

ИТОГИ МЕЖДУНАРОДНОГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ МИРА: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Петрова Е.Е.¹

АННОТАЦИЯ

В настоящей статье подведены итоги международных десятилетий коренных народов мира (1995-2004 гг., 2005-2014 гг.), ключевым событием которых стало принятие Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г. и создание Форума ООН по вопросам коренных народов. Автор отмечает, что в настоящее время коренные народы имеют определенные минимальные стандарты прав и обязанностей, закрепленные в Конвенции МОТ № 107 1957г., № 169 1989 г., а также Декларация ООН 2007 г., которые являются основой их выживания, сохранения и развития, как этнических групп, так и народов в целом, со своей культурой, языком, обычаями, религией и традициями. Автор анализирует правоприменительную практику, показывает различное отношение государств к развитию коллективных прав коренных малочисленных народов мира. Рассматривается позиция Российской Федерации, которая воздержалась при голосовании за Декларации ООН о правах коренных народов. Автором показано, что, несмотря на безусловные успехи, пока коренные малочисленные народы имеют только минимальные стандарты прав и обязанностей, которые являются основой их выживания, сохранения и развития, как этнических групп, так и народов в целом, со своей культурой, языком, обычаями, религией и традициями. Развитие международно-правовых стандартов соотнесено со становлением российского законодательства о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока. На основе результатов проведенного исследования авторм подложена авторская концепция периодизации развития российского законодательства, регулирующего вопросы жизнедеятельности коренных малочисленных народов. В заключении автор приходит к выводу, что на последнем этапе в российском законодательстве отмечается отход от международно-правовых стандартов прав коренных народов. Оно обходит молчанием ключевые вопросы, связанные с правами коренных малочисленных народов Севера на пользование землей и иными природными ресурсами.

Ключевые слова: Организация Объединённых Наций, Декларация ООН о правах коренных народов, права коренных малочисленных народов Севера, Международное десятилетие коренных народов мира, международно-правовые стандарты, коллективные права, традиционная хозяйственная деятельность.

**RESULTS OF THE INTERNATIONAL DECADE
OF INDIGENOUS PEOPLE OF THE WORLD:
INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS AND RUSSIAN LEGISLATION**

Elena E. Petrova¹

ABSTRACT

...

Key words: United Nations, UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, rights of indigenous ethnic groups of the North, International decade of indigenous people of the world, international legal standards, collective rights, traditional economic activity.

Петрова Е.Е. Итоги Международного десятилетия коренных народов мира: международно-правовые стандарты и российское законодательство
Petrova E.E. Results Of The International Decade Of Indigenous People Of The World: International Legal Standards And Russian Legislation

Отдавая дань важности проблемы коренных народов в современном мире, ООН провозгласила 1993 г. Международным годом коренных народов, а затем с 1995 по 2004 гг. и с 2005 по 2014 гг. Генеральная Ассамблея ООН провозгласила Международные десятилетия коренных народов мира. Поскольку 2014 г. является завершающим годом второго десятилетия коренных народов мира, можно считать уместным подведение итогов этого этапа. Ключевыми событиями этапа стали постоянный Форум ООН по вопросам коренных народов, который представляет собой кульминацию ведущейся в течение десятилетий деятельности по привлечению внимания к вопросам коренных народов. В рамках данного форума коренные народы впервые получили возможность на международном уровне говорить о своих проблемах, встречаться друг с другом и вести диалог с правительствами государств.

Значимым событием последних лет Международного десятилетия стало принятие Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г. Проект Декларации был одобрен еще в 1994 г. Планировалось, что Декларация будет принята в 1995 году в рамках объявленного ООН международного десятилетия коренных народов и приурочена к 50-й годовщине создания ООН. Однако деятельность Рабочей группы по проекту Декларации продолжилась и осуществлялась еще на протяжении 11 лет. «Были предприняты все возможные усилия по сближению позиций государств и коренных народов. Такие государства как Норвегия, Мексика, Дания, Гватемала, Канада, Перу, Венесуэла активно поддерживали позицию коренных народов и вносили тексты компромиссных формулировок с тем, чтобы снять те или иные обеспокоенности государств. На протяжении всех сессий Рабочей группы в оппозиции этому процессу находились США, Новая Зеландия и Австралия» [1. С. 86].

В 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах коренных народов. За ее принятие проголосовали 143 члена ООН, 11 воздержались и 4 государства (США, Канада, Австралия и Новая Зеландия) высказались против. Россия оказалась в числе воздержавшихся.

Декларация состоит из 46 статей и предусматривает защиту самого широкого круга прав коренных народов, в числе которых особо следует отметить право на самоопределение и право на землю и при-

родные ресурсы. Статьи 3 и 4 Декларации гласят «Коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие» [2. С. 310-324].

Декларация также закрепляет за представителями коренных народов и такие неотъемлемые права, как право на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность, личную безопасность; запрет на любые акты геноцида или насилия в отношении коренных народов. Статья 8 документа запрещает принудительную ассимиляцию или любое другое воздействие в целях уничтожения культуры.

Запрещается принудительное удаление коренных народов со своих земель или территорий. Никакое перемещение не осуществляется без их свободного, предварительного и осознанного согласия. Если же перемещение производится, то только после заключения соответствующего соглашения с обязательной выплатой компенсации и возможностью возвращения.

В Декларации уделяется внимание защите культурных и религиозных прав коренных народов. Предусматривается возможность реституции в отношении их культурной, интеллектуальной, религиозной и культовой собственности, отчужденной без согласия. Дается право создавать свои собственные учебные заведения, обеспечивающие образование на их родном языке и с учетом культурных традиций. Декларируется возможность создавать собственные средства массовой информации. Внимание уделяется также соблюдению трудовых прав представителей коренных народов.

Декларация признает право коренных народов на признание их особой и глубокой связи со своими землями и территориями. Более того, выражение «земли и территории» используются 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. «Статьи 26, 27 и 28 Декларации стали, по сути, ключевыми положениями документа, закрепляющими за коренными народами беспрецедентные права и огромные ресурсы» [1. С. 96].

Петрова Е.Е. Итоги Международного десятилетия коренных народов мира: международно-правовые стандарты и российское законодательство

Petrova E.E. Results Of The International Decade Of Indigenous People Of The World: International Legal Standards And Russian Legislation

Таким образом, на настоящее время коренные народы имеют определенные минимальные стандарты прав и обязанностей (Конвенция МОТ № 107 1957г., № 169 1989 г., а также Декларация ООН 2007 г.), которые являются основой их выживания, сохранения и развития, как этнических групп, так и народов в целом, со своей культурой, языком, обычаями, религией и традициями. «Краеугольным камнем вышеуказанных стандартов прав коренных народов должны быть: право на самоопределение, коллективные права на свои исконные земли, вплоть до распоряжения ими, а также на природные ресурсы этих земель, культурные и религиозные права» [1. С. 101].

И хотя Декларация не имеет юридически обязательной силы для государств, она имеет значительную моральную и политическую силу. По прошествии определенного периода времени, возможным будет разработка и принятие конвенции о защите прав коренных народов.

Интересно отметить, что в Российской Федерации процесс формирования законодательства о коренных малочисленных народах Севера занял последние 20 лет, что в целом соответствует последним двум Международным десятилетиям коренных народов мира, которые завершаются в 2014 г. Рассмотрение российского законодательства в соотнесении с международно-правовым регулированием последних двадцати лет заслуживает внимания.

В силу федеративного устройства России и соответствующих положений ее Конституции данное законодательство является двухуровневым, т.е. состоит из двух блоков законов и нормативных правовых актов – федеральных и региональных. При этом в рассматриваемой сфере федеральное правовое регулирование первично и приоритетно (ввиду того что предмет данного регулирования прежде всего составляют права и свободы человека и гражданина, установление которых отнесено к ведению Российской Федерации), а региональное – дополняющее, конкретизирующее, правозащитное. В ходе формирования законодательства о коренных малочисленных народах Севера принято выделять три разных по интенсивности и правовому содержанию этапа [4. С. 2-8].

Первый этап (начало 90-х годов, до принятия Конституции Российской Федерации 1993г.) - это

период, когда Российская Федерация становится самостоятельным государством и проблемы коренных малочисленных народов Севера получают новое разрешение в праве. Им гарантируются права на пользование землей и традиционную хозяйственную деятельность (ст. 4, 14, 51, 89, 90, 94 Земельного кодекса РСФСР 1991г.), на родной язык (Закон РФ «О языках народов РСФСР» от 25 октября 1991г.), в котором была «заложена правовая основа сохранения, возрождения и развития языков народов Российской Федерации, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока» [5. С. 230]. Обеспечивается протекционизм государства в отношении их культуры (ст. 22 Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г.), допускается организация местного самоуправления с учетом национально-этнических особенностей населения, а значит, и народов Севера (ст.1,3 Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 6 июля 1991 г.).

В целом данный этап законотворчества в рассматриваемой сфере характеризовался интенсивностью и охватом наиболее существенных отношений с участием коренных малочисленных народов, но не имел необходимой глубины и всесторонности; осуществлялся на фоне высокой общественно-политической активности коренных малочисленных народов. Однако данное законодательство не имело надлежащих основ в действующей Конституции (специальный статус коренных малочисленных народов подразумевался лишь опосредованно – через закрепление защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни как предмета совместного ведения федеральных и региональных органов государственной власти), но в целом было ориентировано на международно-правовые стандарты прав коренных народов.

Второй этап (1993-2001гг.) связан, прежде всего, с принятием новой Конституции Российской Федерации, в которой Российское государство взяло на себя обязательства гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. В статье 69 Конституции Российской Федерации, сказано, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии

Петрова Е.Е. Итоги Международного десятилетия коренных народов мира: международно-правовые стандарты и российское законодательство

Petrova E.E. Results Of The International Decade Of Indigenous People Of The World: International Legal Standards And Russian Legislation

с общепризнанными принципами и нормами международного права. Соответствующие положения, касающиеся различных сторон жизнедеятельности малочисленных народов (землепользования, традиционного природопользования, участия в публичных делах, языка, культуры, образования и др.) получили закрепление в ряде отраслевых федеральных и региональных законов. К числу данных законов в первую очередь следует отнести Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г.

К достижениям рассматриваемого периода необходимо отнести предпринятые государством шаги к подписанию Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств и ратификацию Российской Федерацией рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Указанная Конвенция, став согласно Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст.15) частью российской правовой системы, несомненно, усилила гарантии правового статуса малочисленных народов Севера.

На данном этапе в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международно-правовыми нормами с нарастающей динамикой формировалась федеральная система прав коренных малочисленных народов, которая с разной степенью интенсивности дополнялась правозащитными гарантиями на региональном уровне. «В частности, в субъектах РФ были приняты законы о статусе (основных гарантиях прав) коренных малочисленных народов (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Кемеровская и Амурская области); об оленеводстве и других видах традиционной хозяйственной деятельности (республика Саха (Якутия), Магаданская и Мурманская области, Ямало-Ненецкий, ненецкий, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа); о языках, фольклоре и некоторых других элементах традиционной культуры (республики Карелия и Саха (Якутия), Магаданская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Одной из региональных правозащитных гарантий является учреждение в Ханты-Мансийском автономном округе Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера в составе Думы автономного округа» [4. С. 3].

Третий этап (начало 2000-х по настоящее время) отражает современную ситуацию в российском законодательстве о коренных малочисленных народах.

Если говорить обобщенно, она характеризуется «правовой стагнацией», а в некоторых аспектах и отходом от прежних позиций. Об этом свидетельствуют: отсутствие в данной сфере каких-либо заметных новых правовых актов; отмена в 2004г. Федерального закона «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», что как вполне «справедливо полагают некоторые исследователи, означает, по сути, отказ государства от проведения особой политики, учитывающей специфику районов севера и проживающих здесь коренных народов» [4. С. 4]. Изъятие из федерального законодательства ряда положений, касающихся коренных малочисленных народов. В частности возможность лицам, относящимся к данным народам, получать земельные участки в пожизненное наследуемое владение; предоставление на бесконкурсной основе участков для осуществления традиционного рыболовства и охоты; обязанность оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных народов.

Обвальное умаление прав отдельных групп коренных малочисленных народов Севера произошло при объединении автономных округов (Долгано-Ненецкого, Эвенкийского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили. Вместо прежних полноценных национально-территориальных образований были созданы административно-территориальные единицы с особым статусом в границах субъекта Федерации. Законодательный процесс отягощается некоторыми сопутствующими факторами. Такими как: кризис идей в правовом регулировании отношений с участием коренных малочисленных народов Севера. Это отразила Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока 2009 г., в которой отсутствуют новые подходы и направления развития законодательства о данных народах. Замалчивание Декларации ООН 2007 г. о правах коренных народов – документа дающего ориентиры для юридического наполнения их статуса. Неясность перспектив с ратификацией Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств (проработка этого вопроса продолжается уже более 10 лет) и Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах ведущих племенной образ жизни

Петрова Е.Е. Итоги Международного десятилетия коренных народов мира: международно-правовые стандарты и российское законодательство

Petrova E.E. Results Of The International Decade Of Indigenous People Of The World: International Legal Standards And Russian Legislation

в независимых странах» 1989 г. (на официальном уровне вопрос о ее ратификации не обсуждается).

Таким образом, на последнем этапе в российском законодательстве отмечается отход от международно-правовых стандартов прав коренных народов. Оно обходит молчанием ключевые вопросы, связанные с правами коренных малочисленных народов Севера на пользование землей и иными природными ресурсами. Тем более что в начале XXI века «Россия встала перед исторической дилеммой: либо коренные народы, давшие человечеству уникальный опыт выживания в экстремальных климатических условиях, выработавшие гармоничную с окружающим миром систему этнических ценностей, выйдут на новый виток своего развития, либо они исчезнут не без помощи государства» [3. С. 83].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гарипов Р.Ш. Защита коренных народов в международном праве. Казань. 2012.
- [2] Декларация ООН о правах коренных народов // Московский журнал международного права. 2007. №4.
- [3] Дорская А.А. Изучение прав коренных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока: международно-правовые стандарты и российское законодательство / Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей. СПб. 2005.
- [4] Кряжков В.А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Мир коренных народов. Живая Арктика. Альманах ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. 2012. № 28.
- [5] Петрова Е.Е. Проблема развития языков коренных народов республики Саха (Якутия) / Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: Сборник научных статей. СПб. 2005.

REFERENCES

- [1] Garipov R.S. Protection Of Indigenous People In The International Law. Kazan. 2012.
- [2] UN Declaration on the Rights of Indigenous

Peoples // Moskovskiy Zhurnal Mezhdunarodnogo Prava. 2007. No. 4.

[3] Dorskaya A.A. Studying Rights Of Indigenous People Of The North, Siberia, The Far East: International Legal Standards And Russian Legislation / Rights Of Indigenous People Of North: Implementation Of International Legal Standards In The Russian Federation: Collection Of Scientific Articles. St. Petersburg. 2005.

[4] Kryazhkov V.A. Russian Legislation On The Northern People And Law-Enforcement Practice: State And Prospects // Mir Korenykh Narodov. Zhivaya Arktika. Almanax Associacii Korenykh Malochislennykh Narodov Severa, Sibiri I Dalnego Vostoka. 2012. No. 28.

[5] Petrova E.E. Problem Of Indigenous People Languages Of The Republic Of Sakha (Yakutia) Development / Right Of Indigenous People Of The North: Implementation Of International Legal Standards In The Russian Federation: Collection Of Scientific Articles. St. Petersburg. 2005.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

1. **Петрова Елена Евгеньевна** – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена [petrovaelena70@mail.ru]

AUTHOR INFORMATION

1. **Elena E. Petrova** – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры международного права Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена [petrovaelena70@mail.ru]