

КОНВЕНЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Гарипов Р.Ш.*

In the article the analysis of the main international documents on indigenous people's rights protection is given. Author in his work retrace the dynamics of the formation and development of the international standards in this field, which gives us the possibility to watch the international law evolution, to determine its role in the contemporary system of the indigenous people's rights protection and to appraise its potential in future.

Многие из нас в детстве зачитывались книгами Фенимора Купера и Майн Рида, играли в индейцев и восхищались яркими образами главных героев фильмов, вестернов. И, несмотря на созданный режиссерами и писателями романтичный образ коренных американцев, все мы знаем об их трагичной судьбе, о многочисленных преступлениях, совершенных во имя покорения новых земель. От некогда могущественных и многочисленных племен и народов Северной Америки остались лишь малые крохи. Все они являются уникальными в своем роде, обладают неповторимым разнообразием культур и традиций, которые необходимо беречь и развивать.

Защита прав коренных народов носит как международный, так и внутригосударственный характер. Международное право служит ориентиром в развитии внутригосударственного законодательства, а установленные им требования должны учитываться национальным правом.

Современное международное право утверждает, что все люди имеют равные права и свободы, независимо от их расовой, религиозной, национальной или языковой принадлежности. Представители коренных народов должны в полном объеме обладать правами, которые имеют все остальные, независимо от их численности и места проживания. Правовой статус коренных народов и их представителей не должен уступать правовому статусу других граждан и народов в этих государствах. Каждый народ самобытен и обладает правом на сохранение и развитие национального языка, своей культуры и сохранение своей идентичности.

Основными инструментами международно-правовой защиты прав коренных народов служат выработанные международным сообществом нормативные

документы, закрепляющие права коренных народов, а также деятельность международных и неправительственных организаций, направленная на реализацию данных норм. И прежде, чем перейти к анализу норм Конвенции Международной организации труда ООН о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах и практике ее реализации, необходимо провести краткий обзор иных международных документов, затрагивающих права коренных народов.

В настоящее время в международном праве существует ряд универсальных и региональных актов, направленных специально на защиту прав коренных народов. Некоторые международные документы содержат положения, напрямую или косвенно затрагивающие вопросы коренных народов. Среди них, в первую очередь, следует назвать Устав Организации Объединенных Наций, который требует от правительств «поощрять права человека и основные свободы для всех без различия расы, пола, языка и религии»¹. В Уставе ООН также впервые было закреплено право народов на равноправие и самоопределение, как базовый принцип международного права. Если все другие принципы говорят о правосубъектности государства, то этот принцип исходит из правосубъектности народа². Сегодня на его основе в международном праве складывается и развивается целая система норм — международное право народов, составной частью которого является также и право коренных народов.

Важное место занимает Всеобщая декларация прав человека 1948 г., призывающая все государства гарантировать эффективное признание и соблюдение прав каждого человека на равенство, недиск-

* Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, кандидат юридических наук, доцент.

риминацию, участие в политической и культурной жизни общества и т.д. Статья 2 Декларации гласит: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения».

Затем следует выделить Международные пакты 1966 года об экономических, политических, социальных, гражданских и культурных правах, которые устанавливают недопустимость дискриминации по признакам расы, цвета кожи, национального и социального происхождения, а также провозглашают право народов на самоопределение и на распоряжение своими естественными ресурсами. Так, например, ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит: «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться своим родным языком».

Положения Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года также направлены на защиту прав коренных народов. Данная конвенция явилась продолжением принятой в 1963 году Декларации ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации и была призвана претворить в жизнь изложенные в ней принципы и обеспечить скорейшее проведение практических мероприятий. По проблемам реализации данной конвенции прошел ряд всемирных конференций в рамках ООН. Так, например, в 1978 году рассматривались проблемы коренных народов и были выработаны рекомендации для государств. В частности, было закреплено право коренных народов называть себя собственными именами и свободно проявлять свои этнические, культурные и другие особенности; иметь официальный статус и создавать собственные представительские организации; сохранять в пределах районов поселения традиционную структуру экономики и традиционный образ жизни; сохранять и использо-

вать собственный язык в системе управления и образования и т.д. Впоследствии аналогичная конференция в 1983 году также вернулась к проблемам коренных народов, акцентировав при этом внимание на их особой связи с землей, указав, что земля, а также право на землю и природные ресурсы не должны изыматься у этих народов.

В соответствии с конвенцией был учрежден Комитет по ликвидации расовой дискриминации, состоящий из восемнадцати экспертов, обладающих высокими моральными качествами и признанной беспристрастностью.

Конвенция о правах ребенка 1989 г. тоже упоминает о правах лиц из числа коренного населения, статья 30 гласит: «В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

Положения Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. также отражают интересы коренных народов. В документе говорится о необходимости обеспечивать уважение, сохранение и поддержание знаний коренных народов, отражающих их традиционный образ жизни, и которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия.

К числу международных документов, затрагивающих права коренных народов, можно также отнести Конвенцию МОТ о дискриминации в области труда и занятий № 111 от 1958 г., Конвенцию ООН о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 г., Декларацию ГА ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г. и др.

Особое место в рамках закрепления международно-правового статуса коренных народов занимают документы, специально направленные на их защиту. Началом такой специализированной защиты коренных народов явилось принятие в 1957 г. Конвенции МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых стра-

нах». С принятием данной конвенции в международно-правовой лексикон впервые вошел термин «коренное население».

Конвенция МОТ № 107 была первым международным документом, посвященным исключительно проблемам коренных народов. Она состояла из 37 статей, объединенных в восемь разделов и рассматривала такие вопросы, как земельная собственность, условия труда, профессиональное обучение, сельские ремесла, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и т.д. Она была также первым международным документом, в котором признавалось право коллективной собственности на землю.

Одновременно с этой конвенцией была принята Рекомендация о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах (Рекомендация № 104 МОТ), которая не носит юридически обязательного характера. Предложения, изложенные в ней, намечали пути реализации Конвенции № 107, а в некоторых вопросах даже дополняли ее содержание. Так, например, в сфере земельных правоотношений в Рекомендации устанавливалось, что прямая или косвенная аренда принадлежащих коренному населению земель физическими или юридическими лицами, не входящими в его состав, должна подлежать ограничениям. Кроме того, в документе содержится призыв организовывать коренному населению выдачу низкопроцентных ссуд, а также оказывать ему техническую, денежную и иную помощь в организации обработки их земель.

Рекомендация затрагивала также вопросы вербовки и условий труда, профессионального обучения, кустарного производства и сельских ремесел, социального обеспечения, здравоохранения, образования, использования языков и т.д.

Конвенцию МОТ № 107 ратифицировали 27 государств, однако многие страны, в которых проживает коренное население (в том числе США и бывший СССР), к ней не присоединились. Конвенция во многом была направлена на «интеграцию» (это вытекает уже из названия данной конвенции) коренного населения в жизнь доминирующего общества и на его развитие в понимании большинства. С этим категорически было не согласно само коренное население, так как считало, что под прикрытием термина «интеграция» фактически осуществля-

лась его ассимиляция. Конвенция была признана устаревшей, а ряд специалистов усматривали в ней и некоторые ограничения прав и свобод и называли ее «вредной» и «снисходительной» в отношении коренных народов].

С этим вполне можно согласиться, так как, читая текст конвенции, складывается впечатление, что коренное и иное население, ведущее племенной и полуплеменной образ жизни находится на низком уровне социально-экономического, культурного и общественного развития и его необходимо «приобщить» и «приучить» к благам «цивилизации», то есть сделать похожим на других граждан. Так, например, статья 3 конвенции гласит: «До тех пор, пока социально-экономическое и культурно-бытовое положение заинтересованного населения¹ не позволит ему пользоваться преимуществами общего законодательства страны, в состав которой оно входит, принимаются особые меры по защите его институтов, личности, имущества и труда». Возникает вопрос, каким образом социально-экономический и культурно-бытовой уклад жизни может препятствовать заинтересованному населению пользоваться общим законодательством страны, доступ к которому должен быть одинаков для всех слоев населения?

Использование заинтересованным населением родного языка, как средства общения и в области образования не имеет четких правовых гарантий. В Конвенции говорится, что должен обеспечиваться постепенный переход от родного языка или местного наречия к национальному языку или к одному из официальных языков страны, и только лишь по мере возможности будут приниматься меры для сохранения родного языка или наиболее распространенного местного наречия. При таком подходе утеря родного языка будет неизбежна, а язык, как известно, является одним из важнейших условий сохранения культуры и своей идентичности.

В целях усовершенствования положений Конвенции № 107 и необходимости развития норм в области защиты прав коренного населения в 1985 г. Международная организация труда начала процесс ее пересмотра. В 1986 г. МОТ провела совещание экспертов, куда входили также и представители организаций коренного населения. По итогам совещания было признано, что интеграционный подход

Конвенции не отвечает потребностям коренных народов и не отражает современного мышления. Особо подчеркивалась возможность самоопределения этих народов в экономических, социальных и культурных областях и необходимость закрепления данного права в новых нормах Международной организации труда.

Был также сделан вывод о том, что компетенция государства изымать земли коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни, или выселять эти народы с их земель должна быть ограничена исключительными обстоятельствами и должна осуществляться лишь при их ясно выраженном согласии. Впоследствии данное положение нашло свое отражение в ст.16 Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».

Конвенция МОТ № 169 была принята в июне 1989 года и вступила в силу 5 сентября 1991 г. Документ состоит из преамбулы и 44 статей, объединенных в 10 разделах, таких, как: общая политика, земля, найм и условия занятости, профессиональная подготовка, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и средства общения, международные контакты и сотрудничество, управление, общие положения, заключительные положения. Фактически она стала преемницей Конвенции МОТ № 107, хотя ряд стран, которые ратифицировали Конвенцию № 107, но не ратифицировали Конвенцию № 169, продолжают оставаться участниками первой из них (США и РФ не ратифицировали ни первую, ни вторую конвенции).

Уже в преамбуле новой Конвенции говорится, что необходимо принятие новых международных норм, направленных на изменение положения коренных народов в целях ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах. Таким образом, мировое сообщество признало, что самобытное социально-экономическое развитие, культуры и языки коренных народов являются частью культурного наследия человечества и достойны защиты.

По мнению ряда специалистов в Конвенции № 169 МОТ лучше отражены положения, реализация которых позволит обеспечить выживание коренных народов, сохранение и развитие их традиционного образа жизни, культуры и языка. В число важнейших прав, провозглашен-

ных данной Конвенцией, входят право выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; право на сохранение собственных обычаев и институтов; право собственности на земли, которые они традиционно занимают; право на создание собственных учебных заведений и многое другое.

Помимо прав, предоставленных коренным народам, в Конвенции отражены обязанности правительств участвующих в Конвенции государств, на которые возлагается обязанность обеспечения данных прав. Правительства должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними консультации в случаях принятия законодательных актов, затрагивающих их права и интересы; создавать условия для развития их учреждений; совместно с ними осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды, территорий, которые они заселяют; обеспечивать для них должное медицинское обслуживание или предоставлять им средства для его осуществления; принимать меры по сохранению национальных языков этих народов.

Значительное внимание в Конвенции уделяется вопросам земельных правоотношений коренных народов. В статье 14 говорится: «За соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости, принимаются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. Особое внимание обращается на положение кочевых народов и народов, практикующих переложное земледелие». То есть говорится о таких видах правоотношений, как собственность и владение в отношении традиционно занимаемых земель, а также право пользования и традиционный доступ к землям, которые занимают не только они. На правительства в связи с этим возлагается обязанность предпринимать меры по определению границ земель, традиционно занимаемых коренными народами.

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

Главной новацией Конвенции МОТ № 169 явилось также изменение самого понятия «коренные народы и народы, ведущие племенной и полуплеменной образ жизни».

Согласно ст.1 Конвенция распространяется:

а) на народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями или специальным законодательством;

б) на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты².

При этом подчеркивается, что указание этих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения данной Конвенции. Также говорится о том, что использование термина «народы» в Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом.

Таким образом, в отличие от Конвенции 1957 года, в которой подчеркивалась

менее высокая социально-экономическая стадия развития коренных народов по сравнению с остальной частью населения страны, где они проживают, Конвенция 1989 года не ставит своей задачей необходимость интеграции данных народов в состав доминирующего населения государств и не дает поводов к делению народов на «отсталые» и «цивилизованные».

Конвенция Международной организации труда № 169 играет важную роль в развитии правового статуса коренных народов и защите его на уровне международного сообщества государств. Существенным положением является также возложение обязанности на ратифицировавшие ее государства предоставлять отчеты о применении данной Конвенции, которые позволят Международной организации труда проследить, насколько она соблюдается. В настоящее время Конвенция № 169 служит основой для деятельности МОТ в области защиты прав коренных народов и оказания им правовой, технической и иной помощи.

В настоящее время среди всех перечисленных выше документов только лишь Конвенция МОТ № 169 носит обязательный характер для ратифицировавших ее государств и является всеобъемлющим актом по охвату основных прав коренных народов. Однако анализ перечисленных документов позволяет говорить о том, что в рамках ООН уже сложилось и достаточно активно развивается межгосударственное сотрудничество в области защиты прав коренных народов. Шаг за шагом идет формирование международных стандартов и конкретных обязательств государств международно-правового характера в данной сфере. Создаются и развиваются международные механизмы и процедуры разрешения споров и конфликтов между коренными народами и государствами.

В 2006 году Советом по правам человека ООН была принята Декларация о правах коренных народов, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей ООН в сентябре 2007 года. Данный документ является еще одним прорывом на пути к установлению международных стандартов по защите прав коренных народов.

В заключение хотелось бы отметить, что всего этого пока недостаточно, чтобы решить проблемы коренных народов. Незаботанными остаются такие права, как право на самоопределение, самоуправление, и самое главное право — на зем-

лю, недра и природные ресурсы. Сохраняется множество проблем в социальной сфере, в области сохранения языка, культуры, традиций. Именно среди коренного населения самый низкий уровень жизни и самый высокий уровень безработицы, алкоголизма, наркомании и преступнос-

ти. Все это подстегивает международное сообщество заниматься и дальше развитием международных прав и стандартов в данной области. Законодательство XXI века должно способствовать не выживанию, а развитию и процветанию коренных народов во всем мире.

Литература и примечания

1. Согласно ст.1 Конвенции определение, коренное и другое население, ведущее племенной и полуплеменной образ жизни, заменяется словами «Заинтересованное население».
2. Конвенция МОТ № 107 1957 года применялась, с одной стороны, к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах, и находящимся на менее высокой социально-экономической стадии развития, чем остальная часть общегосударственного коллектива, правовое положение которых регулируется частично или полностью их собственными обычаями, традициями или же особым законодательством. А также к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной или полуплеменной образ жизни в независимых странах, и рассматриваемым как коренное население ввиду того, что они являются потомками жителей, населявших страну или географическую область, частью которой является эта страна, во времена ее завоевания или колонизации, и независимо от своего правового положения ведущим образ жизни, более соответствующий социально-экономическому и культурному строю тех времен, чем строю страны, в состав которой они входят.