

DOI: 10.55105/2500-2872-2022-3-69-83

Новое японское законодательство в отношении айнов: проблема соответствия международным стандартам в сфере прав коренных народов

Е.С. Чекунова

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей современной этнической политики Японии, а также рассмотрению основных положений Закона «О продвижении мер по созданию общества, в котором уважается гордость народа айну», принятого в 2019 г. Проблема соответствия японской политики в отношении айнов международным стандартам в сфере защиты прав аборигенных этносов активно обсуждается сегодня зарубежными исследователями. Однако она малоизучена в отечественной историографии, таким образом, данная работа является попыткой восполнить этот пробел. В статье рассматриваются основные положения закона 2019 г., раскрывается точка зрения представителей айнов по поводу предпринимаемых государством мер. Было выяснено, что большое влияние на японскую политику оказывает мнение международного сообщества, которое стало для айнов рычагом воздействия на правительство. Доказано, что механизмы реализации и обеспечения прав айнов в Японии несовершенны и не в полной мере соответствуют Декларации ООН о правах коренных народов. Основными проблемными вопросами являются коллективные права, дискриминация, представительство айнов в органах власти, развитие этнического образования и пр.

Ключевые слова: айны, Япония, этническая политика, коренной народ.

Автор: Чекунова Екатерина Сергеевна, кандидат исторических наук, доцент кафедры востоковедения, Уральский федеральный университет (адрес: 620002, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19). E-mail: e_chekunkova@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности. Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда № 22-28-01705, <https://rscf.ru/project/22-28-01705/>.

Для цитирования: Чекунова Е.С. Новое японское законодательство в отношении айнов: проблема соответствия международным стандартам в сфере прав коренных народов // Японские исследования. 2022. № 3. С. 69–83. DOI: 10.55105/2500-2872-2022-3-69-83

Ainu Policy Promotion Act: The problem of compliance with international standards on the rights of indigenous peoples

E.S. Chekunkova

Abstract. This article is devoted to the analysis of the Act on Promoting Measures to Realize a Society in Which the Pride of the Ainu People Is Respected (Act No. 16 of 2019). The problem of compliance of Japan's Ainu policy with international standards in the sphere of protection of indigenous peoples' human rights is actively discussed today by foreign researchers. However, it is hardly studied in the Russian historiography. The article discusses the main provisions of the new legislation and reveals the point of view of the Ainu representatives about the measures taken by the government. It has been found out that Japan's Ainu policy is greatly influenced by the position of international community towards the rights of indigenous peoples. International law has become the main lever of influence on the government for the Ainu people. It has been proven that the mechanisms for promotion and protection of the rights of the Ainu in Japan are imperfect and do not fully comply with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. The main issues facing the Ainu are discrimination, collective rights, indigenous representation in the government, development of ethnic education, etc.

Keywords: Ainu, Japan, ethnic policy, indigenous people.

Author: Chekunkova Ekaterina S., Candidate of Sciences (History), Associate Professor, Department of Oriental Studies of Ural Federal University (address: 19, Mira St., Yekaterinburg, 620002, Russian Federation). E-mail: e_chekunkova@mail.ru

Conflict of interests. The author declares the absence of the conflict of interests.

Acknowledgements. This research was supported by the Russian Science Foundation (grant number 22-28-01705), <https://rscf.ru/project/22-28-01705/>.

For citation: Chekunkova E.S. (2022). Novoye yaponskoye zakonodatel'stvo v otnoshenii aynov: problema sootvetstviya mezhdunarodnym standartam v sfere prav korennykh narodov [Ainu Policy Promotion Act: The problem of compliance with international standards on the rights of indigenous peoples]. *Yaponskiye issledovaniya [Japanese Studies in Russia]*, 2022, 3, 69–83. (In Russian). DOI: 10.55105/2500-2872-2022-3-69-83

В 2019 г. в Японии было принято новое законодательство в отношении айнов, которое должно было закрепить за ними статус коренного народа и гарантировать соответствующие права. Однако сразу после принятия закона в академических кругах начались споры по поводу того, насколько он отвечает положениям Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г. Цель данной статьи заключается в анализе положительных и негативных сторон нового законодательства, а также оценки его соответствия международным стандартам в области защиты прав аборигенных этносов.

Японское правительство в настоящее время уделяет значительное внимание защите прав человека. Страна активно сотрудничает с различными международными правозащитными организациями. В отчётах различным комитетам ООН не раз подчёркивалось, что Япония готова соблюдать «основополагающие принципы, содержащиеся в международных инструментах по правам человека»¹.

Однако нельзя утверждать, что в стране отсутствуют случаи нарушения этих прав. Наиболее актуальной является проблема дискриминации айнов. Усугубляющим фактором в

¹ Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьями 40 Пакта: Международный Пакт о гражданских и политических правах: Третий периодический доклад Японии (CCPR/C/70/Add.1) // Организация Объединённых Наций: официальный сайт. 6 апреля 2009 г. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsM0BTkOuDPNIMXWAuPwondGLXVHWQLri5duOzZurUViH%2BPqBhoaNOWfJdKLidS09H%2BaPM37l%2F2%2BiHkvn2%2BTsXuLy7gBU0XND3mCc8APSOffb> (дата обращения: 01.08.2022).

данном отношении стало долгое отсутствие их признания как коренного народа, которое произошло только в 2008 г. Непризнание айнов со стороны японского государства делало их «невидимыми» для международного права.

Тема соответствия японской политики международным стандартам в сфере защиты прав коренных народов активно обсуждается за рубежом. ООН периодически запрашивает отчёты о принятых правительством мерах по предотвращению дискриминации и улучшению условий жизни коренного народа. В последнее время появляется всё больше исследований, посвящённых положению японских этнических меньшинств. В частности, можно отметить таких авторов, как Ё. Сугимото, М. Вайнер, Дж. Ли, С. Мёрфи-Сигэмацу² и др. В отечественной историографии проблемы государственной политики Японии в отношении этнических меньшинств в XX–XXI вв. освещены слабо. Некоторые сюжеты затрагиваются в трудах Ж.М. Баженовой, Э.В. Горян, А.Ю. Леваковской, Е.Л. Фроловой³ и др.

Начало изменений в японской этнической политике

Значительное влияние на социально-экономическое и культурное развитие айнов оказало то, что в послевоенный период начинает всё больше подчёркиваться моноэтничность японского общества. Возникла также ошибочная точка зрения о том, что народ айну был ассимилирован и более не существует на территории страны. Её распространению способствовал выход нескольких исследований, в которых говорилось об айнах как о «вымирающей расе»⁴. Ж.М. Баженова в своих работах подчёркивает, что в целом гомогенность японской нации во второй половине XX в. оценивалась как положительная черта, так как «она обеспечила высокую степень солидарности и целостности общества, позволила Японии не только преодолеть послевоенный кризис, но и совершить “экономическое чудо”, оставаясь одной из немногих стран в мире, не знавшей деструктивного влияния межэтнических и межконфессиональных конфликтов» [Баженова 2014, с. 55].

Однако с ростом интереса к проблемам этнических меньшинств по всему миру увеличивалось также и внимание к аинам. Этот внезапный интерес можно рассматривать как результат развития международных тенденций в сфере защиты прав коренных этносов. С конца 1980-х гг. айны стали активными участниками глобального аборигенного правозащитного движения, с 2002 г. они участвуют в Постоянном форуме по вопросам

² Sugimoto Y. An Introduction to Japanese Society. Cambridge, 2010. 360 p.; Japan's minorities: the illusion of homogeneity / ed. by M. Weiner. London, 2008, 234 p.; Lie J. Multi-ethnic Japan. Cambridge, 2001. 248 p.; Murphy-Shigematsu S. Multiethnic Japan and the Monoethnic Myth // Asian Perspectives. 2013. Vol. 18. № 4. P. 63–80.

³ Баженова Ж.М. Окинава в контексте политики мультикультурализма // Труды Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН. Т. XVI. Культура России и сопредельных стран: прошлое, настоящее, будущее. Владивосток, 2014. С. 52–64; Горян Э.В. Роль органов местного самоуправления Японии в обеспечении прав коренного народа айну // Административное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 20–31; Леваковская А.Ю. История народа айну и их современное положение // Сахалинский областной краеведческий музей: официальный сайт. http://old.sakhalinmuseum.ru/ufile/22_Vestnik-p195-208.pdf (дата обращения: 25.01.2015); Фролова Е. Л., Такакура Х., Токуда Ю. Взгляд на историю Японии с точки зрения ее коренных народов: прошлое и настоящее айнов // Вестник НГУ. Серия: История, филология. 2010. Т. 9. Вып. 7. С. 164–169.

⁴ 長谷部言人, 日本民族の成立. 東京 [Хасэбэ Котондо. Становление японского этноса. Токио], 1946. 72 p.; 高倉新一郎, アイヌ政策史. 東京 [Такакура Синъитиро. История политики в отношении айнов. Токио], 1943. 671 p.; 奥山亮, アイヌ衰亡史. 札幌. [Окуяма Рё. История гибели айнов. Саппоро], 1979. 671 p.

коренных народов. Признание айнов со стороны международного сообщества, а также желание Японии соответствовать мировым трендам в сфере интернационализации и мультикультурализма привели к пересмотру японской этнической политики. Следовательно, развитие международной активности представителей народа можно рассматривать как своеобразный рычаг давления на токийское правительство. Подтверждением влияния международных тенденций на политику в отношении коренного народа могут служить три события: принятие Японией Декларации ООН о правах коренных народов, официальное признание айнов в 2008 г. и принятие Закона «О продвижении мер по созданию общества, в котором уважается гордость народа айну» в 2019 г.

В начале XXI в. произошло важное и долгожданное событие. В 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах коренных народов, Япония также проголосовала за её принятие. Декларация стала результатом длительной работы, начавшейся ещё в 1982 г. Она представляет собой международный договор всеобъемлющего характера, цель которого заключается в демократизации отношений между коренными этносами и государствами. Декларация формально не является обязательным документом. Однако, поскольку за неё проголосовали 148 стран и лишь 11 воздержались, она стала важным ориентиром для государств при разработке соответствующей политики и законов⁵.

Результаты голосования за принятие Декларации не были очевидными. С точки зрения Японии, проект документа был далёк от идеала. В частности, утверждалось, что в его тексте должно быть чёткое и объективное определение термина «коренной народ». Сотрудники Министерства иностранных дел Японии, принимавшие участие в голосовании, первоначально убеждали правительство воздержаться от принятия Декларации. Тем не менее, по мере приближения даты голосования представитель Японии в Женеве всё больше настаивал на том, что это приведёт к критике японского правительства как со стороны международного сообщества, так со стороны японской общественности, в результате чего решение было изменено [Larson 2008, p. 67].

Принятие Декларации 2007 г. повлекло за собой появление нового законодательства и механизмов для диалога с коренными народами во многих странах, в том числе и в Японии. В 2008 г. обе палаты японского парламента единогласно проголосовали за принятие резолюции о признании народа айну коренным населением⁶. Столь быстрое принятие решения в отношении айнов произошло не случайно. На него повлияли два международных события. Во-первых, в мае 2008 г. Япония отчитывалась перед Советом по правам человека ООН о положении айнов и их правовом статусе. Во-вторых, летом 2008 г. на Хоккайдо должен был состояться Саммит «Большой Восьмёрки», и японское правительство хотело избежать дополнительного внимания к проблеме этнического меньшинства. При этом незадолго до проведения мероприятия на Хоккайдо также состоялся Саммит коренных народов [Lewallen 2008]. По мнению айнского активиста Кайдзава Коити, власти признали айнов за месяц до Саммита, а принятие Декларации ООН 2007 г. не сыграло здесь такой

⁵ Коренные народы и правозащитная система Организации Объединённых Наций. Изложение фактов № 9/Rev.2 // Управление Верховного комиссара по правам человека. Женева: Отделение Организации Объединённых Наций. 2013 г. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/fs9Rev.2_ru.pdf (дата обращения: 12.07.2022).

⁶ アイヌ民族を先住民族とすることを求める決議案 [Резолюция о признании айнов коренным народом] // Палата представителей: официальный сайт. 06 июня 2008. <https://www.sangiin.go.jp/japanese/ugoki/h20/080606-3.html> (дата обращения: 16.01.2020).

важной роли [Kaizawa, Matsuna, Okuno, Maruyama 2011, p. 196]. Важно отметить, что айны являются пока единственным этническим меньшинством и коренным народом, официально признанным Японией. В то же время в стране существуют также крупные корейская и китайская диаспоры. Среди японских граждан есть филиппинцы, бразильцы, вьетнамцы и пр. Нельзя не упомянуть и об окинавцах (или рюкюсцах), которые определяют себя в отдельную этническую группу.

Новое законодательство в отношении айнов

После признания айнов в 2008 г. началась разработка законодательства, которое должно было закрепить за ними статус коренного народа. Ключевое значение в реализации этой цели стал играть Совет по продвижению политики в отношении айнов. В его состав вошли 14 членов, в том числе 5 представителей народа айну, 5 экспертов по правам человека и коренных этносов и 4 руководителя национальных и местных органов власти. Он был создан в декабре 2009 г. и находится под председательством Главного секретаря Кабинета министров.

Совет приступил к созданию законопроекта в 2017 г. Специалисты, которые принимали участие в составлении документа, утверждают, что в процессе его подготовки правительство постаралось прислушаться к мнению представителей народа, были проведены многочисленные переговоры с Ассоциацией айнов Хоккайдо [Tsunemoto 2019]. В феврале 2019 г. Кабинет министров представил на рассмотрение парламенту законопроект «О продвижении мер по созданию общества, в котором уважается гордость народа айну». В апреле 2019 г. он был принят Палатой представителей и Палатой советников, после этого в мае 2019 г. вступил в силу. По официальным заявлениям японских властей, закон предусматривает комплексный подход, включая меры по региональному, промышленному и туристическому развитию, в дополнение к уже осуществляемой политике по повышению благосостояния айнов и продвижению их культуры⁷.

Документ разрабатывался достаточно длительное время и был принят только за год до летних Олимпийских игр в Токио. Как уже было сказано, Япония, не желая привлекать дополнительного внимания общественности к проблемам айнов, зачастую предпринимает важные меры в отношении народа только в преддверии важных международных мероприятий. Японские исследователи также отмечают, что закон должен был стимулировать развитие туристической отрасли на Хоккайдо. Ожидалось, что инфраструктура, построенная на острове в рамках реализации новой этнической политики, привлечёт туристов, которые посетят Японию во время проведения Олимпийских игр [Charbonneau, Maruyama 2019a].

Закон состоит из восьми глав, которые поделены на сорок пять статей, а также девяти дополнительных положений. Основная цель закона – способствовать созданию такого общества, «где народ айну будет жить с гордостью за своё этническое происхождение, а все граждане смогут взаимно уважать личность и индивидуальность друг друга»⁸.

⁷ Overview of Ainu Policy in Japan // Cabinet Secretariat. Government of Japan. https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ainusuishin/index_e.html (дата обращения: 13.07.2022).

⁸ アイヌの人々の誇りが尊重される社会を実現するための施策の推進に関する法律（平成三十一年法律第十六号） [Закон «О продвижении мер по созданию общества, в котором уважается гордость народа айну»]

В законе раскрывается специфика новой этнической политики, которая предполагает «меры по продвижению культуры и распространению знаний о традициях айнов». Таким образом, он в первую очередь касается культурной сферы, которая включает «язык айнов, их образ жизни, музыку, танцы, ремесла и другие продукты культуры, ими унаследованные, а также продукты культуры, созданные на их основе» (статья 1). Законом также предусмотрена поддержка исследований, посвящённых культуре коренного народа.

Примечательно то, что закон впервые признает необходимость продвижения политики в отношении айнов и проведения мер по «созданию благоприятной среды», способствующей развитию их культуры на территории всей Японии, а не только Хоккайдо. Это должно осуществляться при тесном взаимодействии государства, местных органов власти и других заинтересованных сторон (статья 2).

Новое законодательство говорит о недопущении дискриминации: «Никто не должен дискриминировать народ айнов или иным образом ущемлять его права и интересы...» (статья 4). Однако при этом он не предусматривает никаких мер наказания в случае совершения акта дискриминации, что, несомненно, является большим упущением.

В соответствии с законом, национальное правительство утверждает основную Стратегию, которую предварительно подготавливает Совет по продвижению политики в отношении айнов (статья 7)⁹. Муниципалитеты должны самостоятельно или совместно разработать Региональный план мероприятий на основе национальной Стратегии. Он должен включать в себя проекты по сохранению культуры айнов; внутрирегиональному, межрегиональному и международному обмену; развитию туризма и др. Данные инициативы может предложить любой гражданин, по согласованию с муниципалитетом они включаются в план. В свою очередь местные органы при разработке плана обязаны проводить консультации со всеми сторонами, которые будут его реализовывать. Они также обязуются проводить образовательные и рекламные кампании для углубления межэтнического взаимопонимания (статья 5)¹⁰. Региональный план утверждается Премьер-министром, после чего муниципалитеты получают гранты для его осуществления (статьи 10-15)¹¹.

Значительным прогрессом является то, что законодательство включает особые положения, связанные с проведением традиционных айнских ритуалов. При включении в Региональный план разрешается заготовка древесины и коры в национальных лесах (имеются в виду «лесные участки, находящиеся в государственной собственности», указанные в статье 2 Закона «О руководстве и управлении национальными лесными участками» № 246 от 1951 г.); ловля лосося во внутренних водах с использованием традиционных методов (имеются в виду внутренние воды, предусмотренные в параграфе 5 статьи 60 Закона «О рыболовстве» № 267 от 1949 г.); регистрация товарного знака местными организациями (в соответствии с Законом «О товарных знаках» № 127 от 1959 г.) и пр. Данную деятельность координирует Министерство сельского, лесного и рыбного хозяйства,

(Закон № 16 от 2019 г.)). <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=431AC0000000016> (дата обращения: 05.07.2022).

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

которое при необходимости должно выдавать специальные разрешения в соответствии с вышеперечисленными законами (статьи 16-18)¹².

Целая глава закона посвящена строительству нового музейного комплекса в г. Сираои, который получил название «Символическое пространство для гармоничного межнационального взаимодействия». У объекта есть название и на айнском языке, которое звучит как «Упопой», что может быть переведено как «пение в большой группе». Комплекс был возведен в 2020 г. на основе ранее существовавшего музея культуры айнов. Управлением объектами нового музея занимаются Министерство земли, инфраструктуры, транспорта и туризма, а также Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологий (статья 9)¹³. Главная миссия национального айнского музея и парка заключается в продвижении культурных проектов, научных исследований и повышении осведомлённости японской общественности об айнах¹⁴.

В целях реализации закона при Главном секретаре Кабинета министров было создано Главное управление по продвижению политики в отношении айнов (статья 32). Его членами являются государственные министры (статья 37). Основным органом по развитию айнской культуры, помимо организаций, созданных представителями народа, является Фонд айнской культуры, который был учреждён в мае 2019 г.¹⁵.

Оценка нового законодательства со стороны представителей народа и ведущих исследователей

Важно отметить, что закон был неоднозначно оценен японской общественностью. Критика была вызвана тем, что хотя японское правительство закрепило за айнами их особый статус, фактически на уровне национального законодательства оно только частично признало соответствующие права. В настоящее время в качестве наиболее важных материальных прав коренных народов международным сообществом признаются: право на самоопределение; права на земли, территории и ресурсы, включая те, которыми они традиционно владели; экологические права и право на традиционное природопользование, куда входят оленеводство, рыболовство, охота, собирательство; коллективные права; право на равенство и недискриминацию¹⁶.

Представители айнов, такие как председатель Общества «Котан» Симидзу Юдзи, глава Ассоциации айнов Момбэцу Хатакэяма Сатоси и др., в ходе пресс-конференции в марте 2019 г. резко негативно оценили новое законодательство и выступили с требованием о его пересмотре. Основными недостатками законопроекта, по их мнению, является, во-первых, то, что он не отражает интересы всех айнских сообществ: в частности, не представлены интересы айнов Карафуто (энчиу), заявление главы ассоциации которых прозвучало на

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ ウポポイについて// ウポポイ (民族共生象徴空間) [Об «Упопой» // «Упопой» Символическое пространство для гармоничного межнационального взаимодействия: официальный сайт)]. <https://ainu-urorou.jp/en/about/> (дата обращения: 26.07.2022).

¹⁵ Overview of Ainu Policy in Japan // Cabinet Secretariat. Government of Japan.

¹⁶ Коренные народы и правозащитная система Организации Объединённых Наций. Изложение фактов № 9/Rev.2 // Управление Верховного комиссара по правам человека.

пресс-конференции¹⁷. Во-вторых, законопроект 2019 г. узконаправлен и ориентирован в основном на развитие культуры и этнического туризма. Представители коренного народа выразили сожаление о том, что не было предусмотрено введение специальных стипендий для айнов, которые обучаются в высших учебных заведениях, а также конкретных антидискриминационных мер и мероприятий, направленных на улучшение социально-экономического положения народа¹⁸.

Кроме того, закон нацелен на привлечение внимания муниципалитетов к правительственным субсидиям и грантам, которые они могут получить при одобрении Регионального плана. Следовательно, закон в первую очередь направлен не на повышение благосостояния айнов, а на развитие муниципалитетов, сферы услуг и промышленности (в основном туристической отрасли), айны же используются как своеобразный «ресурс для развития туризма»¹⁹.

Беспокойство вызывает и тот факт, что многие члены японского правительства продолжают поддерживать идею гомогенности. В 2020 г. вице-премьер и министр финансов Японии Асо Таро выступил с речью, в которой заявил, что «Япония – единственная страна, где одна нация, один народ и одна династия просуществовали 2000 лет»²⁰. СМИ оценили данное высказывание как противоречащее проводимой политике, принимая во внимание тот факт, что оно было сделано спустя всего год после принятия нового закона в отношении коренного народа²¹.

Наиболее дискуссионным вопросом, связанным с принятием закона 2019 г., являются коллективные права айнов. Современный «японский подход» к реализации этнической политики основывается на 13-й статье Конституции Японии, которая говорит о том, что «каждый человек должен уважаться как личность». Эта статья защищает права отдельных граждан, предполагая, что айны как индивидуумы способны выбирать свой образ жизни, если это «не мешает общественному благосостоянию».

Данную точку зрения, в частности, поддерживает Директор Центра исследования айнов и коренных народов Университета Хоккайдо Цунэмото Тэруки, который отмечает, что в Японии субъектом права является человек, им не может быть «народ айну», принадлежность к которому основывается только на самоопределении. В международном праве предполагается, что представителем коренного народа может являться любое лицо «принадлежащее к этому коренному населению по своему самосознанию (сознание принадлежности к группе), признаваемое и принятое этим населением в качестве его члена (признание со стороны группы)»²². Это приводит к невозможности чётко определить субъект

¹⁷ Заявление правительству Японии с требованием отзыва нового законопроекта, касающегося айнов. <http://ihaefe.org/files/news/2019/12-03/zayavlenicainov.pdf> (дата обращения: 27.03.2019).

¹⁸ Пресс-конференция «Неужели айнов в Японии, наконец-то, признают?». <http://ihaefe.org/files/news/2019/12-03/press-conf-rus.pdf> (дата обращения: 27.03.2019).

¹⁹ Rights Groups Blame Japan Gov't over Bill on Ainu Ethnic Minority // Kyodo News. 2019. March 1. <https://english.kyodonews.net/news/2019/03/617eae1ce23-rights-groups-blame-japan-govt-over-bill-on-ainu-ethnic-minority.html> (дата обращения: 10.03.2019).

²⁰ 麻生太郎氏「日本は2千年、一つの民族」政府方針と矛盾 [Заявление Таро Асо: «Япония – единственная страна, где одна нация существовала 2000 лет» противоречит политике правительства]. 13 января 2020. <https://www.asahi.com/articles/ASN1F67HDN1FTIPE00X.html> (дата обращения: 10.03.2019).

²¹ Ibid.

²² Декларация Организации Объединённых Наций о правах коренных народов: руководство для национальных правозащитных учреждений // Азиатско-Тихоокеанский форум национальных правозащитных

права и влечёт за собой противоречия в японской правовой системе [Tsunemoto 2011]. Господин Цунэмото также оправдывает неполноценность проводимой в отношении айнов политики, говоря о том, что в первую очередь государство должно заботиться о восстановлении утраченной в ходе ассимиляционной политики благоприятной среды, «в которой айны могли бы познакомиться со своей традиционной культурой и почувствовать свою идентичность, если пожелают» [Tsunemoto 2011].

Аналогичной точки зрения по поводу вопроса о коллективных правах придерживается исследователь Южнотихоокеанского университета Накамура Наохиро. В своих работах он утверждает, что права айнов уже защищены настоящим законодательством, а вопрос о предоставлении коллективных прав может быть решён на уровне принятия отдельных постановлений местными органами власти. Соответственно, создавать специальный закон, закрепляющий коллективные права народа, нет необходимости [Nakamura 2013].

Тем не менее, не все солидарны с данной позицией. В исследованиях профессора Муроранского технологического института Маруяма Хироси открыто критикуется современная политика японского правительства и его неспособность разработать специальный закон для полноценного обеспечения прав коренного этноса [Maruyama 2014]. Он оценил законопроект 2019 г. как «закон, в котором сохраняется наследие колониального отношения японского правительства к айнам» [Maruyama 2013]. Объясняя свою точку зрения, профессор обращает внимание на то, что все меры в отношении айнов создаются исключительно для получения государством или местными органами власти экономической выгоды, а развитие айнской культуры является лишь прикрытием [Charbonneau, Maruyama 2019a]. Кроме того, по мнению учёного, для реализации эффективной этнической политики и достижения консенсуса с общинами власти должны принести извинения всему айнскому населению за дискриминационную и ассимиляционную политику, проводимую в прошлом. Однако официальных извинений принесено не было.

Профессор Маруяма также раскритиковал работу Совета по продвижению политики в отношении айнов и подчеркнул тот факт, что данный орган состоял в основном из японцев, а представители айнов, которых в нём меньшинство, не были способны выразить интересы всех айнских сообществ при разработке нового законодательства [Charbonneau, Maruyama 2019b].

Проблема соответствия законодательства 2019 г. международным стандартам в сфере защиты прав коренных народов

Члены айнских общин и организаций не раз высказывали своё мнение о необходимости признания коллективных прав, говоря о том, что это неотъемлемая часть Декларации ООН о правах коренных народов. Более того, зачастую представители народа выступают против процедуры, согласно которой для вылова рыбы требуется получение специального разрешения у местных властей. В связи с этим растут случаи браконьерства, что только разжигает споры вокруг вопроса о признании коллективных прав.

учреждений и Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по правам человека, 2013 г. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/UNDRIManualForNHRIs_ru.pdf (дата обращения: 12.07.2022).

Несмотря на то, что законопроект 2019 г. предполагает ослабление ограничения на промысел лосося и сбор древесины в национальных лесах для проведения ритуалов, адвокат Итикава Мотихиро, выступавший на стороне представителей айнов на пресс-конференции в марте 2019 г., заявил, что это делается в целях сохранения традиций айнов и не основывается на их коллективных правах²³. Альянс граждан по инспектированию политики в отношении айнов в 2020 г. направил письменное обращение к губернатору Хоккайдо с просьбой пересмотреть действующие правила добычи лосося. В обращении упоминалось о том, что полиция и местные чиновники препятствуют проведению традиционных ритуалов айнов, хотя мероприятия согласовываются заранее²⁴.

Таким образом, вопрос о коллективных правах является одним из наиболее болезненных для айнских общин. Он также тесно связан с другой важной проблемой – возвращением и перезахоронением останков предков айнов, которые изымались японскими исследователями из могил в научных целях с периода Мэйдзи до 1970-х гг.

В конце XX – начале XXI вв. активисты и организации, отстаивавшие права коренного народа (Альянс граждан по инспектированию политики в отношении айнов, Ассоциация айнов Урахоро, Ассоциация айнов Карафутто, организация «Котан-но кай» и др.), начали выступать за то, чтобы останки айнов были возвращены непосредственно общинам и захоронены там, откуда были изъяты учёными. Однако правительство Японии имеет свои взгляды на размещение антропологического материала. Оно приняло решение разместить все останки в одном месте – мемориальном комплексе на территории Национального музея и парка айнов в г. Сираои. Против этого выступают многие представители народа, так как перемещение останков в мемориал и предоставление возможности для учёных проводить дальнейшие исследования является крайне нежелательным. Недовольные айны руководствуются 12-й статьей Декларации ООН о правах коренных народов, которая закрепила их право пользоваться обрядовыми предметами и хоронить на родине останки своих умерших. Она также обязала государство обеспечить возможность доступа к обрядовым предметам и останкам умерших и/или их возвращение на родину в рамках справедливых, транспарентных и эффективных механизмов, разработанных совместно с соответствующими коренными народами²⁵. Представители айнов подали несколько исков в суд, после чего проблема начала обсуждаться. Несмотря на начатую кампанию по репатриации останков, очень немногие из них были возвращены потомкам. Большая часть антропологического материала была перемещена в мемориал музея, так как по официальным данным «среди айнов мало желающих принять останки» [Higashimura 2019]. Организации, отстаивающие интересы коренного народа, предоставляют другую информацию и заявляют, что процедура возвращения проходит крайне медленно и сложно. Дело в том, что в

²³ Rights Groups Blame Japan Gov't over Bill on Ainu Ethnic Minority // Kyodo News. 2019. March 1. <https://english.kyodonews.net/news/2019/03/617eae1ce23-rights-groups-blame-japan-govt-over-bill-on-ainu-ethnic-minority.html> (дата обращения: 10.03.2019).

²⁴ モベツ川でのサケ漁をめぐる//アイヌ政策検討市民会議 [О ловле лосося в реке Мобэцу // Альянс граждан по инспектированию политики в отношении айнов: официальный сайт]. <https://ainupolicy.jimdofree.com/市民会議の提案-声明/モベツ川でのサケ漁をめぐる/> (дата обращения: 02.05.2022).

²⁵ Декларация Организации Объединённых Наций о правах коренных народов: принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 г. // Организация Объединённых наций: официальный сайт. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (дата обращения: 19.10.2020).

соответствии с Гражданским кодексом Японии человеческие останки могут быть переданы только прямому потомку или кровному родственнику умершего, что должно быть доказано с помощью проведения ДНК-тестирования²⁶. Следовательно, община или какая-либо организация не может сделать запрос или подать иск. Такой принцип противоречит праву коренных народов на коллективную собственность.

Вышеперечисленные проблемы усугубляется также тем, что местные органы власти не всегда способны на должном уровне обеспечить соблюдение прав коренного народа. Это, с одной стороны, связано с дискриминацией и распространением идеи гомогенности японского общества, что является следствием недостаточного осведомления японской общественности о проблемах коренного народа [Osakada 2021]. С другой стороны, большинство айнов проживают в сельской местности и небольших городах, которые постепенно исчезают по причине урбанизации. Для органов местного самоуправления затруднительно осуществлять свои функции в деревнях, удалённых от городов. В исследовательской литературе подчёркивается, что, вероятно, со временем сельская муниципальная власть постепенно исчезнет [Горян 2017, с. 30].

Что касается в целом оценки соответствия японской этнической политики международным стандартам, то в 2020 г. Университет Куинс (Канада) провёл независимое исследование уровня правовой защиты айнов в рамках изучения условий для распространения идей мультикультурализма в разных странах. В исследовании анализировалось соответствие политики японского правительства следующим критериям:

1. признание права коренного народа на землю, территорию и ресурсы;
2. признание права на самоуправление;
3. соблюдение ранее заключённых договоров и/или заключение новых соглашений, касающихся коренного народа;
4. признание обычного права;
5. признание культурных прав (на язык, религию, традиционные виды деятельности);
6. гарантия представительства в национальном правительстве;
7. законодательное подтверждение особого статуса коренного народа;
8. поддержка/ратификация международных документов по правам коренных народов;
9. осуществление мер по улучшению благосостояния²⁷.

В результате исследования выяснилось, что Япония полностью соблюдает пункты 3, 5 и 7. Было также выявлено частичное соблюдение пунктов 6 и 8 из вышеприведенного списка. Всего Япония, по оценке экспертов, набрала 3 балла из 9 возможных²⁸. Следовательно, она осуществляет общепризнанные принципы и нормы международного права по защите прав коренных народов примерно на 33 %.

Различные структуры ООН (Совет по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости) не раз

²⁶ Ainu fight for return of plundered ancestral remains // The Japan Times. <https://www.japantimes.co.jp/community/2013/08/12/issues/ainu-fight-for-return-of-plundered-ancestral-remains/> (дата обращения: 10.05.2022).

²⁷ Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies. Japan // Queen's University. <https://www.queensu.ca/mcp/indigenous-peoples/resultsbycountry-ip/Japan-ip> (дата обращения: 12.07.2022).

²⁸ Ibid.

выносили Японии рекомендации в сфере обеспечения прав человека. Среди рекомендаций можно выделить следующие: признание права айнов на возмещение в виде компенсаций (включая реституцию) за земли, территории и ресурсы, традиционно им принадлежавшие; необходимость решения проблемы представительства айнов в органах власти; преодоление низкого уровня образования и качества жизни народа; разработка закона, который бы запрещал расовую дискриминацию и мог быть средством судебной защиты для пострадавших от неё и пр.²⁹.

В 2019 г. бывший премьер-министр Японии Абэ Синдзо признал справедливость критических замечаний в связи с отсутствием в тексте Закона «О продвижении мер по созданию общества, в котором уважается гордость народа айну» чётких гарантий по возвращению айнам земли, ресурсов и политической власти. Он согласился с тем, что на данный момент признание айнов произошло только на словах и не соответствует условиям, предусмотренным международным правом. С. Абэ также отметил, что все рекомендации принимаются во внимание и законодательство Японии продолжит совершенствоваться³⁰.

Однако проблема кроется не только в деятельности японских властей. Говоря об отсутствии полноценного представительства айнов в правительстве, стоит отметить, что это во многом связано с тем, что само айнское сообщество довольно неоднородно. В начале XXI в. в национальном движении айнов наметился серьёзный кризис. Он проявляется в отсутствии консенсуса среди общин и организаций, представляющих их интересы, по многим вопросам, в том числе по поводу возвращения останков. Ассоциация айнов Хоккайдо, в частности, солидарна с правительством в данной ситуации. В то же время власти видят в Ассоциации единственного серьёзного представителя со стороны коренного народа. Тем не менее, данная организация не представляет мнения большинства айнов. В неё входят представители только 50 местных ассоциаций, в то время как по всему Хоккайдо их насчитывается около 200.

Соответственно, существует проблема отсутствия организации, которая представляла бы интересы всех айнских сообществ, включая Ассоциацию айнов Карафуто, Ассоциацию айнских женщин и пр. Это привлекает внимание и государственных деятелей, которые говорят о том, что из всех членов Ассоциации айнов Хоккайдо только 20 % на самом деле имеют айнскую кровь [Higashimura 2019]. Исследователь Осакада Юко при этом отмечает, что до тех пор, пока айны не создадут общую представительную организацию, они не будут рассматриваться как носители коллективных прав [Osakada 2021]. В настоящее время айны не представлены в парламенте Японии. Единственным айном, который был избран в парламент в качестве члена его верхней палаты от Социалистической партии, был Каяно Сигэру, и это произошло ещё в 1994 г.

Кроме того, важно обратить внимание на ситуацию с этническим образованием среди айнов. Статья 14 Декларации ООН о правах коренных народов гласит, что «коренные народы имеют право создавать и контролировать свои системы образования и учебные

²⁹ Observations on the State of Indigenous Human Rights in Japan // The 28th Session of the United Nations Human Rights Council Universal Periodic Review March 2017. <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=4287&file=EnglishTranslation> (дата обращения: 03.08.2022).

³⁰ From assimilation to recognition: Japan's indigenous Ainu // Minority stories from around the globe. <https://stories.minorityrights.org/japan/chapter/from-assimilation-to-recognition-japans-indigenous-ainu/> (дата обращения: 02.08.2022).

заведения, обеспечивающие образование на их родных языках, таким образом, чтобы это соответствовало свойственным их культуре методам преподавания и обучения»³¹. Тем не менее, эта статья Декларации также соблюдается японским правительством только частично. Японскими и айнскими исследователями, такими как Каяно Сигэру, Маруяма Хироси, Маэда Кодзи и пр., не раз поднимался вопрос о важности этнического образования. В частности, профессор Маруяма Хироси считает совершенствование этнического образования и включение айнского языка в школьную программу крайне важными условиями для сохранения идентичности и развития народа [Maquyama 2013]. Тем не менее, в настоящее время изучение айнского языка остаётся на уровне хобби у большинства айнов [Dubreuil 2007], его внедрение в образовательную программу происходит с трудом. Однако следует учесть, что в Японии интернационализация и продвижение мультикультурных тенденций в сфере образования в целом происходят довольно медленно.

Заключение

Несомненно, проблемы обеспечения и защиты прав коренных народов существуют не только в Японии. Специалист МОТ Мартин Олиц утверждает, что процесс улучшения условий жизни коренных народов идёт медленно во многих государствах. Для его ускорения необходимо, «чтобы государственная политика учитывала потребности коренных народов и отражала их чаяния, необходимо бороться с отсутствием институциональной и правовой структуры, призванной обеспечить этим народам возможность участвовать в принятии решений»³².

Согласно последним отчётам ООН, несмотря на международное признание и принятие многочисленных нормативно-правовых документов, коренные этносы по всему миру продолжают сталкиваться с серьёзными препятствиями, их права часто нарушаются³³. Существует также угроза уничтожения самобытной культуры аборигенов. Представители ООН подчёркивают, что системы поощрения прав коренных народов, этнических, религиозных и социальных меньшинств требуют постоянного совершенствования³⁴.

В то же время можно сказать, что Япония сделала многое на пути создания механизмов правовой защиты коренного народа. Большую роль в данном вопросе сыграло влияние глобальных тенденций, которым Япония вынуждена следовать, постоянно оглядываясь на мнение мирового сообщества. Ключевым событием в изменении японской этнической политики стало признание айнов коренным этносом в 2008 г., которое положило начало формированию законодательной базы, обеспечивающей их интересы.

Однако в настоящее время страна всё же отстаёт от международных стандартов. Япония только частично признает права айнов, этническая политика в основном сосредоточена на продвижении культуры и развитии сферы туризма на Хоккайдо. Кроме

³¹ Декларация Организации Объединённых Наций о правах коренных народов: принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 г.

³² Необходимы срочные меры по борьбе с нищетой и неравенством коренных народов // Международная организация труда: официальный сайт. 3 февраля 2020 г. https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_735849/lang--ru/index.htm (дата обращения: 04.06.2021).

³³ О коренных народах и правах человека // Организация Объединённых наций: официальный сайт. <https://www.ohchr.org/ru/indigenous-peoples> (дата обращения: 05.06.2021).

³⁴ Коренные народы и правозащитная система Организации Объединённых Наций. Изложение фактов № 9/Rev.2 // Управление Верховного комиссара по правам человека.

того, явным недостатком закона 2019 г. является то, что он не предусматривает конкретных антидискриминационных инициатив, а также мероприятий по улучшению социально-экономического положения народа. Остаётся пока нерешённой ситуация с коллективными правами, представительством айнов в органах власти, развитием этнического образования. Особенно сильно обостряется положение дел вокруг спора о возвращении останков предков айнским общинам, а также возможности вылова лосося представителями народа без получения особого разрешения. На углубление этих проблем оказывает воздействие отсутствие единства среди айнского населения по поводу вопросов, которые их касаются. Это приводит к невозможности создания конструктивного взаимодействия между айнами и представителями власти.

Мнение японского правительства по данному вопросу также противоречиво. С одной стороны, оно признаёт необходимость совершенствования законодательства. С другой стороны, в японском обществе продолжает поддерживаться идея этнической гомогенности, что создаёт недопонимание среди японских граждан относительно проводимой этнической политики. Тем не менее, проблема реализации и обеспечения прав коренного народа в Японии является очень многогранной и требует сотрудничества айнской и японской сторон. Только в этом случае станет возможным её эффективное разрешение.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Баженова Ж.М. Окинава в контексте политики мультикультурализма в Японии // Труды Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН. 2014. Т. 16. С. 52–64.
- Горян Э.В. Роль органов местного самоуправления Японии в обеспечении прав коренного народа айну // Административное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 20–31.

REFERENCES

- Bazhenova, Zh.M. (2014). Okinawa v kontekste politiki mul'tikul'turalizma [Okinawa in the Context of Multiculturalism]. *Trudy Instituta istorii, arkheologii i etnografii narodov Dal'nego Vostoka DVO RAN* [Proceedings of the Institute of History, Archaeology and Ethnology FEB RAS], 16, 52–64. (In Russian).
- Goryan, E.V. (2017). Rol' organov mestnogo samoupravleniya Yaponii v obespechenii prav korennoogo naroda ainu [The Role of Local Government in Japan in Ensuring the Rights of the Ainu Indigenous People]. *Administrativnoye i munitsipal'noye pravo* [Administrative and Municipal Law], 9, 20–31. (In Russian).
- * * *
- Charbonneau, L., Maruyama, H. A. (2019a). Critique on the New Ainu Policy: How Japan's Politics of Recognition Fails to Fulfill the Ainu's Indigenous Rights. *Focus*. Retrieved August 15, 2022, from <https://www.hurights.or.jp/archives/focus/section3/2019/06/a-critique-on-the-new-ainu-policy-how-japans-politics-of-recognition-fails-to-fulfill-the-ainus-indi.html>
- Charbonneau, L., Maruyama, H. A. (2019b). Japan's New Policy on the Ainu is Misleading. *Down To Earth*, February 21. Retrieved August 15, 2022, from <https://www.downtoearth.org.in/blog/governance/japan-s-new-policy-on-the-ainu-is-misleading-63309>
- Dubreuil, C.O. (2007). The Ainu and Their Culture: A Critical Twenty-First Century Assessment. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*. Retrieved August 15, 2022, from <https://apjff.org/-Chisato--Kitty--Dubreuil/2589/article.pdf>

- Higashimura, T. (2019). No Rights, No Regret: New Ainu Legislation Short on Substance. *Nippon.com*, April 26. Retrieved August 15, 2022, from <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00479/no-rights-no-regret-new-ainu-legislation-short-on-substance.html>
- Kaizawa, K., Matsuna, T., Okuno, T., Maruyama, H. (2011). *Ainu minzoku no fukken – senjūmin-zoku to kizuku aratana shakai* [Restoration of the Ainu People: Building a New Society with Indigenous Peoples]. Kyoto: Hōritsubunkasha. (In Japanese).
- Larson, E. (2008). Emerging Indigenous Governance: Ainu Rights at the Intersection of Global Norms and Domestic Institutions. *Alternatives: Global, Local, Political*. Retrieved August 15, 2022, from https://www.jstor.org/stable/40645236#metadata_info_tab_contents
- Lewallen, A.-E. (2008). Indigenous at last! Ainu Grassroots Organizing and the Indigenous Peoples Summit in Ainu Mosir. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*. Retrieved August 15, 2022, from <https://apjjf.org/-ann-elise-lewallen/2971/article.pdf>
- Maruyama, H. (2013). Japan's Post-war Ainu Policy. Why the Japanese Government Has Not Recognised Ainu Indigenous Rights? *Polar Record*, 49 (2), 204–207.
- Maruyama, H. (2014). Japan's Policies Towards the Ainu Language and Culture with Special Reference to North Fennoscandian Sami Policies. *A Nordic Journal of Circumpolar Societies*, 31 (2), 152–175.
- Nakamura, N. (2013). Realising Ainu Indigenous Rights: A commentary on Hiroshi Maruyama's 'Japan's post-war Ainu policy. Why the Japanese Government has not recognised Ainu indigenous rights?' *Polar Record*, 50, 209–211.
- Nakamura, N. (2019). Redressing injustice of the past: the repatriation of Ainu human remains. *Japan Forum*, 31 (3), 358–377.
- Osakada, Y. (2021). An examination of arguments over the Ainu Policy Promotion Act of Japan based on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *International Journal of Human Rights*, 25 (6), 1053–1069.
- Tsunemoto, T. (2011). Ainu minzoku to 'Nihon-gata' senjūmin-zoku seisaku [The Ainu People and "Japanese-Style" Indigenous Peoples Policy]. *Gakujutsu no dōkō* [Academic Trends]. Retrieved August 15, 2022, from https://www.jstage.jst.go.jp/article/tits/16/9/16_9_9_79/_pdf (In Japanese).
- Tsunemoto, T. (2019). Overview of the Ainu Policy Promotion Act of 2019. *Foreign Press Center Japan*. Retrieved August 15, 2022, from <https://fpcj.jp/wp/wpcontent/uploads/2019/11/b8102b519c7b7c4a4e129763f23ed690.pdf>

Поступила в редакцию: 15.08.2022

Принята к публикации: 22.08.2022

Received: 15 August 2022

Accepted: 22 August 2022