

С.Н. ГОРБУНОВ,

кандидат юридических наук, доцент
кафедры международного права и
сравнительного правоведения, юриди-
ческого института Северного Арктичес-
кого федерального университета
им. М.В. Ломоносова

М.Ю. ЗАДОРИН,

ассистент, соискатель кафедры между-
народного права и сравнительного
правоведения юридического института
Северного Арктического федерального
университета им. М.В. Ломоносова

S.N. GORBUNOV,

PhD, senior lecturer, International law
and comparative jurisprudence
department, Law institute, Northern
Arctic Federal University named after
M.V. Lomonosov

M.YU. ZADORIN,

assistant, aspirant, International law and
comparative jurisprudence department,
Law institute, Northern Arctic Federal
University named after M.V. Lomonosov

**О НЕКОТОРЫХ
НАПРАВЛЕНИЯХ
ДАЛЬНЕЙШЕГО
УКРЕПЛЕНИЯ ПРАВОВОГО
СТАТУСА КОРЕННЫХ
НАРОДОВ НА
НАЦИОНАЛЬНОМ
И МЕЖДУНАРОДНОМ
УРОВНЯХ**

**ABOUT SEVERAL
DIRECTIONS OF FUTURE
REINFORCEMENT
ON LEGAL STATUS
OF INDIGENOUS PEOPLES:
DOMESTIC
AND INTERNATIONAL
LEVEL**

В статье предлагается ряд на-
правлений развития и ук-
репления правового статуса корен-
ных народов с учетом существую-
щих в международном праве тенден-
ций. Особое внимание уделяется воп-
росу концепции устойчивого разви-
тия и защиты экологических прав
индигенного населения, которое на-
ходится в состоянии угнетения и за-
частую не способно самостоятельно
решать вопросы защиты своих кол-
лективных прав на ресурсы и благо-
приятную окружающую среду.

Ключевые слова: коренные наро-
ды, экологические права, правосубъ-
ектность, устойчивое развитие.

Article presents different
directions of development and
strengthening of legal status of
indigenous peoples in connection with
modern international tendencies.
Special attention has given to
sustainable development conception
and protection of ecological rights of
indigenous population, which is under
oppression and can't protect its
collective right for natural resources
and environment.

Key words: indigenous peoples,
ecological rights, legal personality,
sustainable development.

Вопросы, связанные с коренными народами, можно охарактеризовать как неразрешенную проблему, доставшуюся в наследство от колониализма, тоталитарных режимов, урегулирования которой по-прежнему, к сожалению, не удается добиться в рамках международной системы, в то время как национальные правительства все так же неохотно признают проблемы таких народов и даже сам факт их существования.

Коренной народ, даже когда он составляет большинство в стране, обладает всеми характерными особенностями национального меньшинства, угнетаемого господствующим обществом. Он может иметь иной язык, религию или культуру, которые зачастую подвергаются дискриминации со стороны доминирующего населения¹. Отличительной особенностью коренного народа является владение землей или наличие территориальных претензий². Подобно большинству меньшинств, коренной народ зачастую бывает лишен возможности занимать государственные, административные и другие должности специалистов старшего звена³.

¹ Combating Discrimination Against Indigenous Peoples // http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/discrimination_indigenous.aspx [дата обращения 04.04.2012].

² Indigenous Peoples. Factsheet // http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_factsheet1.pdf [дата обращения 04.04.2012].

³ Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination, and Anti-Discrimination in 15 Member States of the

Маргинализация многих коренных народов объясняется той традиционной экономической деятельностью, которой они занимаются, а также их физической изоляцией.

Коренные народы избегают создания чрезмерно централизованных политических институтов и осуществляют организацию своей жизни в основном на уровне общины. К головам старейшин коренных народов прислушиваются не потому, что они могут использовать силу для принуждения, а потому, что они олицетворяют коллективный опыт, накопленный многими поколениями жителей общины.

Принадлежность к коренному народу не сводится к наличию внешних признаков. Она выражается в чувстве духовной близости, сознании принадлежности к самобытной культуре, обладающей характерными особенностями⁴.

Большинство коренных народов имеет представление об окружающем их мире, важнейшим принципом которого является священный характер земли и природных ресурсов – матери-земли. Земля и ее природные ресурсы являются дарами, которые вверены им для сохранения и последующей передачи в нетронутым виде будущим поколениям.

European Union // <http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/comparativestudy/CS-Employment-en.pdf> [дата обращения 04.04.2012].

⁴ ILO Convention №169 (1989) // <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169> [дата обращения 04.04.2012].

В зависимости от определения коренных народов в различных национальных правовых системах их число может быть различным. Согласно общепринятой оценке, коренные народы всего мира насчитывают более 300 миллионов человек⁵. Они живут на всех континентах, в богатых и бедных странах. Согласно оценкам, в Австралии проживает около 250 тыс. аборигенов, в Новой Зеландии – 300 тыс. маори, в Скандинавских странах – 60 тыс. саамов, а в приполярных государствах – 100 тыс. инуитов (эскимосов), от 30 до 80 млн. (наименьший показатель – правительственные оценки, наивысший – оценка самого коренного населения) коренного населения проживают в Центральной и Южной Америке, в России – около 1млн.⁶ При использовании таких крупных показателей и обобщении их особенностей существует опасность того, что коренные народы могут быть представлены в качестве единообразной и гомогенной группы. В реальности все обстоит иначе. Несмотря на наличие некоторых общих основополагающих черт, характерных для всех коренных народов, существуют и серьезные различия.

Формы политической организации, основанные на общинном образе жизни, а также экономическая и социальная маргинализация делают

⁵ Бутрос-Гали Б. Организация Объединенных Наций и права человека. ООН, 1995.

⁶ Коренное население – глобальное стремление к справедливости: Доклад для НКМГВ. М., 1988.

коренные народы особенно уязвимыми перед лицом могущественных политических и экономических сил, которые посягают на их структуры⁷. Кроме того, многие правительства рассматривают ценности и образ жизни коренных народов как неуместные в современном мире. Хотя правительства считают некоторые методы, практикуемые коренными народами, непроизводительными, во многих случаях они остаются по-прежнему наиболее разумными с экологической точки зрения методами использования земель в районах со специфическими природно-климатическими условиями. Правительства, ориентирующиеся на высокие темпы развития, считают их бережное отношение к земле и природным ресурсам непрактичным. В некоторых случаях верования и обычаи коренных народов высмеиваются как отсталые и устаревшие. В других случаях преобладает патерналистская концепция «цивилизаторской» миссии⁸.

Центральным элементом проблемы коренных народов является еще встречающееся расистское отношение доминирующего общества по отношению к коренным народам⁹. Ни во

⁷ Report to the Human Rights Council A/HRC/18/35 (11 July 2011).

⁸ Paternalism: its impact on Indigenous communities // <http://www.greenleft.org.au/node/35265> [дата обращения 04.04.2012].

⁹ *Yin Paradies, Joan Cunningham*. Experiences of racism among urban Indigenous Australians: findings from the DRUID study Ethnic and Racial Studies Vol. 32 No. 3. March 2009. P. 548–573.

Всеобщей декларации прав человека, ни в двух Международных пактах о правах человека ничего не сказано о коренных народах (статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах говорит лишь о меньшинствах). Первоначальная пассивность ООН в том, что касается коренных народов, объяснялась национальной политикой, которая до недавнего времени была в основном интеграционной и строилась на предположении, что коренное население будет постепенно поглощаться более широким обществом¹⁰. Сегодня большинство государств и коренные народы отвергли политику ассимиляции. В рамках ООН начали проводиться исследования по вопросам дискриминации в отношении коренных народов, для чего в 1982 г. была создана Рабочая группа по проблемам коренного населения.

В результате была принята Декларация ООН о правах коренных народов (2007), а Подкомиссия по предупреждению дискриминации меньшинств рассмотрела два исследования, подготовленные специальными докладчиками: одно – о договорах между коренным населением и государствами, другое – о руководящих принципах защиты культурного и интеллектуального наследия коренного населения¹¹. Для поиска разре-

шения проблем коренных народов в таких областях, как здравоохранение, образование, развитие, окружающая среда и права человека, Генеральная Ассамблея ООН на своей 49 сессии провозгласила Международное десятилетие коренных народов мира (1995–2004 гг.). Девиз десятилетия – «Коренные народы: партнерство в действии».

Состоявшаяся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро Конференция ООН по окружающей среде и развитию уделила большое внимание факторам, оказывающим влияние на процессы устойчивого развития, среди которых названы динамика населения, охрана и укрепление здоровья человека, учет вопросов окружающей среды в процессах принятия решений, укрепление роли основных групп населения, в том числе коренных народов.

В частности, в Повестке дня на XXI век (раздел 3, глава 26) о коренных народах сказано: «Для коренных народов и местных общин характерна историческая привязанность к своим землям; как правило, их представители являются потомками исконных жителей таких земель». В контексте главы 26 понятие земли охватывает окружающую среду территорий, на которых традиционно проживают соответствующие народы. На протяжении веков формировались и передавались из поколения в поколение целостные традиционные представления об их землях, природных ресурсах и окружающей среде. К сожалению, под воздействием факторов экономического, социального и исторического характера складывается тенденция к ограниче-

¹⁰ Горбунов С.Н., Миронов В.О., Молчанов Б.А. Права коренных народов на благоприятную окружающую среду: Монография. Владимир, 2002.

¹¹ Даес Э-И. Дискриминация в отношении коренных народов // E/CN.4/Sub.2/1993/28.

нию возможностей их полноценного участия в обеспечении устойчивого развития на собственных землях.

Современные тенденции развития мировой политической системы, включая возрастающую взаимосвязанность народов и государств, убеждают в том, что международное право и внутреннее законодательство нельзя рассматривать в отрыве друг от друга, вне их взаимосвязи и взаимодополнения¹². Поэтому в разрешении проблем коренных народов имеют большое значение положения и национального законодательства, и международного права.

Таким образом, при определении правового статуса коренных народов и защите их прав на национальном и на международном уровнях необходимо исходить из следующих пяти предпосылок.

1. Законодательное оформление правового статуса коренных народов сильно различается в правовых системах государств. Хотя имеются положительные примеры договорных отношений между государствами и коренными народами, например, между правительством Канады и инуитами, между правительствами Дании и Гренландии, включающие в себя закрепление прав коренных народов на окружающую среду, в целом ни на международном, ни на национальном уровнях нельзя говорить об окончательном признании международной правосубъектности

коренных народов. В то же время имеющийся исторический опыт, а также сформулированное Спецдокладчиком ООН в 1972 г. рабочее определение коренных народов¹³, положения Конвенций МОТ № 107 и 169 и Декларации ООН о правах коренных народов позволяют с полным основанием признать коренные народы специфическими субъектами международного права. В качестве таких субъектов коренные народы должны обладать соответствующим набором прав и обязанностей и нести, в необходимых случаях, международно-правовую ответственность.

2. Одним из признаков международной правосубъектности коренных народов должно стать обладание ими национальным суверенитетом. При отсутствии в международном праве общепризнанного понятия национального суверенитета для определения содержания данного понятия следует использовать существующие в юридической литературе концепции самоопределения и материалы обсуждения проекта принятой Декларации ООН о правах коренных народов. Таким образом, коренные народы следует считать народами в полном смысле этого слова, а их самоопределение должно включать право самостоятельно определять пути экономического, социального и культурного развития, право на окружающую среду, право на сохранение и развитие своей культуры, а также культурного и генетического наследия, право на участие в подго-

¹² *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996.

¹³ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/7 add.4.

товке и принятии на всех уровнях решений, могущих затрагивать их интересы, право быть представленными на межгосударственном уровне и в межправительственных организациях и т.д. Самоопределение каждого коренного народа должно получить договорное оформление с участием всех заинтересованных сторон.

3. Несмотря на все трудности определения понятия «право на окружающую среду», данное право следует рассматривать как необходимое условие устойчивого развития индивида, народов и человечества в целом. В отношении именно коренных народов можно сказать, что, в отличие от других субъектов права, у них нет иной окружающей среды, кроме природной. Взаимосвязь их самобытной культуры и природы неразрывна, и сами они, как правило, являются частью локальных экосистем в местах традиционного проживания. В Декларации ООН о правах коренных народов признается «особая духовная» связь коренных народов со своими землями, что делает его главным консумантом данной окружающей среды. Выражение «земли и территории» охватывает все компоненты окружающей среды, включая земли, территории, воды, морские районы, и другие ресурсы в местах традиционного проживания коренных народов, которые традиционно принадлежат этим народам или используются ими в связи с традиционными видами деятельности. При определении субъекта коллективных прав в каждом случае следует основываться на природе таких прав или исхо-

дить из целевой направленности того или иного такого права. Если для коренного народа право на окружающую среду в местах традиционного проживания – это право на жизнь, развитие или на выживание, то он, безусловно, в соответствии с Декларацией о правах коренных народов и другими международно-правовыми документами, является специфическим коллективным субъектом этого права.

4. В материалах многочисленных конференций, посвященных вопросам окружающей среды и развития, отмечается прямая зависимость между социально-экономическими и экологическими проблемами. В данной ситуации положение коренных народов, с их традиционными укладом жизни и видами деятельности и с их неразрывной связью с окружающей средой в местах традиционного проживания, выглядит крайне невыигрышным. Концепция развития, как она всегда понималась в развитых странах, неизменно ведет к фундаментальным изменениям в окружающей природной среде, к которой коренные народы культурно и физически адаптировались за прошедшие века. Ни в Конвенциях МОТ, ни в Декларации ООН о правах коренных народов право этих народов на развитие не конкретизировано. Однако в главе 26 Повестки дня на XXI век с учетом взаимосвязи между состоянием природной среды и устойчивым развитием говорится о необходимости повышения роли коренных народов и местных общин в процессах устойчивого развития. Можно сделать вывод о необходимости

принятия мер к обеспечению участия коренных народов в разработке на национальном уровне политики, законов и программ, связанных с охраной и рациональным использованием природной среды в местах их традиционного проживания. При этом главное внимание должно уделяться признанию значимости их ценностей, традиционных знаний, интеллектуальной собственности, культурного и природного наследия и методов рационального использования природных ресурсов, чтобы коренные народы получили возможность эффективно участвовать в обеспечении устойчивого развития.

5. Результаты Йоханнесбургской конференции по устойчивому развитию 2002 г. подтверждают растущее признание правительствами важности участия частного сектора и гражданского общества в имплементации межправительственных соглашений. Партнерские отношения и объединения различных государственных и негосударственных акторов обладают потенциалом для значительного вклада в систему экологического управления. В международных дебатах об экологическом управлении и его режимах участвует множество партнеров. Процесс принятия решений становится все менее формализованным. Партнерство как способ вовлечения негосударственных участников в рассмотрение экологических проблем требует участия всех вовлеченных действующих лиц и позволяет сторонам играть активную роль в успешном достижении целей договоров. Для коренных народов участие в партнерствах эколо-

гической направленности или в целях устойчивого развития может стать эффективным механизмом реализации своих прав на окружающую среду, на устойчивое развитие и на участие в подготовке и принятии решений, затрагивающих их интересы.

6. Для координации мер, принимаемых в направлении интеграции коренных народов в процессы устойчивого развития, в настоящее время должен использоваться Постоянный форум по делам коренных народов, действующий в рамках ЭКОСОС. Однако в будущем, скорее всего, данный орган будет не в состоянии в полной мере определять стратегию устойчивого развития коренных народов на глобальном уровне и потребует его реорганизация как организации в системе ООН. Потребуется также усиление представительства коренных народов в региональных организациях. Все это вызывает необходимость в подготовке и принятии нового международно-правового инструмента в виде рамочной «Конвенции о статусе коренных народов». На национальном уровне следует обратить внимание на возможность выстраивания партнерских отношений в форме публично-правового договора между коренными народами, государством и частным сектором. Для реализации этого предложения необходимо наличие представительного органа как выразителя суверенитета коренного народа в лице традиционного для данного коренного народа органа или института или специально созданного, который и определит, что должно быть включе-

но в концепцию устойчивого развития каждого народа.

Библиографический список:

1. *Абашидзе А.Х.* Защита прав меньшинств по международному и внутригосударственному праву. М., 1996.
2. *Бутрос-Гали Б.* Организация Объединенных Наций и права человека. ООН, 1995.
3. Коренное население – глобальное стремление к справедливости: Доклад для НКМГВ. М., 1988.
4. *Горбунов С.Н., Миронов В.О., Молчанов Б.А.* Права коренных народов на благоприятную окружающую среду: Монография. Владимир, 2002.
5. *Даес Э-И.* Дискриминация в отношении коренных народов // E/CN.4/Sub.2/1993/28.
6. Combating Discrimination Against Indigenous Peoples // http://www.ohchr.org/EN/Issues/Discrimination/Pages/discrimination_indigenous.aspx [дата обращения 04.04.2012].
7. Indigenous Peoples. Factsheet // http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/5session_factsheet1.pdf [дата обращения 04.04.2012].
8. Migrants, Minorities and Employment: Exclusion, Discrimination, and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union // <http://fra.europa.eu/fraWebsite/material/pub/comparativestudy/CS-Employment-en.pdf> [дата обращения 04.04.2012].
9. ILO Convention №169 (1989) // <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169> [дата обращения 04.04.2012].
10. Report to the Human Rights Council A/HRC/18/35 (11 July 2011).
11. Paternalism: its impact on Indigenous communities // <http://www.greenleft.org.au/node/35265> [дата обращения 04.04.2012].
12. *Yin Paradies, Joan Cunningham.* Experiences of racism among urban Indigenous Australians: findings from the DRUID study Ethnic and Racial Studies Vol. 32 No. 3. March 2009. P. 548–573.