

Д.Р. Гилязева

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ГАРАНТИИ ДОСТУПА КОРЕННЫХ НАРОДОВ К ЗЕМЛЕ И РЕСУРСАМ

**Аннотация:** В статье исследуются международно-правовые гарантии права коренных народов на доступ к землям и территориям их исконного проживания и доступ к природным ресурсам. Доступ к землям и ресурсам для коренных народов имеет ключевое значение для выживания и сохранения национальной идентичности. В работе проводится анализ международных актов, закрепляющих настоящее право за коренными народами, и проводится параллель с российским законодательством в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В итоге автор приходит к выводу о необходимости закрепления гарантий приоритетного доступа коренных народов к землям и природным ресурсам в местах их проживания в целях защиты и уважения их прав на пропитание, занятость и достойное существование.

**Ключевые слова:** Юриспруденция, Коренные народы, *Indigenous Peoples*, Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока России, *Indigenous Small-Numbered Peoples of the North, Siberia and Far East of the Russian Federation*, Доступ к земле, *Access to Land*, Доступ к природным ресурсам, *Access to Natural Resources*, Традиционное природопользование, *Traditional Use of Nature*, Экологические права, *Environmental Rights*, Охрана окружающей среды, *Environmental Protection*

Одной из общих и отличительных особенностей коренных народов во всем мире является их особая связь со своими землями, территориями и природными ресурсами. Доступ к землям и ресурсам имеет ключевое значение для выживания коренных народов во всем мире. Сюда входят духовные, культурные, социальные и политические узы, связывающие коренные народы с землями и территориями, которые они населяют или используют иным образом и которые очень важны для их физического и культурного выживания, развития и жизнедеятельности.

Право коренных народов на доступ к земле и ресурсам признано в международно-правовых документах, что, соответственно, требует особого внимания государств и подразумевает под собой принятие позитивных обязательств и конструктивных действий с их стороны. В адрес правительств государств, где проживают представители коренных народов, был сделан настоятельный призыв консультироваться с коренными народами по вопросам управления земельными и другими ресурсами.

Однако индустриальное развитие государств по-прежнему причиняет экологический ущерб природным ресурсам в местах расселения коренных народов. В целом ряде государств правительства и транснациональные корпорации продолжают строить плотины для гидроэлектростанций и дороги, ведут добычу природных ресурсов и вырубку лесов. Все это ставит под угрозу хрупкие экосистемы и наносит ущерб обширным районам, населенным коренными народами. Развитие туризма, включая культурный туризм и экотуризм, также зачастую оказывает

отрицательное воздействие на состояние окружающей среды и благополучие коренных народов.

Безусловно, привязанность к земле или вернее сказать месту своего рождения является общим свойством любого человека, но совершенно очевидно, что для коренных народов, особенно ведущих традиционный образ жизни, земля имеет более глубокое значение, как духовное, так материальное. С доступом коренных народов к земле и ресурсам связана реализация их прав на самоопределение, самоуправление, традиционный образ жизни, развитие и т.д. Тем самым создаются предпосылки для консолидации народа, развития языка, культуры, а также решения различных социальных вопросов. В литературе справедливо подмечено, что ущемление прав коренных народов зачастую обусловлено отсутствием у них прав на землю и другие природные ресурсы.<sup>1</sup> Таким образом, земельные права, землепользование и рациональное освоение ресурсов остаются важнейшими вопросами для коренных народов во всем мире.

Следует отметить, что в последнее время проблемам прав коренных народов уделяется достаточно большое внимание на международном уровне. Организацией Объединенных Наций за последнее время были объявлены два десятилетия коренных народов, были созданы Постоянный Форум ООН по вопросам коренных народов в рамках ЭКОСОС и Экспертный Механизм ООН по правам коренных народов в рамках УВКПЧ. Данные междуна-

<sup>1</sup> См.: Чудновский Г.Л. Концепция гуманитарно-экономического развития крупного нефтегазодобывающего региона. – М., 1992. – С.106.

родные институты являются своего рода рупором для коренных народов мира, возможностью донести свой голос до самых высших инстанций и повлиять на принимаемые решения, они являются сегодня действенным способом привлечения внимания мировой общественности к проблемам коренных народов, в том числе и в сфере природопользования.

Одним из главных достижений в сфере обеспечения прав коренных народов последних десятилетий стало принятие Декларации ООН по защите прав коренных народов 2007 года. В юридической литературе отмечают, что тем самым произошел определенный прорыв в этой области, наступила совершенно новая эра в становлении прав коренных народов в международном праве. Начало XXI века характеризуют как эпоху развития прав коренных народов – новую страницу в истории прав человека.<sup>2</sup>

Международно-правовые гарантии доступа коренных народов к земле и природным ресурсам закреплены сегодня в самых различных документах. В части 2 статьи 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года отмечено, что: «Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами... Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования».<sup>3</sup> Сегодня, в условиях, когда все люди равны и международным правом провозглашается принцип равноправия и самоопределения народов, можно с уверенностью сказать, что это правило относится и к представителям коренных народов мира.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года в статье 27 закрепил право пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды за представителями этнических, религиозных и языковых меньшинств.<sup>4</sup> Затем Комитет по правам человека, действующий в соответствии с названным документом, дал свое разъяснение данного положения. В частности он отметил, что право пользования какой-либо конкретной культурой может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием ее ресурсов. И

<sup>2</sup> См.: *Гаритов Р.Ш.* Коренные малочисленные народы России: гарантии прав и свобод // Журнал российского права. – № 6. – 2012. – С.67.

<sup>3</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года // Международные и внутригосударственные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. Р.М. Валеев, Р.Г. Вагизов. – Казань: Казанский государственный университет, 2006. – С.74.

<sup>4</sup> См.: Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.– 2002. – С.60.

в первую очередь это касается членов общин коренных народов, составляющих меньшинство, для которых право на культуру неотъемлемо связано с такими традиционными видами деятельности, как охота, рыболовство, собирательство. Их право на культуру включает в себя право жить в резервациях, охраняемых законом, а также право требовать осуществления действенных правовых мер по их защите и мер, направленных на обеспечение эффективного участия членов общин меньшинств в принятии решений, которые их затрагивают.<sup>5</sup>

Нечто похожее, в смысле интерпретации права на культуру, имело место в Скандинавских странах по отношению к саами, которые являются коренным народом в Швеции, Финляндии и Норвегии. В 1980-е годы при исследовании правового статуса саами был сделан вывод о том, что в понятие «культура» должно вкладываться и материальное условие, так как культура коренных народов тесно связана с традиционной эксплуатацией природных ресурсов.<sup>6</sup> Таким образом, в определение саамской культуры должны включаться традиционные средства их жизнеобеспечения, такие как оленеводство, охота, рыболовство, которые формируют материальный базис этой культуры.

Подобное положение содержится также в Общей рекомендации XXIII (51) в отношении прав коренных народов, принятой Комитетом по ликвидации расовой дискриминации на его заседании от 18 августа 1997 года. Рекомендация призывает государства-участники признать и уважать своеобразные культуру, историю, язык и уклад жизни коренных народов как одно из богатств национальной самобытности и содействовать их сохранению. Особое внимание обращается на необходимость признать и охранять права коренных народов владеть, обустроить, контролировать и использовать свои земли, территорию и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобраны или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий. Право на возвращение должно заменяться правом на справедливую и безотлагательную компенсацию в тех случаях, когда возвращение земель и территорий представляется невозможным по уважительным причинам. Такая компенсация должна по мере возможности выплачиваться землями и территориями.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> См.: Коренные народы и их связь с землей. Второй доклад, подготовленный госпожой Эрикой-Ирен и А. Даес. 3 июня 1999 года. Документ ООН E/CN.4/Sub.2/1999/18. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/136/38/IMG/G9913638.pdf?OpenElement> Дата доступа 2.02.2013г.

<sup>6</sup> См.: *Sillanpaa L.* Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination. – Helsinki, 1994. – P.136.

<sup>7</sup> См.: Документ ООН A/52/18 [http://csip.kg/int\\_docs/CERD\\_ObRec.pdf](http://csip.kg/int_docs/CERD_ObRec.pdf) Дата доступа 2.02.2013г.

Наиболее полное закрепление прав коренных народов на землю и ресурсы получило в Конвенции Международной организации труда № 169 от 1989 года. Раздел о земле в Конвенции подробно регламентирует данный вопрос. В статье 14 говорится: «За соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости, применяются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. Особое внимание обращается на положение кочевых народов и народов, практикующих переложное земледелие».<sup>8</sup> В Конвенции говорится о таких видах правоотношений, как собственность и владение в отношении традиционно занимаемых земель, а также право пользования и традиционный доступ к землям, которые занимают не только они. На правительства в связи с этим возлагается обязанность предпринимать меры по определению границ земель, традиционно занимаемых коренными народами.

Земля, согласно Конвенции, делится на два вида:

- традиционно занимаемая,
- используемая.

В первом случае имеются ввиду земли традиционного проживания коренных народов, в отношении которых за соответствующими народами признаются права собственности и владения. Данное право понимается как публично-правовое, в рамках отношений «государство-народ», а не частноправовое, когда земля выступает как объект хозяйственной деятельности (купли-продажи, залога, дарения и т.п.).

Во втором случае – под используемыми землями понимаются те, которые заняты не только аборигенами, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления своей необходимой и традиционной деятельности.

Также следует отметить, что право на земли является неотчуждаемым. Коренные народы по общему правилу не выселяются с занимаемых ими земель. Однако коренные народы могут быть выселены с занимаемых ими земель и территорий, когда это считается необходимым в виде исключительной меры. Что является исключительной мерой в Конвенции не определено, что создает хорошую предпосылку для самоуправства со стороны правительства.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> См.: Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. Издание второе, дополненное / Сост. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. – М.: НОРМА.– 2002. – С.242.

<sup>9</sup> См.: *Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р.* Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С.101.

Статья 18 Конвенции предусматривает санкции за неправомерное вторжение на земли коренных народов или за неправомерную эксплуатацию этих земель. Что касается прав на природные ресурсы, относящиеся к землям коренных народов, то в соответствии с Конвенцией они имеют право участвовать в использовании, управлении и сохранении этих ресурсов. В случаях, когда государство собирается проводить разведку или добычу ресурсов на землях коренных народов, оно обязано проводить консультации с коренными народами с целью выяснения последствий данной деятельности, то есть необходимо выяснит будет ли наноситься ущерб интересам этих народов и если да, то решить вопрос справедливой компенсации.

Свое дальнейшее развитие право коренных народов на доступ к землям и ресурсам получило в Конвенции о биологическом разнообразии 1992 года. В преамбуле Конвенции указывается на признание большой традиционной зависимости многих местных общин коренных населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов и желательности использования традиционных знаний и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия.<sup>10</sup>

В 2005 году Организацией Объединенных Наций было объявлено Второе Международное десятилетие коренных народов мира и была принята программа действий, предусматривающая решение пяти основных задач, а именно укрепление международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как культура, образование, здравоохранение, права человека, окружающая среда и экономическое развитие.<sup>11</sup> В документе, в частности, говорится о поощрении полноправного и деятельного участия коренных народов в принятии решений, которые прямо или косвенно затрагивают их образ жизни, традиционные земельные угодья и территории, их культурную самобытность на основе принципа свободного, предварительного и осознанного согласия.

Взаимосвязь между правом коренных народов на развитие, защитой прав коренных народов на их земли, территории и природные ресурсы и защитой их культур и самобытности нашла отражение в Декларации ООН о правах коренных народов 2007 года, принятой в рамках Второго Международного десятилетия коренных народов мира. В ее преамбуле четко утверждается, что осуществление коренными народами контроля за событиями, за-

<sup>10</sup> См.: Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года // СЗ РФ. – 1995 – № 8. – ст. 601.

<sup>11</sup> См.: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 22.12.2004г. A/RES/59/174 об объявлении второго Международного десятилетия коренных народов мира и Программа действий на второе Международное десятилетие коренных народов мира (документ ООН A/60/270/ADD.1 от 26.08.2005г.).

трагивающими их земли, территории и ресурсы, позволит им сохранять и укреплять свои институты, культуру и традиции, а также содействовать своему развитию в соответствии с их устремлениями и потребностями.<sup>12</sup>

Декларация призывает правительства государств, на территории которых проживают коренные народы, предоставить им больший контроль над землей и природными ресурсами, а также вернуть им ранее конфискованные земли или выплатить компенсацию. Декларация также признает право коренных народов на признание их особой и глубокой связи со своими землями и территориями. Более того, выражение «земли и территории» используется для обозначения всех компонентов окружающей среды, включая земли, воздушное пространство, воды, морские районы, морские льды, флору, фауну и другие ресурсы, которые традиционно принадлежали коренным народам или которые иным образом занимались или использовались ими.<sup>13</sup> Статьи 26, 27 и 28 Декларации стали ключевыми положениями документа, закрепляющими за коренными народами беспрецедентные права на земли и огромные ресурсы.

Таким образом, вопросы доступа коренных народов к землям и ресурсам нашли свое концептуальное развитие в Декларации ООН 2007 года. Согласно этому документу коренные народы были наделены широкими возможностями контролировать свои исконные земли и территории, включая право на возвращение их земель и территорий, которые были конфискованы или заняты, а также право на восстановление и охрану окружающей среды и производственного потенциала их земель и территорий.

Российская Федерация воздержалась при голосовании на Генеральной Ассамблее ООН по проекту Декларации о правах коренных народов и до сих пор находится в числе несогласных с рядом предписаний Декларации, в частности по вопросам земли и ресурсов. Следует признать, что государственная политика Российской Федерации в отношении коренных народов имеет свои специфические черты и отличается от современной политики ряда других государств, на территории которых также проживают представители коренных народов.

Из-за начавшегося в 1960-е годы промышленного освоения существование коренных малочисленных народов в России оказалось под угрозой. Была нарушена природная среда их проживания и весь уклад жизни. Многие группы коренных малочисленных народов подверглись принудительному переселению с их исконных земель и в результате этого – ассимиляции. Необходимо подчеркнуть, что в Советском Союзе проводилась целенаправленная

политика ассимиляции и русификации всего нерусского населения, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.<sup>14</sup> Территории для ведения промыслового хозяйства и оленеводства постоянно сокращались, их культура, язык и образ жизни сильно деформировался.<sup>15</sup> Из всего комплекса проблем прав коренных малочисленных народов наиболее остро стал вопрос их права на доступ к земле и природным ресурсам, как основу их существования.

В конце XX – начале XXI века коренные малочисленные народы России оказались в весьма рискованном положении. Опасности подвергаются основы их существования. Имеет место конфликт двух цивилизаций: доиндустриальной и индустриальной. Индустриальная рыночная цивилизация по своей сути является потребительской, в ее основе лежит агрессивное уничтожение природной среды. Однако опасность для коренных малочисленных народов заключается не только в их прямом уничтожении в результате индустриальной экспансии или поглощении традиционных культурно-хозяйственных укладов. Опасность также заключается в том, что борьба коренных народов за особый правовой статус, который призван обеспечить защиту их этнокультурной целостности, концентрируется вокруг борьбы за ресурсы. В результате эта борьба все более превращается в механизм втягивания коренных народов в борьбу за использование ресурсов по правилам индустриальной цивилизации.

Следует признать, что среди всех народов Российской Федерации коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока нашей страны являются сегодня наименее защищенными в социальном отношении. Их социальное положение таково, что некоторые из малочисленных народов стоят на грани полного исчезновения. Это обусловлено пренебрежением к их интересам в период освоения находящихся в местах их традиционного проживания источников нефти и газа, а также невозможностью коренных малочисленных народов сохранить жизнеспособность, занимаясь традиционными для них оленеводством, рыболовством и охотой в условиях рыночной экономики.<sup>16</sup>

Часть 1 статьи 9 Конституции РФ провозглашает, что: «Земля и другие природные ресурсы используются и

<sup>12</sup> См.: Декларация ООН о правах коренных народов 2007 года // Московский журнал международного права. – № 4, 2007. – С.310.

<sup>13</sup> См.: *Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р.* Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. – С.105.

<sup>14</sup> См.: *Dmitry Gorenburg.* Soviet Nationalities Policy and Assimilation / Rebounding Identities. The Politics of Identity in Russia and Ukraine / Edited by Dominique Arel and Blair A. Ruble. – Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006. – P.273.

<sup>15</sup> См.: *Новикова Н.И.* «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. – № 6. – С.102.

<sup>16</sup> См.: *Харючи С.Н.* Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – С.180.



охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».<sup>17</sup> Однако, как отмечает профессор Кряжков В.А.: «За последнее десятилетие площади оленьих пастбищ убавились на 11 млн. га. В Тюменской области в связи с освоением и обустройством нефтяных и газовых месторождений из хозяйственного оборота выведено 6 млн. га земель, что превысило установленную норму в 23 раза».<sup>18</sup> Специалисты отмечают, что за последнее столетие Россия фактически лишилась таких народов, как кереки, чуванцы, ороки, айны. На грани физического исчезновения находятся юкагиры, кеты, орочи и другие малочисленные народы Севера.<sup>19</sup> Они вытесняются с земель традиционного проживания и хозяйственной деятельности, не получая справедливой компенсации и ассимилируясь среди другого населения.

В конце XX века улучшение положения коренных малочисленных народов стало рассматриваться в качестве важного элемента государственной национальной политики. В частности, в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента России 15 июня 1996 года, упоминается о необходимости включения норм, гарантирующих восстановление разрушенных экосистем, ограничивающих деятельность хозяйственных структур, наносящих непоправимый ущерб среде обитания.<sup>20</sup>

Осуществление традиционных видов хозяйствования ставит такие народы в зависимость от природных условий среды их обитания и требует государственной защиты от негативного воздействия со стороны ресурсодобывающих компаний, представляющих реальную угрозу их выживанию. В российской научной литературе пишут о праве коренных народов требовать, чтобы государственные органы в обязательном порядке консультировались с ними при осуществлении проектов по освоению природных ресурсов, чтобы эти проекты не наносили экономический и экологический ущерб среде обитания коренных народов.<sup>21</sup> Коренные народы имеют право на учет их

мнения при реализации проектов добычи природных ресурсов или строительства трубопроводов, дорог, линий электропередач и т.д. Показательным примером является отказ хозяйки родового угодья Раисы Тэвлиной в предоставлении своей земли под буровую установку для добычи нефти в Ханты-Мансийском автономном округе.<sup>22</sup>

По мнению некоторых авторов, в России есть необходимость законодательно закрепить четко установленные границы проживания коренных малочисленных народов по подобию американских резерваций в целях сохранения среды их обитания и гарантий сохранения территорий будущим поколениям.<sup>23</sup> Возможно, это будет способствовать реализации международно-признанного права коренных народов на доступ к земле и ресурсам в Российской Федерации.

В 2001 году Российская Федерация приняла закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».<sup>24</sup> Этот закон предусматривает создание территорий, который позволил бы коренным народам свободно осуществлять самоуправление, вести традиционную экономическую деятельность и гарантировал бы определенный уровень защиты от третьих лиц. Принятие данного закона была единственная серьезная попытка государства установить систему федерального уровня, гарантирующую права коренных народов на земли и природные ресурсы. Однако до сих пор ни одна федеральная территория традиционного природопользования создана не была, притом, что правительственный план Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов на 2009-2011 гг. предусматривал их создание.<sup>25</sup> Обращения от коренных народов об образовании федеральных территорий традиционного природопользования отклоняются, в то время как все больше территорий коренных народов изымаются и используются в коммерческих целях (строительство трубопроводов, гидроэлектрических дамб, добыча нефти и газа, добыча и заготовка леса).

В этой связи представляется особенно актуальным предложение заимствовать опыт зарубежных государств в

<sup>17</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. – № 237. Текст Конституции с учетом всех поправок опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 г. № 4 ст. 445.

<sup>18</sup> См.: Кряжков В.А. Правовые проблемы коренных малочисленных народов России // Государство и право. – № 6. – 1994. – С.3.

<sup>19</sup> См.: Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. – 1997. – № 1. – С.19.

<sup>20</sup> См.: Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. – № 8. – 1997. – С.25.

<sup>21</sup> См.: Блищенко И., Абашидзе А.Х. Коренные народы и международное право // Российская юстиция. – № 3. – 1994. – С.25.

<sup>22</sup> См.: Тодышев М. Без согласия хозяина в дом не входят // Народный депутат. – № 3. – 2007. – С.28.

<sup>23</sup> См.: Гарипов Р.Ш. Правовой статус территориальных образований коренных народов США // Федерализм. – № 2. – 2009. – С.103.

<sup>24</sup> См.: ФЗ РФ от 7.05.2001г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. – № 20. – 2001. – Ст.1972. (с изменениями от 26 июня 2007 г., 23 июля, 3 декабря 2008 г.).

<sup>25</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 года № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» // СЗ РФ. – № 7. – 2009. – Ст.876.

сфере обеспечения права доступа коренных народов к земле и ресурсам. Так, например, наличие собственных территориальных образований коренных народов Америки помогает им в сохранении собственных традиций, культуры, языка и способствует развитию самоопределения этих народов.<sup>26</sup> Поэтому необходимо предпринять все возможные шаги, чтобы гарантировать создание территорий традиционного природопользования с федеральным статусом для коренных малочисленных народов России с тем, чтобы обеспечить соответствующий уровень их защиты и устойчивую территориальную и ресурсную базу с участием самих коренных сообществ.

Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации в своих заключительных замечаниях от 2008 года выразил озабоченность относительно положения коренных малочисленных народов в России.<sup>27</sup> В частности, параграф 24 документа затрагивает проблемы, связанные с соблюдением прав коренных народов на землю и ресурсы. Первостепенная важность права на землю основана на том, что оленеводство, охота, рыболовство и собирательство являются основными источниками пропитания и дохода для коренных малочисленных народов России и, в то же время – неотъемлемым элементом их культуры и социальных институтов. Таким образом, гарантируемый доступ к традиционной земле составляет обязательное условие к удовлетворению прав коренных народов на питание и соответствующий уровень жизни, культурную принадлежность, самоопределение и развитие.

Российская Федерация не предприняла эффективные меры по созданию согласованного и функционирующего режима прав коренных народов на землю, совместимого с обязательствами России в соответствии с международным правом. Поэтому в большинстве регионов у коренных сообществ нет гарантируемого и устойчивого доступа к тем территориям и ресурсам, от которых зависит их выживание. Коренные народы не располагают эффективными средствами защиты от вторжения третьих лиц, у них нет никаких гарантий соответствующей компенсации за убытки, причиненные действиями третьих лиц. В России не нашли своего юридического закрепления меры по включению приоритетного права коренных народов на управление, доступ к биологическим ресурсам в федеральные Лесной, Земельный и Водный кодексы. И это притом, что данные шаги были определены в качестве цели в

<sup>26</sup> См.: *Гапунов Р.Ш.* Федеральное индейское право США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – № 1. – 2012. – С. 68.

<sup>27</sup> См.: Документ ООН CERD/C/RUS/CO/19 от 20 августа 2008 года. [http://www.mid.ru/bdomp/ns-dgpch.nsf/416a07318ecf41dd432569ea00361456/a55eb94448231f4cc3257568002c1c4e/\\$FILE/G0844180.pdf](http://www.mid.ru/bdomp/ns-dgpch.nsf/416a07318ecf41dd432569ea00361456/a55eb94448231f4cc3257568002c1c4e/$FILE/G0844180.pdf) Дата доступа 2.02.2013г.

Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов на 2009–2011 гг.<sup>28</sup>

В январе 2008 года был изменен Федеральный закон Российской Федерации «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», в частности была упразднена статья 39, предусматривавшая предоставление коренным народам и общинам права использования рыболовных участков без подачи заявок на коммерческие аукционы.<sup>29</sup> В то время как Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации рекомендовал в 2008 году России вернуть в законодательство понятие «преимущественного, льготного доступа к природным ресурсам». В результате большинство рыболовных участков, ранее используемых для осуществления традиционного рыболовства и экономической деятельности, были классифицированы как «промышленные» рыбопромысловые участки и по результатам конкурсов были переданы коммерческим структурам, что привело к разрушению экономической базы и упадку коренных общин.

Государство должно обеспечивать приоритетный доступ к природным ресурсам в местах проживания коренных народов в целях защиты и уважения прав коренных народов на питание, занятость и существование. Все противоречивые моменты в российском законодательстве в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов на доступ к земле и ресурсам должны быть разрешены в пользу прав коренных народов. Об этом говорил и Специальный Докладчик ООН по правам коренных народов, господин Джеймс Анайя, который отмечал в своем итоговом докладе после визита в Россию в 2010 году о необходимости «привнести последовательность, логичность и ясность в законы, касающиеся прав коренных народов, в особенности права доступа к земле и ресурсам».<sup>30</sup> Необходимо ликвидировать юридические пробелы, из-за которых в настоящее время многие юридические гарантии коренных малочисленных народов оказываются неэффективными.

Итак, следует отметить, что право доступа коренных народов к землям и ресурсам одно из важнейших. Его обретение вызывает острую дискуссию и нередко активное

<sup>28</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 февраля 2009 года № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» // СЗ РФ. – № 7. – 2009. – Ст. 876.

<sup>29</sup> См.: ФЗ РФ от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ от 27 декабря 2004 года. – № 52 (часть I). – Ст. 5270.

<sup>30</sup> См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов господина Джеймса Анайи. Документ ООН A/HRC/15/37/Add.5 от 23.06.2010г. [http://www.raipon.info/Documenty/Biblioteka/Russia\\_SR\\_HRC\\_15\\_37\\_Russian.pdf](http://www.raipon.info/Documenty/Biblioteka/Russia_SR_HRC_15_37_Russian.pdf) Дата доступа 31.01.2013г.

противодействие. Можно предположить, что связано это с незнанием специфики этих народов или другими причинами. Главная же причина состоит в том, что земли коренных народов, как правило, богаты нефтью, газом и иными природными ископаемыми. Соответственно признанию права коренных народов на доступ к землям их исконного проживания противопоставляется позиция органов государственной власти, которые боятся утратить контроль над этими территориями и природными ресурсами, не желают брать на себя обязанности считаться с их мнением, нести ответственность перед ними и действовать под их контролем.

Проблема земли является ключевой для коренных малочисленных народов. Доступ к земле и ресурсам для коренных народов, живущих рыболовством, охотой, оленеводством и собирательством образует материальную и духовную основу жизнедеятельности. Без этого коренные народы обречены на исчезновение или, в лучшем случае, на утрату своей самобытной культуры и идентичности. Необходимо помнить и о том, что в местах своего расселения коренные народы – первооселенцы, что накладывает дополнительные моральные обязательства на государства. Лишать коренные народы возможности жить и хозяйствовать на этих землях, особенно если подобное происходит не добровольно и вне правовых процедур, есть высшая несправедливость, неприемлемая для государства, претендующего называться демократическим и правовым. К тому же решая проблему доступа коренных народов к земле и ресурсам, государство создает предпосылки для рационального использования природных богатств и защиты экологической системы.<sup>31</sup>

Каждое государство должно предпринимать непосредственные шаги по обеспечению коренным народам, чье существование зависит от традиционного природопользования, устойчивого доступа к землям и природным ресурсам, что гарантирует им возможность воспользоваться своим правом на пропитание в соответствии со статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.<sup>32</sup> Право коренных народов на питание в соответствии с обычаями и традициями, ни при каких, обстоятельствах не может подвергаться ущербу со стороны бюрократических и административных порядков. Гарантируемый и свободный доступ к земле, территориям с пастбищами, рыболовными и охотничьими угодьями, и доступ к биологическим ресурсам есть необходимое

условие для полного удовлетворения прав коренных народов на соответствующее пропитание, существование и культурную идентичность. Право коренных народов на доступ к земле и ресурсам должно превосходить по важности другие интересы, включая, например, интересы бизнеса.

#### Библиография:

1. Dmitry Gorenburg. Soviet Nationalities Policy and Assimilation / Rebounding Identities. The Politics of Identity in Russia and Ukraine / Edited by Dominique Arel and Blair A. Ruble. – Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
2. Sillanpaa L. Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination. – Helsinki, 1994.
3. Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997.
4. Блищенко И., Абашидзе А.Х. Коренные народы и международное право // Российская юстиция. – № 3. – 1994.
5. Гарипов Р.Ш. Коренные малочисленные народы России: гарантии прав и свобод // Журнал российского права. – № 6. – 2012.
6. Гарипов Р.Ш. Правовой статус территориальных образований коренных народов США // Федерализм. – № 2. – 2009.
7. Гарипов Р.Ш. Федеральное индейское право США // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – № 1. – 2012.
8. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Издательство НОРМА, 2010.
9. Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. – 1997. – № 1.
10. Кряжков В.А. Правовые проблемы коренных малочисленных народов России // Государство и право. – № 6. – 1994.
11. Нестерова Н.М. Правовой статус коренных народов Приполярных государств: мировой опыт и положение в России (материалы международной конференции) // Государство и право. – № 8. – 1997.
12. Новикова Н.И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право. – 2000. – № 6.
13. Тодышев М. Без согласия хозяина в дом не входят // Народный депутат. – № 3. – 2007.
14. Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004.

<sup>31</sup> См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Издательство НОРМА, 2010. – С.211.

<sup>32</sup> См.: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года // Международные и внутригосударственные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. Р.М. Валеев, Р.Г. Вагизов. – Казань: Казанский государственный университет, 2006. – С.74.

15. Чудновский Г.Л. Концепция гуманитарно-экономического развития крупного нефтегазодобывающего региона. – М., 1992.

#### References (transliteration):

1. Dmitry Gorenburg. Soviet Nationalities Policy and Assimilation / Rebounding Identities. The Politics of Identity in Russia and Ukraine / Edited by Dominique Arel and Blair A. Ruble. – Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006.
2. Sillanpaa L. Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination. – Helsinki, 1994.
3. Abashidze A.Kh., Ananidze F.R. Pravovoy status men'shinstv i korennykh narodov: mezhdunarodno-pravovoy analiz. Monografiya. – M.: Izdatel'stvo RUDN, 1997.
4. Blishchenko I., Abashidze A.Kh. Korennye narody i mezhdunarodnoe pravo // Rossiyskaya yustitsiya. – № 3. – 1994.
5. Garipov R.Sh. Korennye malochislennye narody Rossii: garantii prav i svobod // Zhurnal rossiyskogo prava. – № 6. – 2012.
6. Garipov R.Sh. Pravovoy status territorial'nykh obrazovaniy korennykh narodov SShA // Federalizm. – № 2. – 2009.
7. Garipov R.Sh. Federal'noe indeyskoe pravo SShA // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – № 1. – 2012.
8. Kryazhkov V.A. Korennye malochislennye narody Severa v rossiyskom prave. – M.: Izdatel'stvo NORMA, 2010.
9. Kryazhkov V.A. Prava korennykh malochislennykh narodov Rossii: metodologiya regulirovaniya // Gosudarstvo i pravo. – 1997. – № 1.
10. Kryazhkov V.A. Pravovye problemy korennykh malochislennykh narodov Rossii // Gosudarstvo i pravo. – № 6. – 1994.
11. Nesterova N.M. Pravovoy status korennykh narodov Pripolyarnykh gosudarstv: mirovoy opyt i polozhenie v Rossii (materialy mezhdunarodnoy konferentsii) // Gosudarstvo i pravo. – № 8. – 1997.
12. Novikova N.I. «Rodovye ugod'ya»: perspektivy pravovogo plyuralizma (predstavleniya predstaviteley korennykh narodov i zakonodateley) // Gosudarstvo i pravo. – 2000. – № 6.
13. Todyshev M. Bez soglasiya khozyaina v dom ne vkhodyat // Narodnyy deputat. – № 3. – 2007.
14. Kharyuchi S.N. Korennye malochislennye narody: problemy zakonodatel'stva. – Tomsk: Izdatel'stvo Tomskogo universiteta, 2004.
15. Chudnovskiy G.L. Kontseptsiya gumanitarno-ekonomicheskogo razvitiya krupnogo neftegazodobyvayushchego regiona. – M., 1992.