

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАЗАНСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Кафедра конституционного и административного права

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ
КОРЕННЫХ НАРОДОВ КАНАДЫ И РОССИИ**

Учебное пособие



**КАЗАНЬ
2017**

УДК 341:342
ББК 67.400:67.412
П68

Авторы:

Амирова Р.Р. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права КФУ (раздел 5);

Бухмин С.В. – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры международного и административного права КФУ (раздел 1);

Гарипов Р.Ш. – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права КФУ, профессор факультета международных отношений Американского университета (Вашингтон, округ Колумбия) (раздел 7);

Малый А.Ф. – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права КФУ (раздел 6);

Сушкова Ю.Н. – доктор исторических наук, заведующая кафедрой международного и европейского права Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева (раздел 2);

Хабидуллина Г.Р. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права КФУ (раздел 4);

Доктор Роуз-Альма Джей (Dr. McDonald) – представитель племени Мохawk (Конфедерация ирокезов). Директор консалтинговой фирмы «Катенис», резервация Аквесасни, Канада. Ранее курировала вопросы образования в Ассамблее коренных народов Канады (раздел 3).

Редакторы:

доктор юридических наук, профессор **А.Ф. Малый**;
кандидат юридических наук **С.В. Бухмин**

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

Б.Л. Железнов;

доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права Саратовской государственной юридической академии

Т.В. Заметина

Правовые основы обеспечения прав коренных народов Канады и России: учеб. пособие / под ред. А.Ф. Малого, С.В. Бухмина. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2017. – 160 с.
П68

ISBN 978-5-00019-822-3

Данное учебное пособие представляет собой попытку изложить основы обеспечения прав коренных малочисленных народов России, провести параллели с аналогичным законодательством Канады. Не претендуя на полноценный охват существующих проблем правового регулирования прав малочисленных народов, авторы ставили своей задачей показать некоторые особенности закрепления и реализации этих прав в России и Канаде.

Учебное пособие предназначено для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», может быть полезно всем интересующимся данной проблематикой.

УДК 341:342
ББК 67.400:67.412

ISBN 978-5-00019-822-3

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	4
Раздел 1. Международно-правовые основы защиты прав коренных малочисленных народов России и Канады.....	7
Раздел 2. Правовые основы самоуправления коренных народов Канады.....	27
Раздел 3. Языковые права первых наций в Канаде.....	51
Раздел 4. Законодательство о коренных малочисленных народах Российской Федерации: общая характеристика и современное состояние.....	66
Раздел 5. Объединения коренных народов Канады и России.....	101
Раздел 6. Участие органов местного самоуправления Российской Федерации в обеспечении прав коренных малочисленных народов.....	126
Раздел 7. Проблемы правового регулирования добычи природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов России.....	144

Раздел 7. Проблемы правового регулирования добычи природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов России

В последнее время пристальное внимание международной общественности привлекают вопросы соотношения бизнеса и прав человека. Так, например, недавно в рамках Совета ООН по правам человека была создана рабочая группа с одноименным названием²¹⁵. Особая актуальность проблемы этого соотношения демонстрируется примером взаимодействия добывающих и промышленных компаний с представителями коренных малочисленных народов России.

Территории традиционного проживания коренных малочисленных народов, активно подвергавшиеся индустриальной экспансии в течение последних 50 лет, стали предметом столкновения интересов представителей не только разных культур, но и разных способов природопользования²¹⁶. Примерно 60 процентов площади территории России заселено представителями коренных малочисленных народов. Их земли богаты нефтью, газом, углем, алмазами и другими природными ресурсами. Добывающие компании приходят на территории коренных малочисленных народов с целью разведки и разработки этих месторождений, забывая порою об интересах местных малочисленных народов, которые веками проживали на этих землях в гармонии с окружающим их миром.

В процессе добычи полезных ископаемых происходит загрязнение окружающей природной среды территорий коренных малочисленных народов. Представителям коренных малочисленных народов зачастую не возмещается причиненный ущерб, они лишаются источников пропитания. Нередко предста-

²¹⁵ См. информацию о создании настоящей рабочей группы и форума: URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/WGHRandtransnationalcorporationsandotherbusiness.aspx>; Резолюция Совета ООН по правам человека A/HRC/RES/17/4. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/144/73/PDF/G1114473.pdf?OpenElement>. (дата обращения: 23.12.2015). В качестве эксперта от Российской Федерации в рабочую группу вошел П.В. Суляндзига, член Общественной палаты России и советник президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

²¹⁶ *Зенько М.А.* Коренные малочисленные народы в российском эколого-правовом пространстве: политико-юридический анализ развития современной ситуации // Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование: сб. статей. М., 2000. С. 80.

вителей коренных малочисленных народов перемещают с одной территории на другую или вынуждают самостоятельно переселиться. Как отмечает профессор В.А. Кряжков, отношения коренных малочисленных народов с добывающими компаниями – это зона постоянного напряжения, поскольку в них участвуют субъекты с несовпадающими, зачастую антагонистическими интересами, что порой выливается в открытые конфликты²¹⁷. В качестве примера приводится противостояние нивхов и компании «Эксон нефтегаз лимитед» в Сахалинской области²¹⁸.

На международной арене за последние десятилетия были сделаны существенные достижения в сфере защиты прав коренных народов. Был создан и успешно функционирует Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов, который начал свою работу с 2002 года²¹⁹. Закончилось объявленное ООН второе десятилетие коренных народов (2005–2014)²²⁰. Была принята Декларация ООН по правам коренных народов 2007 года²²¹. Был создан Экспертный механизм по правам коренных народов Совета ООН по правам человека в 2008 году²²².

Статья 69 Конституции РФ провозгласила, что Российская Федерация гарантирует защиту прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации²²³. К числу международных договоров следует отнести Конвенцию Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых

²¹⁷ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 288.

²¹⁸ Жуков О. Аборигены против нефтяников // Известия. 2005 (24 января).

²¹⁹ Официальный сайт Форума. URL: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/> (дата обращения: 23.12.2015).

²²⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 22.12.2004 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 26.08.2005).

²²¹ Декларация ООН о правах коренных народов 2007 года // Московский журнал международного права. 2007. № 4. С. 310–324.

²²² Официальный сайт Экспертного механизма. URL: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx> (дата обращения: 23.12.2015).

²²³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета. 1993. (25 декабря). № 237. Текст Конституции с учетом всех поправок опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 26 января 2009 года, № 4, ст. 445.

странах» от 1989 года²²⁴. Другим важным документом является Декларация ООН о правах коренных народов 2007 года, которая, однако, не носит юридически обязательного характера²²⁵.

Необходимо упомянуть и о таком международном акте, как Конвенция о биологическом разнообразии (Россия ратифицировала ее в 1995 году). В преамбуле, а также в статьях 8(j) и 10(c,d) говорится о правах коренных народов²²⁶, правда, в достаточно мягкой и размытой форме. В документе практически повсеместно используется формулировка «насколько это возможно и целесообразно», что, конечно же, не способствует четкой и императивной форме наложения обязательств на государства, подписавшие Конвенцию.

В качестве дополнения к Конвенции о биологическом разнообразии в 2004 году были приняты Принципы Агуэй-Гу²²⁷ – добровольные руководящие принципы проведения оценки культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации проектов в местах святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых коренными и местными общинами. Настоящие руководящие принципы были разработаны в сотрудничестве с коренными и местными общинами в целях выполнения требований статьи 8(j) Конвенции о биологическом разнообразии. Однако, как вытекает уже из самого названия этого документа, он носит добровольный, т. е. рекомендательный характер.

Более действенный механизм обеспечения защиты прав и законных интересов коренных народов при осуществлении добычи природных ресурсов на их территориях был создан в рамках такой международной организации, как Все-

²²⁴ Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 года // Международные акты о правах человека. Сборник документов. 2-е изд., доп. / сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 242. Настоящую конвенцию ратифицировали 22 государства. См.: URL: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C169>. (дата обращения: 23.12.2015).

²²⁵ Российская Федерация не ратифицировала Конвенцию МОТ № 169 и была в числе воздержавшихся государств при голосовании в Генеральной Ассамблее ООН по Декларации о правах коренных народов 2007 года.

²²⁶ Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

²²⁷ Название документа дословно переводится с языка племени моговков как «Все в создании». Текст документа на русском языке доступен на сайте: URL: <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-ru.pdf>. (дата обращения: 23.12.2015).

мирный банк. В его документах – «Оперативная директива Всемирного банка 4.20» и «Операционная политика Всемирного банка 4.10 “Коренные народы”»²²⁸ – говорится о необходимости соблюдать права коренных народов при осуществлении проектов, финансируемых банком. Эти требования успешно выполняются на территории Российской Федерации рядом компаний²²⁹. Однако данные обязательства налагаются на добывающие компании только в том случае, если они берут заем во Всемирном банке, что, естественно, не делает их универсальными стандартами при взаимодействии с коренными народами.

В 2010 году Российскую Федерацию посетил Специальный докладчик ООН по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов. В итоговом докладе он подчеркнул, что многие российские промышленные компании проводят консультации и заключают соглашения с представителями коренных малочисленных народов о добыче природных ресурсов на их территориях. Однако, пообщавшись непосредственно с представителями местных общин, он услышал, что в реальности они лишены возможности вести обсуждения и переговоры по всем условиям их соглашений с нефтяными и газовыми компаниями и им зачастую просто представляют заранее отпечатанный и готовый к подписанию типовой контракт, не подлежащий изменению²³⁰.

Первый вице-президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России на десятой сессии Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов также подверг критике официальную

²²⁸ См.: Оперативная директива Всемирного банка 4.20. URL: [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_IndigPeoples_Russian/\\$FILE/OD420_Russian.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/pol_IndigPeoples_Russian/$FILE/OD420_Russian.pdf); Операционная политика Всемирного банка 4.10. URL: http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410_Russian.pdf. (дата обращения: 23.12.2015).

²²⁹ Например, ОАО «НОВАТЭК» в Ямало-Ненецком автономном округе. См.: Доклад Павла Суляндзиги по вопросам взаимодействия корпораций и коренных малочисленных народов на Постоянном форуме ООН по вопросам коренных народов в апреле 2010 года. Официальный сайт Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. URL: <http://www.raipon.info/index.php>. (дата обращения: 23.12.2015). Или компания «Сахалин Энерджи» на Сахалине. См.: URL: <http://www.sakhalinenergy.ru/ru/default.asp?p=channel&c=4&n=332> (дата обращения: 23.12.2015).

²³⁰ 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 23.06.2010. URL: http://www.raipon.info/Documenty/Biblioteka/Russia_SR_HRC_15_37_Russian.pdf. (дата обращения: 23.12.2015).

позицию Российской Федерации о том, что в России принцип свободного, предварительного и осознанного согласия обязателен и соблюдается промышленными компаниями²³¹. Освоение, использование или разработка полезных ископаемых на территориях коренных малочисленных народов не должны осуществляться без учета вытекающего из международного права принципа свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов. Однако в Российской Федерации этот принцип пока не работает в полной мере. Другим важным моментом, вытекающим из международного права, является принцип самоуправления природными ресурсами при промышленном освоении территорий коренных малочисленных народов, который также должен стать новым и неотъемлемым компонентом государственной политики России.

Как известно, районы расселения коренных малочисленных народов России имеют огромное значение для развития экономического потенциала страны. На Север, Сибирь и Дальний Восток, где плотность населения очень низкая, приходится пятая часть национального дохода Федерации и 60 процентов валютных поступлений. Здесь добывается 97,5 процента газа, три четверти нефти, 91 процент олова, 100 процентов алмазов, подавляющая часть золота, меди, никеля, 15 процентов каменного угля, вырабатывается пятая часть электроэнергии, производится весь апатитовый концентрат, половина лесопроизводства²³². Министерство природных ресурсов РФ при выдаче лицензий на разведку и добычу природных ресурсов не предъявляет недропользователям жестких требований в плане экологии и соблюдения прав коренных малочисленных народов. Отзыв лицензии происходит крайне редко даже при наличии серьезных нарушений в сфере добычи ресурсов.

²³¹ Выступление Родиона Суляндзиги на 10-й сессии Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов (17 мая 2011 года, Нью-Йорк, США). Официальный сайт Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. URL: <http://www.raipon.info/biblioteka/37-2009-12-16-12-39-43/581-2009-12-16-13-00-23.html>. (дата обращения: 23.12.2015).

²³² *Никитин М.А.* Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // *Коренные народы Ямала в современном мире: сценарии и концепции развития: тематический сборник / под ред. Ю.В. Попкова.* Новосибирск – Салехард, 2007. С. 73.

При рассмотрении основных принципов, закрепленных в ряде статей Конституции РФ, можно прийти к заключению, что право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование является частью права человека на благоприятную окружающую среду и одновременно неотъемлемым элементом права на жизнь. Однако попытки увязать это положение непосредственно с коренными малочисленными народами России не увенчались успехом²³³.

Статья 72 Конституции РФ (п. м ч. 1) провозглашает защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Настоящее положение, по сути, должно было конкретизироваться федеральными законами о недрах, животном мире, об особо охраняемых территориях, об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера и др. Однако этого не произошло.

Закон Российской Федерации «О недрах»²³⁴ умалчивает о правах коренных малочисленных народов, говоря о добыче природных ресурсов на их территориях. Только в статье 4, где ведется речь о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях, упоминается о защите интересов малочисленных народов. В статье 20, где перечислены основания для прекращения права пользования недрами, не упоминаются какие-либо основания, связанные с нарушениями прав коренных малочисленных народов.

Российское законодательство в сфере защиты прав коренных малочисленных народов нуждается в дальнейшей проработке и развитии. Профессор В.А. Кряжков указывает на ряд дефектов в законодательстве России, в частности: отсутствие у аборигенов прав на занимаемые ими земли, несвязанность

²³³ Васильева Л.Н. Регулирование прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов: опыт Российской Федерации // Журнал российского права. № 6. 2005. С. 156.

²³⁴ Закон РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» // Российская газета. 1992 (5 мая). № 102 (с изменениями от 26 июня, 25 декабря 1992 г., 1 июля 1994 г., 3 марта 1995 г., 10 февраля 1999 г., 2 января 2000 г., 14 мая, 8 августа 2001 г., 29 мая 2002 г., 6 июня 2003 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 15 апреля, 25 октября 2006 г., 26 июня, 1 декабря 2007 г., 29 апреля, 14, 18, 23 июля, 30 декабря 2008 г., 17 июля, 27 декабря 2009 г., 19 мая, 26 июля 2010 г., 5 апреля, 18 июля, 21, 30 ноября, 6, 7 декабря 2011 г.).

норм, отсутствие универсальности, их нелогичность, неурегулированность отношений, пробелы в законодательстве. Он подчеркивает необходимость разработки единого механизма взаимоотношений субъектов традиционного и промышленного природопользования, который включал бы в себя: проведение экологических и этнологических экспертиз, компенсационные обязательства, заключение соглашений, возмещение вреда, открытость и доверие в отношениях, выработку внутренних актов компаний в этой сфере²³⁵.

Можно выделить ряд законодательных актов России, которые содержат положения, закрепляющие особый статус коренных малочисленных народов России. Например, в соответствии с частью 3 статьи 4 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» «места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» подлежат особой охране²³⁶.

Однако несколько федеральных законов направлены специально на защиту прав коренных малочисленных народов. И в первую очередь это Федеральный закон 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации», статья 8 которого посвящена правам коренных малочисленных народов на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов²³⁷. Законом были введены такие понятия, как «экологическая экспертиза» и «этнологическая экспертиза». Данные экспертизы не проводятся при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов.

В российском законодательстве нет никаких актов, кроме положений вышеуказанного закона, регулирующих порядок проведения и статус этнологи-

²³⁵ *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 301–309.

²³⁶ Федеральный закон РФ от 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Российская газета. 2002 (12 января). № 6. Текст последней редакции закона со всеми изменениями опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации. 2011 (28 ноября). № 48. Ст. 6732.

²³⁷ Федеральный закон РФ от 30.04.1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 18. 1999. Ст. 2208 (с изменениями от 22 августа 2004 г., 26 июня 2007 г., 13 мая, 30 декабря 2008 г., 5 апреля 2009 г.).

ческой экспертизы. Также следует отметить, что существующие методики оценки вреда окружающей среде не отражают реального масштаба урона, наносимого природе в ходе промышленного освоения недр, а также реальных затрат на восстановление окружающей среды и исконной среды обитания коренных малочисленных народов²³⁸.

Следующий закон, специально направленный на защиту интересов коренных малочисленных народов, – это Федеральный закон от 07.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²³⁹. В литературе отмечают, что настоящий закон фактически не действует²⁴⁰. На практике общины коренных малочисленных народов не могут закрепить за собой земельные участки с охотничье-промысловыми угодьями, оленьими пастбищами и рыбопромысловыми участками на территориях традиционного природопользования²⁴¹. За все это время не было создано ни одной территории традиционного природопользования на федеральном уровне.

Необходимо, на наш взгляд, внести изменения в закон Российской Федерации о недрах, сделав обязательным условием принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных малочисленных народов и принцип соуправления при промышленном освоении территорий их проживания. Требования экологического характера и взаимодействия на равных началах с коренными малочисленными народами должны включаться в качестве обязательных условий в выдаваемую Министерством природных ресурсов РФ лицензию на разработку и добычу месторождений нефти и газа. Это повысит ответственность компаний за экологическую стабильность на местах и будет способство-

²³⁸ Мониторинг развития территорий традиционного природопользования в Ненецком автономном округе, Северо-Западная Россия. Отчет проекта / под ред. В.К. Даллманна, В.В. Пескова, О.А. Мурашко. 2010. С. 170–177. URL: <http://ipy-nenets.npolar.no/main%20pages/frame.html>. (дата обращения: 23.12.2015).

²³⁹ Федеральный закон от 7.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972 (с изменениями от 26 июня 2007 г., 23 июля, 3 декабря 2008 г.).

²⁴⁰ Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. № 7. 2006. С. 21.

²⁴¹ Кряжков В.А. Территории традиционного природопользования как реализация права коренных малочисленных народов на земли // Государство и право. № 1. 2008. С. 44.

вать уважению прав и законных интересов коренных малочисленных народов. Нужен федеральный закон, регламентирующий механизм проведения экологических и этнологических экспертиз с участием представителей коренных малочисленных народов России. Это даст возможность аборигенным народам самостоятельно решать судьбу своих территорий, оценивать все возможные риски и ущерб от промышленной деятельности добывающих компаний.

В Ханты-Мансийском автономном округе, который является одним из лидеров по добыче нефти и газа, существует определенная правовая база для отношений между аборигенами, органами государственной власти и промышленными корпорациями. Наибольшую роль в законодательном закреплении прав коренных малочисленных народов сыграло «Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе», которое было утверждено на сессии Совета народных депутатов автономного округа 7 февраля 1992 года²⁴².

Под родовыми угодьями здесь понимался естественно-природный комплекс территорий (леса, реки и их берега, озера, болота, луга, пастбища и т. д.), на которых исторически сложился образ жизни и формы традиционного хозяйствования коренных жителей Ханты-Мансийского автономного округа. Угодья могли быть индивидуальными, семейными, общинными. Сегодня все родовые угодья переименованы в территории традиционного природопользования.

В Сургутском районе Ханты-Мансийского автономного округа коренные малочисленные народы заключают договоры с добывающими компаниями об использовании их земель. Регистрирует договоры и ведет контроль над их выполнением Комитет по развитию экономики и культуры народностей Севера Администрации Сургутского района. Комитет Севера дважды в год запрашивает у предприятий отчет о выполнении договоров, анализирует жалобы, посту-

²⁴² С текстом положения можно ознакомиться на сайте: URL: <http://k-mansiysk.narod.ru/data11/tex31198.htm>. (дата обращения: 23.12.2015). Настоящее положение утратило силу с момента вступления в силу Закона Ханты-Мансийского АО – Югры от 28 декабря 2006 года № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29 декабря 2006 года. № 12 (часть 1).

пающие с угодий, о задержке выплат и выдачи материально-технических средств, принимает соответствующие меры. Комитетом ведется электронная база данных по заключению договоров и их исполнению²⁴³.

Совершенно иная ситуация сложилась в Ямало-Ненецком автономном округе, где не было создано ни одной территории традиционного пользования и при этом округ считается одним из показательных среди других субъектов Федерации, где проживают коренные малочисленные народы. Губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа Кобылкин Дмитрий Николаевич пользуется большим уважением среди коренных малочисленных народов, а его предшественник Юрий Неелов даже удостоился премии имени Витуса Беринга в номинации «Лучший губернатор»²⁴⁴.

Лидером по добыче нефти и газа в Ямало-Ненецком автономном округе является Пуровский район, и здесь была выстроена особая система взаимоотношений добывающих компаний с коренными малочисленными народами. Все отношения выстраиваются при участии администрации Пуровского района. Для поддержания традиционных видов деятельности совместно с общинами коренных малочисленных народов Севера администрацией района были созданы акционерные общества, при поддержке которых представители коренных малочисленных народов занимаются выловом рыбы, охотой, сбором дикоросов, выпасом оленей, а администрация – их дальнейшей обработкой и реализацией.

В то же время хотелось бы обратить внимание на документ, который называется «Районная долгосрочная целевая программа “Сохранение традиционного образа жизни и культурного наследия коренных малочисленных народов Севера на территории Пуровского района на 2012–2017 годы”», утвержденный постановлением администрации района 21 декабря 2011 года. В дан-

²⁴³ *Васин С.В.* О некотором опыте работы Комитета Севера Администрации Сургутского района по регулированию взаимоотношений коренных малочисленных народов с предприятиями-недропользователями. URL: // http://www.jurant.ru/ru/publications/reindeer_disc/olen/vasin.html. (дата обращения: 23.12.2015).

²⁴⁴ Премия имени Витуса Беринга, учрежденная Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России и российско-датским фондом «Батани», вручается первым руководителям регионов один раз в четыре года, при этом кандидатуры победителей предлагаются и утверждаются представителями коренных малочисленных народов.

ном документе указывается, что в Пуровском районе проживает 4 731 гражданин из числа коренных малочисленных народов Севера (ненцы, ханты, селькупы), в том числе 2 150 человек ведут кочевой образ жизни. Интенсивная индустриализация и освоение природных ресурсов Ямала существенно затронули традиционные устои, образ жизни и отрицательно повлияли на традиционную деятельность коренных малочисленных народов Севера. На четыре года действия этой программы предусмотрены различные мероприятия бюджетом 6 580 000 рублей, т. е. по 1 645 000 рублей в год. Если разделить эту сумму на количество кочевников, получится по 765 рублей на человека в год, что, на наш взгляд, явно не достаточно, чтобы заявлять о сохранении традиционного образа жизни и культурного наследия.

При непосредственном общении с простыми оленеводами и рыбаками сложилось впечатление, что не все так хорошо, как заявляют об этом представители власти и лидеры общественных объединений коренных малочисленных народов. Существует множество проблем, главными из которых являются ухудшение экологии региона и пренебрежение мнением представителей коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, при промышленном освоении месторождений нефти, газа и прокладки трубопроводов²⁴⁵.

Результаты опроса показали, что местные органы власти, вопреки всем их заверениям, защищают исключительно интересы бизнеса, а не коренных малочисленных народов. Опрос показал полную зависимость представителей коренных малочисленных народов от традиционных видов хозяйствования и пагубное влияние промышленного освоения их территорий. В регионах зачастую имеют место коррупционные отношения, когда представители бизнеса при поддержке местных властей лоббируют свои коммерческие интересы, пренебрегая мнением местного населения. Определенно, существующая в регионах система взаимоотношений коренных малочисленных народов очень хрупкая и

²⁴⁵ *Ruslan Garipov*. Extractive Industries and Indigenous Minority Peoples' Rights in Russia // *Nordic Environmental Law Journal*. № 1. 2014. P. 74–75.

ненадежная, она основана лишь на доброй воле руководства добывающих и промышленных компаний и авторитете местных властей.

Целый ряд нормативно-правовых актов направлен на улучшение условий жизни представителей коренных малочисленных народов, однако зачастую их права, льготы и преимущества, установленные законодательством, не реализуются из-за отсутствия соответствующего материально-финансового обеспечения и надлежащего государственного и общественного контроля. Существующая система мер регулирования взаимоотношений коренных малочисленных народов и добывающих компаний не эффективна в полной мере, отсутствует единая государственная политика и нет политической воли в решении этих вопросов в пользу уважения прав и законных интересов коренных малочисленных народов.

Российской Федерации следует ратифицировать Конвенцию МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» от 1989 года. Причем настоящий документ не запрещает наличие оговорок, что должно существенно облегчить процедуру ратификации. Российской Федерации также следует поддержать Декларацию ООН по правам коренных народов 2007 года, как это уже сделали многие государства, где проживают представители коренных народов. Эти международные документы рекомендуют государствам сотрудничать с коренными народами и добросовестно проводить полные консультации до утверждения любого проекта, затрагивающего территории традиционного проживания и природопользования.

Необходимо ввести в российскую практику взаимоотношений добывающих компаний и коренных малочисленных народов принцип свободного, предварительного и осознанного согласия (принцип СПОС), а также принцип самоуправления в ходе реализации промышленных проектов на их территориях. Было бы целесообразно также принять отдельный закон о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов России и выработать единый механизм взаимодействия добывающих компаний и коренных малочисленных

народов. Для этого нужно разработать и принять федеральный закон о правилах поведения всех субъектов данных правоотношений и выработать общедеральные правила заключения соглашений между коренными малочисленными народами и недропользователями.

Необходимо также разработать и принять на федеральном уровне единую методику расчета ущерба, наносимого владельцам территорий традиционного природопользования в результате промышленного освоения месторождений природных ископаемых, которая носила бы не рекомендательный, а юридически обязательный характер²⁴⁶. Выплаты должны фактически компенсировать жителям те изменения в окружающей их природной среде, которые происходят в результате работы различных машин и механизмов, прокладки дорог и трубопроводов, при авариях и иных загрязнениях окружающей среды.

Контрольные вопросы к разделу «Проблемы правового регулирования добычи природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов России»:

1. В чем заключается конфликт между коренными малочисленными народами и ресурсодобывающими компаниями?

2. Какие международные акты и институты направлены на защиту интересов коренных народов?

3. Что такое принцип свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов и где он закреплен?

4. Дайте определение праву коренных малочисленных народов на традиционное природопользование и соотнесите его с правом человека на благоприятную окружающую среду.

5. В чем заключается необходимость проведения экологических и этнологических экспертиз?

²⁴⁶ *Кряжков В.А.* Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации // Государство и право. № 7. 2014. С. 38.

6. Что такое территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов и где закреплён порядок их создания?

7. Что, на ваш взгляд, необходимо сегодня для эффективной защиты интересов коренных малочисленных народов в защите их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования?

Рекомендованная литература

1. Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на предмет соответствия международным стандартам / под ред. А.Е. Постникова, Л.В. Андриченко, Л.Е. Бандорина. – М.: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2007.

2. *Гарипов Р.Ш.* Защита прав коренных народов в России и США / Р.Ш. Гарипов. – Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2010.

3. *Гарипов Р.Ш.* Международно-правовое регулирование добычи природных ресурсов на территориях коренных малочисленных народов России / Р.Ш. Гарипов // Материалы международной научно-практической конференции «Международный правопорядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященной 90-летию профессора Д.И. Фельдмана. – М.: Статут, 2014.

4. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – Т. 2. – URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=454426> (дата обращения: 26.12.2016).

5. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В.А. Кряжков. – М.: НОРМА, 2010.

6. *Кряжков В.А.* Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации / В.А. Кряжков // Государство и право. – № 7. – 2014.

7. *Кряжков В.А.* Территории традиционного природопользования как реализация права коренных малочисленных народов на земли / В.А.Кряжков // Государство и право. – № 1. – 2008.

8. Права коренных народов Севера: реализация международно-правовых стандартов в Российской Федерации: сб. науч. статей / под ред. акад. РАО Г.А. Бордовского, проф. С.А. Гончарова. – СПб.: Издательство РГПУ им. А.И. Герцена, 2005.

9. Рекомендации по защите прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование: сб. статей. – М.: Институт эколого-правовых проблем «Экоюрис», 2000.

10. *Транин А.А.* Эколого-правовые проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов России / А.А. Транин // Государство и право. – № 8. – 2008.

11. *Харючи С.Н.* Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства / С.Н. Харючи. – Томск: Издательство Томского университета, 2004.

Учебное издание

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ КАНАДЫ И РОССИИ

Учебное пособие

Корректор
А.Н. Егорова

Компьютерная верстка
Т.В. Уточкиной

Дизайн обложки
И.А. Насыровой

Подписано в печать 19.07.2017.
Бумага офсетная. Печать цифровая.
Формат 60x84 1/16. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 9,3.
Уч.-изд. л. 7,9. Тираж 128 экз. Заказ 2/8.

Отпечатано в типографии
Издательства Казанского университета

420008, г. Казань, ул. Профессора Нужина, 1/37
тел. (843) 233-73-59, 233-73-28