter of regional or minority languages. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya = Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2006, no. 4. (In Russ.).

