

Международно-правовое регулирование прав на внутреннее самоуправление коренных малочисленных народов

Григоревский Виктор Андреевич
Студент, Юридический факультет
Петрозаводский государственный университет
Петрозаводск, Россия

Аннотация. В данной статье проводится сравнительный анализ норм различных государств, касающихся прав коренных малочисленных народов на самоуправление и связанных с ним прав, как между собой, так и на их соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права. В результате рассмотрения данного вопроса были выявлены существенные расхождения в применении международно-правовых норм разными государствами, что связано в первую очередь с общностью и гибкостью данных норм, а также с возможностью государств трактовать их с учетом местных особенностей и собственного понимания. Был сделан вывод о том, что любой подход к обеспечению данных прав является приемлемым, однако без должного уровня материального и процессуального обеспечения данные права коренных малочисленных народов нельзя считать гарантированными.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, самоуправление, международно-правовые нормы, зарубежный опыт.

International legal regulation of the rights of indigenous peoples to self-government

Grigorevskiy Viktor Angreevich
Student
yearmac@mail.ru
Petrozavodsk State University
Petrozavodsk, Russia

Abstract. This article presents a comparative analysis of the regulations of the various states regarding the rights of indigenous peoples to self-government and related rights, both among themselves and on their compliance with the universally recognized principles and norms of international law. As a result, consideration of the matter revealed significant differences in the application of international legal norms in different countries, which is associated primarily with the generality and flexibility of these rules, as well as with the States to treat them in the local context and their understanding. It was concluded that any approach to ensuring these rights is acceptable, but without the proper level of substantive and procedural data to ensure rights of indigenous peoples should not be considered guaranteed.

Keywords: indigenous peoples, self-government, international law, foreign experience.

Самоуправление для коренных малочисленных народов - необходимое право. Оно способствует сохранению их традиционного уклада, который, согласно смыслу Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (Конвенция 169 МОТ) и принятой на ее основе Декларации Организации Объединенных Наций

о правах коренных народов, имеет огромную ценность. В статье 5 вышеназванной Декларации указывается, что коренные народы имеют право сохранять и укреплять свои особые политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты, а государства, в свою очередь, обязаны этому способствовать. Считается, что прямое направление деятельности коренных малочисленных народов является неправильным подходом к решению данной проблемы, так как такой патерналистский метод неизбежно будет связан с навязыванием государством собственной политики, что напрямую ведет к потере традиционного уклада. С этой точки зрения самоуправление в вопросах, относящихся к внутренним и местным делам коренных малочисленных народов, является оптимальным подходом.

В данной статье я хотел бы провести сравнительный анализ правовых норм различных государств, касающихся проблемы прав коренных народов на самоуправление и связанных с ним прав, как между собой, так и на предмет их соответствия принципам международного права, причем за основу будет взято отечественное законодательное понимание термина коренных малочисленных народов. А также высказать авторскую точку зрения относительно обеспечения данных прав.

Как уже было сказано выше, данное право закреплено в двух главных международных документах, определяющих статус коренных малочисленных народов: Конвенции о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (Конвенция 169 МОТ) и Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Однако в данных актах право на самоуправление дано в довольно размытой формулировке, что характерно для международного права, и что дает государствам-правоприменителям возможность трактовать данную норму, основываясь на собственном видении данной проблемы, с учетом местных особенностей.

Самоуправление можно понимать довольно широко, но оптимальной представляется классификация, предложенная В.А. Кряжковым:

1) Автономия общин коренных малочисленных народов на основе кровных или соседских уз, созданную для защиты традиционного уклада их жизни и культуры.

2) Территории традиционного природопользования (определение отечественного законодательства), то есть особо охраняемые территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

3) Национально-культурные автономии коренных малочисленных народов, созданные для удовлетворения их культурных и духовных потребностей.

4) Национально-территориальные автономии коренных малочисленных народов, связанные, по сути, с обретением данным коренным малочисленным народом определенной степени политической самостоятельности.

Данные виды самоуправления, в конечном итоге, имеют общую цель - сохранение самобытности и обеспечение прав коренных малочисленных народов. Однако они различаются по степени автономности от государственной власти.

Основываясь на одних и тех же международно-правовых нормах, государства, их применяющие, не имеют единообразной практики их осуществления. Это связано со спецификой данных норм, их гибкостью, о чем уже говорилось ранее. Также проблемой является то, что закрепив определенные нормы в своих актах, государства остаются неспособными обеспечить исполнение данных норм, их материальные и процессуальные гарантии.

Хотелось бы начать с практики применения норм, касающихся самоуправления коренных малочисленных народов в Королевстве Дания. Как известно, небольшая часть материковой Европы, занимаемая данным государством, не составляет большей доли его территории, так как в состав королевства включен остров Гренландия, населенный в основном его коренными жителями - саамами. Закон "О самоуправлении Гренландии" от **20 мая 2009 года** указывает, что данный акт строится на основе международно-правовых норм, закрепляющих за коренными малочисленными народами право на самоопределение, а соответственно - на самоуправление. Закон устанавливает на территории Гренландии систему органов власти Самоуправления, состоящей из парламента - Inatsisartut, правительства - Naalakkersuisut, а также судов, действующих на основе норм общего права. Данные органы наделяются довольно широкой компетенцией, к примеру, любой правительственный законопроект или административный акт должен быть предоставлен органам самоуправления для дачи последними комментариев до их издания. Органам самоуправления Гренландии позволено проводить свою внешнюю политику в той части, которой она не ущемляет интересов Датского Королевства. Также сделана оговорка о возможности получения Гренландией независимости в случае прямого волеизъявления его народа. Однако важнейшими положениями данного закона можно считать нормы, касающиеся материальной основы данных прав, а также способов урегулирования возникающих споров между органами Самоуправления Гренландии и центральными властями Королевства, которые разрешаются с помощью специального совета, который состоит из представителей каждой из сторон спора. Материальную основу самоуправления составляют доходы от использования полезных ископаемых (в том числе газа, урана и нефти), самостоятельное распоряжение которыми было получено народом Гренландии согласно результатам референдума проведенного в 2008 году, а также части налоговых поступлений от коммерческой деятельности на острове. Таким образом, Датское Королевство можно считать примером удачного закрепления и использования норм, касающихся прав коренных малочисленных народов на самоуправление, причем данный акт нельзя считать просто декларированием определенных прав, так как для осуществления последних на острове созданы и материальные, и процессуальные возможности. Однако далеко не все государства готовы последовать примеру Королевства, исходя, прежде всего, из финансовых причин.

Такая ситуация сложилась, к примеру, в Канаде. С целью обеспечения прав коренных малочисленных народов, а конкретно инуитов, была создана территория Нунавут. Право на самоуправление нашло свое закрепление в Акте о Нунавуте от 10 июня 1993 года, а созданию территории и ее органов власти в данном акте уделено основное внимание. Так законодательная власть представляется законодательным собранием, исполнительная - выбираемым собранием правительством во главе с премьер-министром, судебная состоит из Суда Правосудия и Апелляционного Суда Нунавута. Вышеперечисленное ясно дает понять, что инуиты обладают достаточной степенью самостоятельности для сохранения своего традиционного уклада, хозяйствования и культуры. Обеспечение данных прав с материальной точки зрения нашло свое отражение в другом акте - Соглашении между инуитами района поселения Нунавут и Ее Величеством Королевой Великобритании 1993 года, которое посвящено, в основной своей части, разделу земли между коренными малочисленными народами и органами государственной власти Канады. В частности, инуиты получили право

собственности на их исконные земли с оговоркой, что их права распространяются на все, что находится на поверхности и под ней, исключая газ, нефть и природные ископаемые. Таким образом, Правительство Канады обеспечило инуитов необходимым количеством земли и ресурсов для ведения их традиционного хозяйствования и одновременно оставило за собой ценнейшие полезные ископаемые. Данный подход также можно назвать удачным, так как в данном случае учитываются интересы и коренных малочисленных народов, и государства, на территории которого они проживают.

Интересно в данном случае понимание самоуправления коренных малочисленных народов Королевства Швеции. Акт "О Саамском Парламенте" 1992 года, учреждающий данный орган как гарант обеспечения сохранения традиционной культуры и хозяйства саамов, не наделяет его широкой политической властью, как происходит в вышеназванных Дании и Канаде, а лишь определяет его как орган, ведающий вопросами сохранения саамской культуры. Таким образом, данный подход можно охарактеризовать как проявление национально-культурной автономии, в отличие от Дании и Канады, в которых присутствуют ясные черты автономии национально-территориальной.

На практике, сложившейся в Российской Федерации, стоит остановиться подробнее. В федеральном законе "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" 1999 года признается право коренных малочисленных народов на территориальное самоуправление последних в целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Самоуправление находит свое выражение в создании соседско-территориальных и родовых общин, регламентированных федеральным законом "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российской Федерации". Однако данный способ самоуправления не является единственным. Для обеспечения ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами могут создаваться территории традиционного природопользования, регламентированные одноименным федеральным законом от 2001 года и представляющие собой особо охраняемые природные территории.

Отдельного упоминания заслуживает проблема определения автономных округов в составе Российской Федерации как национально-территориальной автономии коренных малочисленных народов. Существует мнение, что автономные округа в составе России (Ямало-Ненецкий, Чукотский, Ханты-Мансийский, Ненецкий) действительно являются национально-территориальными образованиями коренных малочисленных народов, которые их населяют. Это подтверждается актами данных округов, например в Уставе Ненецкого автономного округа глава 4 посвящена гарантиям социальных прав и интересов ненецкого народа, закреплено, что Органы государственной власти и управления округа признают и гарантируют права ненецкого народа на сохранение и развитие уклада жизни, культуры, языка, среды обитания, ведения традиционных отраслей хозяйствования в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Похожие нормы имеются в уставах и других федеральных округов. Однако Конституция Российской Федерации не определяет данные субъекты федерации как относящиеся к самоуправлению коренных малочисленных народов, нет таких норм и в специальных вышеназванных федеральных законах. Таким образом, можно говорить, что в России сложилось два способа закрепления права коренных малочисленных народов на самоуправление: общинное самоуправление и территории традиционного природопользования. Однако обеспечение данных способов не позволяет определить данное право как полностью гарантированное на территории России, так как их материальное (права на землю и имущество, налоговые льготы и тп) и процессуальное (порядок создания, способы

разрешения возникающих споров) обеспечение не нашло всестороннего законодательного закрепления в нормативно-правовых актах.

Таким образом практика государств на основе одних и тех же международно-правовых норм существенно различается, и нормы международного права за счет своей общности и гибкости это позволяют. Права коренных малочисленных народов на самоуправление каждое государство понимает и закрепляет по своему, и поэтому можно проследить развитие данных форм от родовой общины до национально-культурной автономии с широкими политическими полномочиями. Однако не существует абсолютно неудачной практики, так как все эти способы могут гарантировать данные права при должном уровне материального и процессуального обеспечения. И позиция автора стоит на том, что данный уровень обеспечения пока не позволяет назвать данное право гарантированным.

Список литературы:

1. Конвенция №169 «О коренных народах и народах ведущих племенной образ жизни в независимых странах» от 7 июня 1989 г. // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. Женева, 1991. С. 21932207.
2. Декларация ООН о правах коренных народов от 13 сентября 2007 г. // Организация Объединенных Наций – [Электронный ресурс] – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml. (по состоянию на 27.10.2016).
3. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010.
4. Denmark Act no of 12 June 2009 on Greenland Self-Government/ - [Электронный документ] - URL: http://www.stm.dk/_a_2957.html (по состоянию на 27.10.2016).
5. Nunavut Land Claim Agreement 1993 / – [Электронный документ] –URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/N-28.7.pdf>. (по состоянию на 27.10.2016).
6. Sami Parliament Act(1992:1433) / – [Электронный документ] – URL: <https://www.sametinget.se/9865> (по состоянию на 27.10.2016).
7. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
8. Федеральный закон от 20 июля 2000г. № 104 ФЗ «Об общих принципах организации общин малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»// СЗРФ. 2000. № 30. Ст. 3122.
9. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49 ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972
10. Устав Ненецкого автономного округа от 11 сентября 1995 г. № 24 // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа –[Электронный ресурс] – URL: http://www.sdnao.ru/nao/charter_nao/ (по состоянию на 27.10.2016).

References:

1. Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)// - [Jelektronnyj resurs] – URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169 (as of 27/10/2016)
2. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples // UN – [Jelektronnyj resurs] – URL: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_en.pdf (as of 27/10/2016)
3. Krjzhkov V.A. Korennye malochislennye narody Severa v rossijskom prave. M., 2010.

4. Denmark Actno of 12 June 2009 on Greenland Self-Government / - [Jelektronnyj dokument] - URL: http://www.stm.dk/_a_2957.html (as of 27/10/2016).
5. Nunavut Land Claim Agreement 1993 / – [Jelektronnyj dokument] – URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/N-28.7.pdf>. (as of 27/10/2016).
6. Sami Parliament Act(1992:1433) / - [Jelektronnyj dokument] – URL: <https://www.sametinget.se/9865> (as of 27/10/2016).
7. Federal'nyj zakon ot 30 aprelja 1999 g. № 82 FZ «O garantijah prav korennyh malochislennyh narodov Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 1999. № 18. St. 2208.
8. Federal'nyj zakon ot 20 ijulja 2000g. № 104 FZ «Ob obshhijh principah organizacii obshhin malochislennyh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii»// SZRF. 2000. № 30. St. 3122.
9. Federal'nyj zakon ot 7 maja 2001 g. № 49 FZ «O territorijah tradicionnogo prirodopol'zovanija korennyh malochislennyh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2001. № 20. St. 1972.
10. Ustav Neneckogo avtonomnogo okruga ot 11 sentjabrja 1995 g. № 24 // Sobranie deputatov Neneckogo avtonomnogo okruga – [Jelektronnyj resurs] – URL: http://www.sdnao.ru/nao/charter_ao/ (as of 27/10/2016).

© 2016 Григоревский В. А.