

Кара-кыс АРАКЧАА

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

В статье рассмотрен международный опыт становления основ защиты прав и интересов коренных народов. Характеризуются общие тенденции государственной политики в этой области общественных отношений.

Ключевые слова: законодательство зарубежных стран, коренные народы, международное законодательство, политика, право

Идет седьмой год объявленного Организацией Объединенных Наций (далее — ООН) второго Десятилетия (2005–2014) коренных народов мира. В период первого десятилетия (1994–2004) международным сообществом и отдельными государствами достигнуты определенные успехи в отношении защиты прав и интересов коренных народов. Основные цели этих десятилетий, помимо создания социально-экономических, правовых и политических условий для улучшения положения коренных народов, — достижение признания государствами и мировым сообществом этнокультурной самобытности коренных народов. Их равноправия с остальными членами человеческого сообщества, их духовно-исторической и хозяйственно-производственной взаимосвязи с окружающей природной средой обитания, их права на обязательное участие в принятии решений по собственному развитию и т.д., т.е. переход от патерналистской и интеграционной политики государств в отношении данных народов к политике партнерских и договорных отношений.

Международные проблемы

Понятие «коренные народы» в международном политико-правовом поле стало активно использоваться во второй половине XX в., хотя впервые проблема данных народов на международном уровне была поднята индейцами Америки в 1920-х гг., когда они установили контакты с Лигой Наций. Их визит в Женеву привлек значительное внимание, однако ощутимых результатов тогда достигнуто не было.

В первые годы существования ООН представители коренных народов время от времени обращались к этой международной организации с призывами обратить внимание на их положение. Однако и это не дало конкретных

результатов¹. Поворотным моментом стал 1970 г., когда Подкомиссия ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств рекомендовала проведение *всеобъемлющего исследования* проблемы дискриминации коренного населения. В 1971 г. с целью разработки международных и национальных мер по ликвидации дискриминации коренного населения в разных регионах мира были начаты исследования.

Проведенное исследование касалось широкого круга проблем по правам человека, нерешенность которых сказывалась на положении коренных народов. Например, были изучены проблемы в области здравоохранения, образования, жилищных вопросов и т.д. В исследовании содержался призыв к правительствам разработать *руководящие принципы* их деятельности в отношении коренных народов на основе уважения этнической самобытности, прав и свобод коренных народов.

Результатом исследования стало создание в 1982 г. при Экономическом и Социальном Совете (ЭКОСОС) ООН Рабочей группы по коренным народам. Она стала вспомогательным органом Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. В состав Рабочей группы входят 5 человек (по одному от каждого геополитического региона мира), которые являются независимыми экспертами и членами Подкомиссии.

Одним из важных моментов в деятельности Рабочей группы по коренному населению стало то, что заседания ее открыты для представителей коренных народов, их общин и организаций. Для участия в работе этих заседаний приезжают представители коренных народов со всего мира: аборигенов островов пролива Торреса из Австралии, маори из Новой Зеландии, индейцев из Северной и Южной Америки, эскимосов из полярных районов, саами из Северной Европы, айнов из Японии, других народов из Азии и Африки, из Российской Федерации. Благодаря международным встречам коренные народы признали, что они имеют *общие проблемы*, а их ежегодные заседания стали самыми крупными правозащитными совещаниями, проводимыми ООН.

В рамках деятельности Рабочей группы были проведены исследования по защите этнокультурного наследия коренных народов; по вопросам взаимосвязи их образа жизни и духовной культуры с землей и окружающей средой территорий, на которых они проживают (исследования г-жи Эрики-Ирэн Даес, Председателя Рабочей группы с 1983 по 1999 г.); по договорным отношениям между государствами и их коренными народами (1999 г., Мигель Альфонсо Мартинес, Председатель Рабочей группы с 2000 г.). Большое внимание уделялось также вопросам самоуправления и земельным правам коренных народов.

К настоящему времени крупномасштабными результатами деятельности Рабочей группы являются учреждение Добровольного Фонда ООН для коренных народов (с 1985 г.); создание Постоянного Форума ООН по вопросам коренных народов (2001 г.); подготовка проекта Декларации о правах коренных народов (с 1995 г.), которая к настоящему времени уже принята Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 61/295 от 13 сентября 2007 г.).

¹ Например, в 1948 г. правительство Боливии выдвинуло в ООН предложение о создании Подкомиссии по исследованию социальных проблем коренного населения. Но это предложение осталось без последствий.

Декларация о правах коренных народов устанавливает *систему международных стандартов* в области защиты прав и интересов коренных народов мира, в т.ч. в сфере самоуправления, земельных и природоресурсных отношений.

Например, в Декларации сказано, что коренные народы «при осуществлении их права на самоопределение имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций» (ст. 4²), что они «имеют право сохранять и укреплять свои особые политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты, сохраняя при этом свое право, если они того желают, на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства» (ст. 5).

В ст. 26 Декларации обозначено право коренных народов «на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобретали» (ч. 1), а также право «иметь в собственности, использовать, осваивать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия или использования, а также те, которые они приобрели иным образом» (ч. 2). В ч. 3 ст. 26 продекларировано, что государства «обеспечивают юридическое признание и защиту таких земель, территорий и ресурсов. Такое признание осуществляется с должным уважением к обычаям, традициям и системам землевладения соответствующих коренных народов». В развитие этого положения (ст. 27) указано, что государства «с должным признанием законов, традиций, обычаев и систем землевладения коренных народов устанавливают и осуществляют совместно с соответствующими коренными народами справедливый, независимый, беспристрастный, открытый и транспарентный процесс признания и юридического подтверждения прав коренных народов в отношении их земель, территорий и ресурсов, включая те, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали. Коренные народы имеют право участвовать в этом процессе».

В случае, если земли коренных народов, «которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали и которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия», то они «имеют право на возмещение при помощи средств, которые могут включать в себя реституцию или, когда это не представляется возможным, в виде справедливой компенсации за земли, территории и ресурсы» (ст. 28, ч. 1). В ч. 2 ст. 28 указано, что если «с соответствующими народами не имеется добровольно достигнутой договоренности об ином, такая компенсация предоставляется в форме земель, территорий и ресурсов, равноценных по своему качеству, размеру и юридическому статусу, или в виде денежной компенсации или другого соответствующего возмещения».

² Здесь и далее цит. по: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/russian/document/declarat/indigenous_rights.html

Таким образом, Декларация ООН о правах коренных народов хотя и *не является правовым документом прямого действия*³ и имеет декларативный, рекомендательный характер, играет, тем не менее, важную роль в формировании политико-правовых императивов в отношении защиты прав и интересов коренных народов.

Деятельность Рабочей группы оказала влияние и на формирование международных правовых норм в отношении коренных народов, и на политику других международных правительственных и неправительственных организаций.

Например, Международная организация труда (далее – МОТ) в 1989 г. пересмотрела принятую ею в 1957 г. Конвенцию № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах» (1957), направленную на интеграцию коренного населения в доминирующее общество, и приняла новую Конвенцию № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах»⁴. Эта Конвенция уже *признает право* коренных народов на сохранение и развитие их самобытности, языка и религий, а также их стремление к осуществлению контроля над собственным развитием (подробнее см. ниже).

Всемирный Банк (далее – ВБ)⁵ также предпринял в отношении коренных народов ряд действий.

Так, в 1980–90-х гг. обязательными условиями деятельности ВБ стали:

- социологическая (точнее, социально-этнологическая) экспертиза проектов, если они потенциально могут затронуть права и интересы коренных (аборигенных) народов или же привести к появлению вынужденных переселенцев⁶;
- предоставление местному населению информации о планируемом проекте и его вероятных последствиях и привлечение полномочных представителей местного населения на стадиях подготовки, осуществления и оценки первых результатов реализации проекта.

³ Термин «декларация» употребляется для обозначения различных международных документов. Однако декларации не во всех случаях являются юридически обязательными. Этот термин часто намеренно выбирается для демонстрации того, что стороны не собираются устанавливать юридически обязательных обязательств, а лишь хотят декларировать определенные чаяния. Организация Объединенных Наций. Официальный сайт. Декларации, конвенции и другие нормативные документы [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/

⁴ Конвенция № 107 в настоящее время закрыта для ратификации, однако она продолжает оставаться в силе для тех стран, которые ранее ее ратифицировали, но еще не ратифицировали Конвенцию № 169. По состоянию на 23 ноября 2006 г. 17 государств – членов МОТ ратифицировали Конвенцию № 169.

⁵ Всемирный Банк – специализированное финансовое учреждение ООН. Группа Всемирного Банка состоит из Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Международной ассоциации развития (МАР), Международной финансовой корпорации, Многостороннего агентства по гарантированию инвестиций и Международного центра по урегулированию инвестиционных споров. Группа Всемирного Банка и Россия. Сотрудничество. Информационный бюллетень Представительства Всемирного Банка в России. 1997. № 1–2 (ноябрь). С. 4–5.

⁶ Гражданское руководство по Всемирному Банку для неправительственных организаций и коренных народов. Составитель: Синди М. Бул. Вашингтон: Всемирный Банк, 1995. С. 50.

В соответствии с этим ВБ принял в 1982 г. свой первый документ в этой области — Операционное руководство-заявление № 2.34 «Народы, живущие при племенном строе, в проектах, финансируемых Всемирным Банком». Таким образом, он стал первым международным финансовым институтом, взявшим на себя такого рода обязательства.

На смену первому документу в сентябре 1991 г. пришла существенно доработанная и расширенная Операционная директива № 4.20 «Коренное население». В мае 2005 г. Директива была заменена двумя документами: «Операционная политика ВБ «Коренные народы» 4.10 и Процедура Банка 4.10 «Коренные народы» (приняты Советом исполнительных директоров ВБ 10 мая 2005 г.). Суть документов осталась та же, что и предыдущих — это учет интересов коренных народов при реализации проектов, финансируемых ВБ. При этом «Банк предоставляет средства для финансирования проекта только в том случае, если в результате проведения свободных, заблаговременных и обеспеченных всей доступной информацией консультаций, проект получил широкую поддержку со стороны общин коренных народов, чьи интересы он затрагивает. Такие финансируемые Банком проекты предусматривают принятие мер, направленных (а) на предотвращение потенциально неблагоприятного воздействия на общины коренных народов, или (б) если это невозможно, на минимизацию, ослабление или компенсацию такого воздействия. Кроме того, финансируемые Банком проекты должны обеспечить коренным народам получение социально-экономических благ, которые совместимы с их культурой и не имеют никаких гендерных или возрастных ограничений»⁷.

Международное право и опыт зарубежных стран

Проблемы развития коренных народов, не имеющих своей государственности на уровне субъектов международного права, стали озвучиваться в мировом сообществе примерно в 50-х гг. XX в. Результатом стало принятие в 1957 г. Международной организацией труда (МОТ) Конвенции № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах». Однако уже к 80-м гг. стало ясно, что политика интеграции в отношении данных народов *в принципе не может иметь успеха*. Одной из причин такого понимания сути проблемы стало то, что в 60 — 70-х гг. коренные народы на международном уровне начали активно озвучивать притязания на земли и природные ресурсы территорий своего проживания, что предполагало иную парадигму взаимоотношений государств с коренными народами.

Начиная с начала 80-х гг. ООН, МОТ и другие международные организации стали пересматривать свою политику в отношении коренных народов.

⁷ Этнологическая экспертиза в России и международные стандарты оценки воздействия проектов на коренные народы. (Приложение к альманаху «Мир коренных народов — Живая Арктика»). Составитель: О.М. Мурашко. 2006. С. 61.

Так, МОТ в 1989 г. приняла Конвенцию № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»⁸, а странам — членам МОТ⁹ рекомендовано присоединиться к Конвенции и ратифицировать ее. На конец 2001 г. Конвенцию ратифицировали 14 стран¹⁰.

Конвенция содержит следующие принципиальные положения:

- беспрепятственное пользование коренными народами правами человека и основными свободами при установлении запрета дискриминации, что уравнивает представителей коренных народов с другими гражданами;
- принятие государством с согласия коренных народов специальных мер, направленных на вовлечение коренных народов в процесс выработки политических решений;
- «признание» в отличие от «предоставления» прав на пользование землями и другими природными ресурсами;
- право следовать своим традициям и соблюдать нормы обычного права;
- право на обучение, социальное обеспечение, образование и медицинское обслуживание.

Являясь одним из наиболее авторитетных международных правовых актов, устанавливающих стандарты в отношении коренных народов, Конвенция как правовой документ *обязывающего характера* оказала большое влияние на формирование национального законодательства в ряде стран.

Латинская Америка. В конституционном законодательстве стран региона в 90-е гг. (в 1991 г. — в Колумбии, в 1992 г. — в Парагвае и Мексике, в 1993 г. — в Перу, в 1994 г. — в Боливии и Аргентине, в 1996 г. и 1998 г. — в Эквадоре, в 1999 г. — в Венесуэле) появился ряд нововведений, которые относятся к коренному населению, *независимо от его численности*¹¹.

Коренные народы этих государств, индейцы, составляют наименее обеспеченную и в меньшей мере представленную в политике часть населения. Ранее латиноамериканские индейцы во многих странах региона не входили даже в число правоспособных лиц¹². Новые конституционные нормы устанавливают (помимо признания наличия в государстве множественности культур и существования индейских народов как сообществ, обладающих культурным и лингвистическим своеобразием и специфическими правами) следующие важные положения.

⁸ Конвенция № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» от 27 июня 1989 г. Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: Норма — Инфра — М, 1999.

⁹ Российская Федерация как правопреемница СССР является членом МОТ.

¹⁰ Российская Федерация пока еще не присоединилась к Конвенции, хотя в ее подготовке активно участвовал СССР, а в 1990 г. она была даже подписана союзным правительством, но вопрос о ратификации Верховным Советом СССР не рассматривался.

¹¹ Доля коренных народов в населении этих стран различна: в Боливии и Гватемале коренные народы составляют $\frac{2}{3}$ от общей численности населения, в Перу и Эквадоре — около 40%, в большинстве остальных стран — от 5 до 20%, в Бразилии — менее 1% (*Cardenas V.H. Los pueblos indigenas, derechos humanos y democracia en America Latina // Contribuciones. Buenos Aires. 1998. № 4. P. 104*).

¹² Ibid. P. 112.

Во-первых, в ряде конституций индейские народы рассматриваются как субъекты публичного права, осуществляющие самоуправление на своих территориях (Боливия, Гватемала, Колумбия).

Во-вторых, на конституционном уровне нашли отражение вопросы собственности на землю, на которой проживают данные народы (Боливия, Эквадор).

В-третьих, были установлены общие принципы использования индейцами природных ресурсов в рамках общих конституционных ограничений в отношении данных природных ресурсов (Боливия, Эквадор).

Конституции создали *правовую основу* для изменения отношений с государством: все в большей степени государство во взаимоотношениях с коренными народами использует различные формы «связей, участия и совместных действий для социального, культурного, экономического и политического развития»¹³.

Австралия. Австралийское государство долго не признавало договоры или другие рамочные политические соглашения между европейцами и аборигенами¹⁴. До 1992 г. правовой доктриной колонизации служила теория, согласно которой для целей применения обычного права Австралия представляет собой *terra nullius* (землю, не имеющую владельца). Поэтому отношения аборигенов с землей и источниками воды как бы не требовали юридического признания в виде правового акта (титула)¹⁵. Только в отдаленных или в слабо заселенных местах коренные народы и островитяне пролива Торреса смогли отстоять часть своих территорий, часто «разделяя» их с экстенсивным выпасом, применяемым в животноводстве.

11 ноября 1869 г. в штате Виктория впервые в Австралии был принят «Акт защиты аборигенов» (*Aborigines Protection Act*) — законодательные нормы, регулирующие жизнь аборигенов.

В 1901 г. шесть австралийских колоний объединились в единую федерацию. Было установлено управление на двух уровнях — правительствами федерации и штата — каждый из них имеет свои собственные конституционно защищенные полномочия, которые не должны превышать, но и не могут игнорироваться. Спорные вопросы между этими двумя уровнями власти призваны решать суды, особенно Высший. Однако шесть штатов в этом союзе сохранили свои колониальные права в отношении коренных народов, и в действительности в национальной Конституции записано, что федеральное правительство не должно принимать законы или вести особую политику в отношении коренных народов, а также упоминать

¹³ Ibid. P. 106. Например, согласно Конституции Колумбии (ст. 329–330) Правительство с участием аборигенов определяет территории проживания индейских племен. Резервации являются коллективной собственностью и неотчуждаемы. Они управляются советами, которые сформированы и действуют на основе обычаев и традиций проживающих там сообществ. Эксплуатация природных ресурсов данных территорий не должна наносить ущерб культурной, социальной и экономической целостности названных народов. При принятии решений о такой эксплуатации Правительство должно поощрять участие в этом представителей соответствующих сообществ.

¹⁴ Общее число аборигенного населения континента и островов пролива Торреса насчитывало в 2001 г. 460 140 человек, а австралийские аборигенные культуры относятся к древнейшим на Земле.

¹⁵ *Кингсбери Б.* Северная Америка, Австралия и Новая Зеландия. Бюллетень Интерайтс [Электронный ресурс]. 2001. № 8. Режим доступа: <http://www.hrights.ru/text/inter/b8/Chapter7.htm>

их в переписях населения. Только в 1967 г. в результате всенародного референдума коренные жители были признаны гражданами, получив право на свободное передвижение.

В 1993 г. правительство лейбористов подписало Закон о земельных правах коренных австралийцев (*Native Title Act*), на основании которого был создан специальный суд по делам аборигенов — Национальный Трибунал коренных народов (*Native Title Tribunal*). Суд наделен правомочием определять «общинные, групповые или индивидуальные права и интересы коренного населения Австралии и островов пролива Торреса в отношении земли и источников воды там, где... эти интересы и права проистекают из признанного традиционного права, а традиционные обычаи соблюдаются» этим населением и признаны общим правом и, соответственно, рассматривает дела в отношении сделок, происходящих на аборигенных землях¹⁶. Учрежден также Национальный земельный фонд для восстановления и компенсации земель аборигенам, у которых они были изъяты по тем или иным причинам.

В том же году прошла Национальная конференция экспертов по практическому применению Конституции в Канберре. На основе консенсуса было признано, что коренные народы — это отдельная политическая общность с уникальными потребностями, поэтому следует незамедлительно ввести программы в отношении коренных народов, которые должны учесть природу и особенности их конституционного положения в Австралии. Конвенция, принятая в феврале 1998 г. содержала ряд рекомендаций для осуществления процесса, который стимулировал бы подобные программы. Форум федерализма в октябре 2000 г. призвал к национальной дискуссии в рамках процесса примирения о представительстве коренных народов Австралии, предлагая признать *самостоятельной структурой* аборигенные народы австралийского континента и островов пролива Торреса в составе Австралийской федерации.

Острова пролива Торреса. С конца 1980-х гг. вожди жителей островов¹⁷ заговорили о создании регионального самоуправления, чтобы как-то подновить общественные службы, заняться созданием рабочих мест, защитой окружающей среды и на деле реализовать право заниматься традиционными морскими промыслами (*TSRA 2001*). Отсутствие ясной программы и ее постоянного продвижения в правительстве замедлили прогресс в этой области, в то время как отношение федерального правительства и правительства штата к данному проекту радикально отличается.

Северная Территория. Северная Территория (*NT*) — это самоуправляемый регион с подобными же полномочиями, как и у других штатов Австралии. В этом центральном штате континента в 2001 г. проживало примерно 200 тыс. жителей, из них 25% — коренное население. В настоящее время Северная Территория — это лоскутное одеяло земель аборигенов — около 50% всей площади, которые формально узаконены в 1976 г., причем это в основном бывшие резервации аборигенов или обширные районы за-

¹⁶ Кингсбери Б. Права собственности коренного населения. Северная Америка, Австралия и Новая Зеландия. Бюллетень Интерайтс [Электронный ресурс]. 2001. № 8. Режим доступа: <http://www.hrights.ru/text/inter/b8/Chapter7.htm>

¹⁷ На островах Торреса живут примерно 8000 жителей, из них 6000 считают себя коренными обитателями островов.

сушливых земель. Остальные земли заняты под большие животноводческие фермы, весьма разные по продуктивности.

Дания. На протяжении нескольких столетий колонией Дании является остров Гренландия, коренными жителями которого являются эскимосы. После Второй мировой войны остро встал вопрос о статусе Гренландии, которая после референдума в 1953 г. стала равноправной частью датского государства.

В 50-х и 60-х гг. XX в. было принято два плана: Г-50 и Г-60, основной целью которых было превратить Гренландию в нормальный датский регион с конкурентоспособной промышленностью и рентабельной экономикой¹⁸. Проводилось укрупнение эскимосских стойбищ в цивилизованные поселки, традиционные рыболовные промыслы оснащались современной техникой, шла разведка полезных ископаемых, присылались квалифицированные датские специалисты. Однако создать в Гренландии реальную промышленную базу не удалось — слишком велики оказались трудности при освоении территории. Кроме того, коренное население оказалось и профессионально, и психологически *не готово* к включению в индустриальное общество.

В 60–70-е гг. финансовые вливания Дании в гренландскую экономику увеличиваются. В 1950 г. инвестиции составили 450 млн крон, а к концу 70-го перевалили за миллиард. В настоящее время трансферты Гренландии составляют уже более 2,5 млрд крон ежегодно (один доллар стоит около 6 датских крон).

С 1 мая 1979 г. остров получил *внутреннее самоуправление*, был избран законодательный орган — ландстинг, сформировано гренландское правительство — ландсстуре. Население Гренландии разделено на 18 коммун, которые имеют собственные муниципальные органы власти, избираемые на срок четыре года. Правительство Дании на острове представляет губернатор (ригсомбудсман). Гренландия имеет в парламенте (фалькетинге) Дании два места. В отношении Гренландии компетенция датского правительства все больше ограничивается чисто внешнеполитическими функциями. Начиная с 1979 г. расширяется применение гренландского языка, особенно употребление инуитских форм географических названий (Гренландия по-инуитски — Калаалит Нунаат). С 1984 г. Гренландия вышла из состава ЕЭС¹⁹, сохранив статус «ассоциированного члена». Тем не менее отношения между Гренландией и Данией являют собой пример мирного и цивилизованного решения таких сложных проблем, как национальные.

Канада. Конституционный акт 1982 г., допуская возможность создания привилегированных условий для индивидов и групп, ущемленных вследствие своей расы, национальности или этнического происхождения (ч. 2 ст. 15), признает и подтверждает права коренных народов — индейцев, инуитов и метисов, в т.ч. договорные права на землю (ст. 35)²⁰.

¹⁸ Бурлов С.С. История одной колонии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://geo.1september.ru/article.php?ID=199902006>

¹⁹ Европейское экономическое сообщество было создано в 1957 г. В 1992 г. с подписанием Маастрихтского договора о Европейском союзе Европейское экономическое сообщество было переименовано в Европейское сообщество.

²⁰ Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. Сост. проф. В.В. Маклаков. 2-е изд., исправл. и доп. М.: БЕК, 1999. С. 478.

Типичным в данном отношении является Соглашение между инуитами (эскимосами) территории Нунавут и Ее Величеством Королевой Великобритании, которая номинально является главой государства Канада. Соглашение вырабатывалось *по инициативе инуитов* в течение 15 лет. Соглашение о территории было утверждено в сентябре 1992 г. и ратифицировано примерно 85% избирателей Нунавута. 9 июля 1993 г. Соглашение о разделе земли в Нунавуте и Акт о Нунавуте прошли через Парламент Канады, и 1 апреля 1999 г. Нунавут стал полноценной территорией Канады²¹. Согласно Соглашению в арктической зоне Канады была создана новая территория – Территория Нунавут, в которой земли переданы в собственность общинам. Положения Соглашения приоритетны в сравнении с законом и могут изменяться только по взаимному согласию сторон.

Примерно на 10% земель инуиты получили права на ресурсы, находящиеся под земной поверхностью (включая нефть, газ и минералы), а в других случаях – право собственности на землю и все, что находится на ней и под ней (за исключением права на нефть, газ или минералы). Предусматривались также: особые правила входа и доступа на данные земли; допустимость экспроприации земель инуитов при условии предоставления им компенсации в денежной форме или в форме земли; наличие 12% минимума земель, которые не могут быть экспропрированы; изъятие, по общему правилу, земель из сферы налогообложения; участие инуитов в нефтеразработках; предоставление льготного режима пользования водой и живой природой, компенсации за ущерб, нанесенный окружающей среде. В обмен на права, закрепленные Соглашением, и компенсацию в размере 1 148 123 217 канадских долл. с выплатой в течение 14 лет инуиты отказывались от коренных прав и требований на земли и воды.

Аналогичные Соглашения заключены с инуитами других районов Северных территорий. Эта правовая форма регулирования отношений с коренными народами является доминирующей в Канаде, хотя в отдельных случаях используется закон.

Норвегия. Согласно Конституции страны органам государства вменяется в обязанность создавать условия, позволяющие коренному народу саами сохранять и развивать свой язык, культуру и образ жизни (ст. 111а)²². Одним из таких условий является *предоставление им земель*, что, однако, увязывается исключительно с правом на занятие оленеводством.

В соответствии с Законом от 9 июля 1978 г. № 49 «Об оленеводстве» данное право принадлежит не всем саами, а только тем, чьи родители или родители родителей занимались оленеводством как основной деятельностью. При этом право на осуществление оленеводческих работ на оленьих пастбищах есть право пользования, которое без учета того, кто

²¹ CBC Digital Archives Creation of Nunavut [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://archives.cbc.ca/politics/provincial_territorial_politics/topics/108/

²² Интернет-библиотека конституций Романа Пашкова. Конституции государств (стран) мира. Конституция Норвегии. Конституция Норвежского королевства [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://worldconstitutions.ru/archives/142/1>

владеет землей, включает в себя: право на пребывание с оленями и на передвижение, на перекочевку и разбивку кочевого лагеря; право на пастбища для оленей; право на устройство хозяйства, которое требуется для оленеводства; право на топливо и древесину; право на охоту и рыбную ловлю (§ 9)²³. В Норвегии, а также в Швеции и Финляндии, принято законодательство, регулирующее различные стороны статуса народа саами, создан представительный орган — Парламент Саами.

Соединенные Штаты Америки. Право коренных народов США владеть и пользоваться занимаемыми территориями законодательно было закреплено в 1820—1830-х гг. решениями председателя Верховного суда Джона Маршалла (John Marshall). Однако эти решения были истолкованы таким образом, что сохраняли за Конгрессом *неограниченные полномочия* прекращать подобные «права» индейских племен. Однако в последние десятилетия Конгресс избегал принимать решения о прекращении прав коренного населения на землю без предварительных переговоров или компенсации²⁴.

По отношению к индейцам действует также Закон 1975 г. о содействии самоопределению индейских общин. В соответствии с ним индейцы, живущие компактно, имеют национально-территориальную автономию — земли-резервации. Устанавливается *неотчуждаемость* этих земель, их общинное (коллективное) владение и пользование. Допускается разработка природных ископаемых только с санкции общинных органов самоуправления и под контролем федерального Бюро по делам индейцев; охота, рыболовство, природоохранные мероприятия осуществляются по правилам общины.

Применительно к аборигенам штата Аляска, где отсутствует национально однородный состав населения, Законом 1971 г. «Об удовлетворении земельных притязаний коренного населения Аляски» была введена особая модель отношений.

В частности, в обмен на полный и окончательный отказ индейцев и эскимосов от территориальных претензий и исков к властям коренному населению предоставлялось в вечное пользование 40 млн акров государственных земель в районах их постоянного проживания. Этот земельный массив подразделялся на две категории: а) для обеспечения проживания и ведения традиционного хозяйства (около 55%); б) для прочего экономического использования (сдача в аренду, лесозаготовки, туристический бизнес и т.п.) с целью дать коренным народам дополнительные источники доходов. Туземные поселки как корпорации объединялись по территориальному признаку в 12 региональных корпораций. Держателями их акций являются все жители данных поселков. Поселковые корпорации получили в собственность только поверхность выделенного участка и право на пользование ее ресурсами, а региональные корпорации — право на владение ресурсами недр. Месторождения могут быть сданы в аренду на разработку. Сумма арендных платежей определялась из расчета 2% от общей суммы, получаемой от реализации

²³ Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на земли // Российский бюллетень по правам человека. 1995. № 7. С. 97—108.

²⁴ Кингсбери Б. Указ. соч.

добытого сырья. Доходы поступают в фонд соответствующей региональной корпорации и Аборигенный фонд штата.

* * *

Итак, хотя каждое государство исходит из собственного понимания общечеловеческих ценностей, для многих стран характерны общие подходы к формированию правового инструментария построения отношений с коренными народами: принятие специального закона или соглашения. Характерной чертой последнего времени становится также образование этнических корпораций, аккумулирующих средства аборигенов и участвующих в их интересах в экономических отношениях, что гарантирует более эффективное использование государственной финансовой помощи и эксплуатацию недр²⁵.

Таким образом, проблема коренных народов так же, как и проблема прав человека и национальных меньшинств, из статуса чисто внутринациональной (внутригосударственной) постепенно приобретает статус международной. Это связано с необходимостью *смены парадигмы государственного патернализма* (в основном ориентирующегося на интеграцию коренного населения в социально-экономическое, политико-правовое и научно-техническое пространства) на парадигму уважения их прав и интересов на основе партнерских отношений между политически доминирующими нациями и коренными народами.

²⁵ Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на земли // Российский бюллетень по правам человека. 1995. № 7. С. 97–108.