

А. А. Ткаченко, А. В. Корюхина

**К ПРОБЛЕМЕ РАТИФИКАЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ КОНВЕНЦИИ
МОТ № 169 «О КОРЕННЫХ НАРОДАХ
И НАРОДАХ, ВЕДУЩИХ ПЛЕМЕННОЙ ОБРАЗ
ЖИЗНИ В НЕЗАВИСИМЫХ СТРАНАХ»**

В декабре 1994 г. состоялось официальное провозглашение Десятилетия коренных народов мира. Прошедший Международный год коренных народов мира (1993 г.) и предстоящее десятилетие значительно обострили внимание к проблемам этноса в Российской Федерации. Проблема эта многогранна, и хотя для слишком многих этносов она связана с выживанием, для общества и государства. которое мы пытаемся строить, она решается только после создания и уяснения всеми народами модели, по которой мы будем строить будущее всех наших народов в их целостности.

В отношении аборигенных этносов парадигма международного сообщества также эволюционировала. Если Конвенция № 107 (1957 г.) Международной организации труда (МОТ) говорила об интеграции коренного населения и населения, ведущего племенной образ жизни, в современное общество, то принятая через 30 лет Конвенция № 169 подчеркивает обратную связь — вклад аборигенных этносов в культурное разнообразие, социальную и экономическую гармонию человечества.

Вокруг Конвенции № 169, которая ратифицирована 11 странами¹ (Конвенция № 107 на момент ее пересмотра была ратифицирована 27 государствами), и развернулись основные дискуссии нашего общества в 90-е годы. Большая часть участников споров на научных конференциях, встречах исследователей с привлечением международных экспертов, круглых столах столичных чиновников и представителей регионов видела основную проблему, а точнее — препятствие для ратификации этой Конвенции в разделе о земле, требующем признания за коренными этносами права собственности на земли, которые они традиционно занимают. По нашему же мнению, основной вопрос для нашей российской действительности состоит в другом: как найти в русском языке понятие, адекватное термину «индигенные народы» (*indigenous, les populations aborigenes*). Вариант «коренные» — не только неточен, но и вносит ненужную сумятицу в национальные споры, как определять аборигенные этносы (индигенные народы) в нашей стране, даже имея критерии Конвенции № 169 (ст. 1); следует ли отказаться от количественного критерия, применявшегося традиционно с 1926 г. к коренным малочисленным народам Севера, как это принято в международном сообществе, или сохранить его².

Приоритетность этих вопросов мы пытаемся доказать, подробно исследовав соответствие положений Конвенции № 169 нашим законам и практике в докладе, подготовленном к парламентским слушаниям по проблеме ратификации данной Конвенции. Часть этого доклада, относящуюся, на наш взгляд, к дискуссии вокруг обсуждаемого проекта закона об основах правового статуса коренных народов Севера, мы предлагаем читателю, так как он пытается решить не только проблемы, «представляющие большой научный интерес для этнографии», как пишут авторы, но и является основой нашей российской цивилизованной модели взаимозависимого развития народов.

Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» была принята в июне 1989 г. в порядке пересмотра ранее действовавшей Конвенции МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ

жизни в независимых странах». Пересмотр Конвенции 1957 г. был осуществлен в соответствии с решением Административного Совета Международного Бюро Труда и Сопоставления экспертов, которые пришли к выводу, что подход Конвенции № 107, направленный на интеграцию коренного населения в жизнь соответствующих стран, не отражает современный образ мышления и не позволяет коренным и другим народам, ведущим племенной образ жизни, контролировать собственное экономическое, социальное и культурное развитие.

Вопрос о ратификации Конвенции МОТ № 169 неоднократно поднимался в нашей стране общественными организациями малочисленных народов Севера, вошел в итоговые документы I съезда малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока 1990 г., в постановление VI съезда народных депутатов Российской Федерации 1992 г. «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей».

Зачем же нам нужна ратификация этой Конвенции и какие народы подпадают под ее действие?

О коренных, аборигенных народах мира

Согласно оценкам ООН, около 300 млн. представителей коренных народов проживает в более чем 70 странах мира. Впервые внимание к этим народам было привлечено Международной организацией труда в 1936 г. На 20-й сессии ее Генеральной Конференции в июне 1936 г. была принята Конвенция № 50 «О вербовке трудящихся из коренного населения (О регламентации некоторых особых систем вербовки трудящихся)». Данная Конвенция была направлена на предотвращение нежелательных последствий для развития коренных народов при их вовлечении (вербовке) на работы, имея в виду как их возможность приспособиться к экономическим условиям по новому месту работы, так и влияние ухода на заработки взрослого населения на социальную жизнь отдельных сообществ коренного населения. Конвенция регламентировала порядок вербовки, обязанности по сохранению здоровья и обеспечению жизнедеятельности завербованных трудящихся и их семей.

Одновременно была также принята Рекомендация МОТ № 46 о постепенном упразднении вербовки рабочей силы и осуществлении политики, направленной на развитие ее свободного предложения.

Соответственно на 25-й и 30-й сессии Генеральной Конференции Международной организации труда, были приняты Конвенция МОТ № 64 (1939 г.) и Конвенция МОТ № 86 (1947 г.) о трудовых договорах трудящихся коренного населения, регламентирующие оформление письменных договоров, оговаривающие возмещение затрат на возвращение семьи завербованного домой, устанавливающие максимальный срок его отрыва от семьи, а следовательно, придающие важное значение социально-демографической жизни аборигенного сообщества.

В 1957 г. была принята Конвенция МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах». Одновременно была принята одноименная Рекомендация МОТ № 104, в которой конкретизировались положения Конвенции № 107 и определялся возможный механизм их реализации в сфере управления, земельной собственности, вербовки и условий труда, образования, профессионального обучения и занятости коренного населения.

В июне 1989 г. в порядке пересмотра Конвенции № 107 на 76-й сессии Генеральной конференции Международной организации труда была принята Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».

Приводимые в Конвенциях № 107 и 169 нормы выработаны совместно с ООН, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО), Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и Меж-

американским институтом по вопросам индейского населения. Небольшой экскурс в историю показывает, что, решая свойственные ей проблемы труда и занятости, в данном случае аборигенов (они же туземцы, племенные народы). МОТ логически вышла на общий свод их прав и обязанностей по отношению к ним народов, на чьей государственной территории они оказались.

Основопологающим критерием для определения этнических групп, относящихся к коренным или ведущим племенной образ жизни народам, является их самоопределение как аборигенов. В понимании наших специалистов это прежде всего народы а ргіогі малой (меньшей, часто значительно, чем титульный народ) численности, проживающие на данной территории изначально по сравнению с более поздними переселенцами, в экономическом отношении ведущие менее развитое хозяйство по сравнению с пришлым населением; их правовое положение в значительной мере регулируется их собственными обычаями и традициями.

Согласно проекту Основ законодательства Российской Федерации о правовом статусе малочисленных коренных (аборигенных) народов России (1994 г.) в России к ним относят этнические общности, численность которых не превышает 50 тыс. человек, проживающие на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющие самобытный уклад своей жизни и осознающие себя как самостоятельный народ.

В Российской Федерации к малочисленным аборигенным народам специалистами Института этнологии и антропологии Российской академии наук и Министерства по делам национальностей и региональной политики России предварительно отнесен 61 этнос с общей численностью немногим более 426 тыс. человек (0,3% всего населения Российской Федерации). Из них 6 народов расселены на территории Европейской части России, 22 народа — на Северном Кавказе. На Севере, в Сибири, на Дальнем Востоке — 33 народа; прежде всего это малочисленные народы Севера, выделение которых в 1926 г. проводилось по следующим критериям: малая численность, особый характер традиционных занятий, связанные с традиционным хозяйством особенности быта (кочевание), низкий уровень социально-экономического развития.

По переписи 1989 г. в России насчитывалось 26 народов Севера общей численностью 181,5 тыс. человек, в том числе лишь 1 насчитывает более 30 тыс. человек, 2 — более 20 тыс. В то же время 4 народа — по 500—1000 человек, 2 — менее 500. В 1993 г. в число малочисленных народов Севера включены тувинцы-тоджинцы, шорцы, телеуты, кумандинцы общей численностью около 20 тыс. человек. Дискутируется вопрос о сойотах, теленгитах, телесах, других этнонациональных группах, что во многом связано с социально-экономическими льготами, распространяемыми на лиц, принадлежащих к народам Севера.

Так о каких же народах идет речь в Конвенции № 169 и к каким народам России относить ее действие? Это далеко не праздный, а даже «коренной» вопрос коренных народов, способный накалить ситуацию после ратификации. Уже сейчас специалисты ведомств, например Министерства экономики, заявляют о том, что коренными являются 80% и более населения Российской Федерации; как ни странно, это бездоказательное мнение поддерживают и многие исследователи. Бездоказательным мы называем его потому, что никакого отношения к критериям и положениям 169-й Конвенции оно не имеет, и мы в свою очередь постараемся это доказать.

О понятии «коренные» и «индигенные» народы

Понятие «коренные народы (people), или народы, ведущие племенной образ жизни», в соответствии с нормами ООН применяется по отношению к народам, не имеющим своих собственных государственно-национальных образований и ведущим племенной (tribal) или полуплеменной (semi-tribal) образ жизни; кроме того, правовое положение этих народов регулируется прежде всего собственными традициями, обычаями или особым законодательством. К таким народам в но-

вейших документах и публикациях ООН применяется только термин *indigenous peoples* (туземное, местное население), который чаще всего на русский язык в документах ООН переводится как коренные народы, а в научных и официальных российских публикациях как коренные малочисленные народы, хотя более точен термин «исконное (врожденное) население» или «аборигенные этносы».

Специальные справочники нашей страны, к сожалению, трактуют понятие «аборигены» как синонимическое «автохтонному», «коренному».

После второй мировой войны термин «население (*population*), ведущее племенной образ жизни», стал относиться только к туземному населению территории, не относящейся к метрополии (1947 г.). Конвенция № 107 (1957) о защите и интеграции коренного населения разъясняла, что речь идет о населении, ведущем племенной или полуплеменной образ жизни и находящемся на менее высокой социально-экономической стадии развития по сравнению с остальным населением страны, к коренному (*indigenous*) оно может относиться в связи с тем, что его предки населяли страну или географическую область до ее завоевания или колонизации.

В международных документах применяется также термин *native*, означавший уроженца данной местности или туземца. В то же время он весьма неоднозначен. Так, в Австралии понятием *native* обозначают белых, родившихся в Австралии, в отличие от приехавших (т. е. в принципе не индигенных жителей); в Южной Африке, напротив, *native* — это до недавних пор официальное наименование чернокожих жителей (коренных); *native policy* однозначно употреблялась только как политика по отношению к туземному населению колонии.

В русском тексте Конвенции № 169 (1989 г.), пересмотревшей предыдущие акты, содержится не совсем адекватный английскому *indigenous* перевод «коренные народы». Нужен не только адекватный русский перевод индигенных народов, но также простая и ясная система критериев их выделения. Наиболее подходящее определение искомого понятия дается Британской энциклопедией для понятия аборигенов (*aborigines*).

Обязательства страны как члена МОТ, накладываемые условиями ратификации Конвенции

В документах ООН и МОТ было признано наличие состояния сегрегации по отношению к племенным народам; в национальных программах землеустройства предлагалось учесть возможный прирост населения; обучение детей должно вестись на родном языке, а если это невозможно, на наиболее распространенном в той этнической группе, к которой они принадлежат.

Основная проблема ратификации Конвенции № 169 состоит в том, что в отношении ратификаций конвенций о труде устав МОТ считает неприемлемой ратификацию с оговорками, она должна приниматься в целом.

Кроме того, страна обязуется представлять ежегодные доклады Международному бюро труда по принятым мерам применения Конвенции, а в случае несоответствия законодательства страны международным правовым нормам применяются эти международные нормы.

Правительственные органы, ответственные за вопросы, охватываемые Конвенцией, обеспечивают средства, необходимые для должного выполнения возложенных на них функций. Это также важный вопрос, так как средства на социальные программы все время ограничиваются. Правительство России не обладает механизмом для пересмотра списка социальных программ по критерию их важности и злободневности. Поэтому слишком часто программы, направленные на решение вопиющих проблем, остаются без финансирования, хотя их одобряют, исходя из безотлагательности и важности болевых проблем (пример — набор программ «Дети России», подпрограммы сводной программы экономического и социального развития Севера России).

Конвенция МОТ № 169, ст. 1, распространяет свое действие на коренные народы, а именно те народы, социальные, культурные и экономические условия жизни которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется их собственными обычаями или традициями.

Основные положения Конвенции, которые обязательно должны учитываться в основах правового статуса коренных народов, следующие.

1. Ответственность правительств за проведение с участием коренных народов согласованной и систематической деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий их целостности.

2. Неприкосновенность ценностей, практики и институтов указанных народов их права решать вопрос выбора собственных приоритетов для процесса развития, включающих верования, традиционные институты, духовное благополучие.

3. Признание в качестве важных факторов сохранения их культуры и экономической самостоятельности развития традиционных видов деятельности, таких как: охота, рыболовство, звероловство, собирательство, кустарные промыслы.

4. Принятие специальных мер для охраны лиц, принадлежащих к этим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды.

Следует безусловно поддержать гуманистические идеи и методологический подход, выраженные в Конвенции МОТ № 169, ее основные положения.

Состояние законодательной базы и внесение в нее необходимых дополнений и изменений в соответствии с положениями Конвенции по вопросам природопользования

Одним из ведущих факторов, определяющих условия ратификации Конвенции, являются принципы землепользования коренного населения.

Первостепенного внимания требуют положения раздела II Конвенции № 169 о земле, ст. 14 и 15, и прежде всего возможность толкования понятия права на землю (собственность и владение), которую традиционно занимают коренные народы. За коренными народами признаются права собственности и владения на землю, «а в случае необходимости применяются меры, гарантирующие права пользования землями традиционного доступа для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности».

Особо следует подчеркнуть, что для определения границ земель, традиционно занимаемых коренными народами, и эффективной охраны их прав на собственность и владение меры принимаются национальным (в случае России — общефедеральным) правительством, а споры по поводу земли разрешаются в рамках общегосударственного законодательства, что таким образом никак не нарушает суверенитета страны и принятых в ней правовых норм.

Право владения народов землей не противоречит конституционным нормам Российской Федерации и записано в ст. 9 Конституции РФ.

Крайне взвешенного и ответственного отношения требуют вопросы введения права собственности на природные ресурсы в условиях малонаселенности Севера. При этом следует учесть, что в настоящее время идет работа по совершенствованию Земельного кодекса, Закона о недрах и других основополагающих законодательных актов, рассматривающих вопросы природопользования.

В тех случаях, когда правительство сохраняет за собой собственность на все виды ресурсов, следует установить процедуру консультаций с коренными народами с тем, чтобы выяснить возможный ущерб до начала осуществления или до выдачи разрешения на осуществление любых программ по разведке или эксплуатации ресурсов, относящихся к их землям. Острая необходимость этого совершенно очевидна из российской практики. Например, при разработке проектов освоений таких месторождений, как Медвежье, Ямбург, Уренгой, в них вообще не были включены природоохранные меры³. Прорывы промысловых нефтепроводов происходят до 35 тыс. раз в году. Ущерб от экологической катастрофы в Усинско-

районе Республики Коми в 1994 г. оценивается от 20 до 100 млн. долларов. Ситуация в районе бедствия может прийти в норму только через несколько десятков лет.

Механизм и принципы передачи земли в личную собственность безусловно должны принципиально различаться в северных регионах, где на 1 человека приходится более 1 км² территории, и на юге России. Наиболее сложен вопрос по отношению к народам Кавказа. Он требует не только взвешенного подхода на фоне общей национальной напряженности и вооруженных конфликтов, но и решения первичного вопроса: какие народы подпадают под действие Конвенции. Уже сейчас вопрос права на землю ставится кавказскими народами как коренными для данных территорий, но не в отношении критериев по уровню общественного развития, обозначенных в ст. 1 Конвенции применительно к «индигенным» народам. Ни в коей мере никто бы не хотел подтолкнуть этническое противостояние на Северном Кавказе принятием Конвенции без тщательной и научно обоснованной подготовки требующихся решений правительства и законодательных актов.

Механизм землепользования в районах проживания малочисленных коренных народов Севера определяется Земельным кодексом Российской Федерации, который перерабатывается в настоящее время. Действующими положениями Земельного кодекса Российской Федерации предусматривается специальный режим земель в местах проживания и хозяйственной деятельности этих народов, предоставление во временное пользование сроком до 25 лет земельных участков для ведения северного оленеводства и отгонного животноводства, возможность использовать земли природоохранного назначения, природно-заповедного и лесного фонда для выпаса оленей, охотничьего промысла и других нужд, освобождение от оплаты за землю предприятий и граждан, занимающихся традиционными промыслами, учет их мнения при отводе земельных участков для целей, не связанных с хозяйственной деятельностью указанных народов. Таким образом Земельный кодекс уже учитывает целый ряд важнейших положений Конвенции.

В соответствии с Указом Президента № 397 от 22 апреля 1992 г. «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» стала практиковаться бесплатная передача пастбищ, охотничьих, рыболовных угодий в пожизненное наследуемое владение представителям малочисленных народов Севера, в основном родовым общинам. Без согласия последних не должно допускаться изъятие угодий на цели, не связанные с традиционным хозяйствованием, что отвечает положениям Конвенции МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», но противоречит действующему Земельному кодексу (который предусматривает передачу участков земли для традиционного хозяйствования в аренду на 25 лет).

Определенные акценты в вопросах землепользования расставляет и Указ Президента № 2287 от 24 декабря 1993 г. «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации», которым исключается из статей Земельного кодекса понятие «пожизненное наследуемое владение».

Вопросы права на земельные угодья включены отдельными пунктами и в другие важнейшие федеральные законы.

Основы лесного законодательства предусматривают для малочисленных народов и этнических групп такой режим лесопользования на территории их проживания, который обеспечивал бы возможность осуществления их традиционной хозяйственной деятельности.

Закон о недрах определяет, что при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов Федерации, используется для социально-экономического развития этих народов.

В соответствии с планом действий Правительства Российской Федерации по

охране окружающей среды на 1994—1995 гг., утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 1994 г. № 496, предусматривается разработка и совершенствование следующих законодательных и нормативных актов, затрагивающих вопросы природопользования.

В форме Законов:

Земельный кодекс Российской Федерации;
О плате за землю;
О системе платежей за пользование природными ресурсами;
О федеральных природных ресурсах;
Об основах налоговой системы Российской Федерации;
Водный кодекс Российской Федерации;
Лесной кодекс Российской Федерации;
Закон о недрах;
Закон об охоте и охотничьем хозяйстве;
Закон о рыболовстве и охране рыбных запасов.

В форме постановлений Правительства:

О порядке лицензирования пользования водными объектами;
О таксах для исчисления размера взыскания средств в возмещение ущерба, причиненного незаконной добычей, выловом или уничтожением ресурсов (объектов) животного и растительного мира;

Об усилении ответственности за экологические правонарушения.

Работа над этими законодательными актами требует равно как учета основных принципов Конвенции № 169 и возможности отражения интересов коренных народов, так и возможных в настоящем или будущем проблем, связанных с интересами общества в целом и отдельных его групп.

В соответствии с Указом Президента от 16 декабря 1993 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах» в законодательном порядке должны быть установлены процедуры определения федеральных ресурсов, а также и разграничения ресурсной собственности (региональной, муниципальной, личной).

В проектах других законодательных актов по социальным и экономическим вопросам, которые готовятся в настоящее время, также рассматриваются проблемы, относящиеся к разделам со II по V Конвенции.

В проект Основ законодательства Российской Федерации о правовом статусе малочисленных коренных (аборигенных) народов (1994 г.) включены нормы, закрепляющие право этих народов на владение землей, другими природными ресурсами; создание на территории их расселения традиционных отраслей хозяйства; образование территорий традиционного природопользования; получение компенсации за ущерб, причиненный окружающей среде на территории их расселения.

Готовится проект Закона «Об общинах и землях традиционного природопользования».

Закон о приватизации государственных и муниципальных предприятий закрепляет преимущественное право коренных народов на приобретение в собственность по остаточной стоимости предприятий традиционных промыслов и кустарных ремесел. В Межреспубликанской программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, утвержденной Указом Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2284, предусмотрены учет мнения коренных народов Севера и необходимость согласования с ними условий приватизации. Акты и документы, относящиеся к приватизации, не учитывают лишь одного: практически не существует достаточного круга предприятий, на которых аборигенное население составляло бы половину всех занятых. Только в сельском хозяйстве их доля составляет почти 8% (максимум), а во всех других отраслях экономики, кроме строительства (1,1%), она ниже даже 1%, что, собственно говоря, не могло явиться откровением для авторов Межреспубликанской программы.

Разработка дополнительных нормативных актов, соответствующих положениям Конвенции, в сфере труда

С целью обеспечения соответствия правовых норм и в целом государственной политики в сфере труда и занятости коренного населения также необходимо обеспечить разработку комплекса мероприятий (от соответствующих законодательных актов, федеральных и региональных программ до конкретных организационно-управленческих решений), направленных на установление в регионах проживания индигенных народов и прежде всего малочисленных народов Севера режима регулирования рынка труда и трудовых отношений, который бы обеспечивал безболезненную адаптацию этнонациональных сообществ к новым условиям хозяйствования и жизнедеятельности, создавая им не только равные права в сфере занятости, но прежде всего гарантируя социальную защиту от безработицы и способствуя их профессиональному развитию. С этой целью в действующее трудовое законодательство должны быть внесены дополнения и изменения, соответствующие положениям Конвенции в вопросах воспитания, образования, профподготовки и занятости. Но прежде всего, как мы уже подчеркивали во вступлении, требует научно обоснованного решения вопрос о критериях выделения «индигенных» народов.

Конвенцией МОТ № 169 отмечается необходимость особого внимания к вопросам контроля за условиями найма на работу аборигенного населения и создание компетентных служб инспекции труда в районах, где работают трудящиеся, принадлежащие к соответствующим народам. Необходимость внимания к этим вопросам диктуется и развитием частного предпринимательства.

В России отсутствуют специальные органы, занимающиеся вопросами найма и занятости лиц, принадлежащих к малочисленным народам. Хотя как специалисты мы уверены, что это было абсолютно возможно и в 1993 и в 1994 гг., если бы система службы занятости, располагающая огромным внебюджетным фондом, выделила для этого хотя бы полпроцента остаточных неизрасходованных средств, т. е. 1,5 млрд. рублей в 1993 г. и 3,7 млрд. — в 1994 г. Обеспечение правовых гарантий в этой сфере возложено на региональные органы по труду и занятости в отношении всего населения. С другой стороны, учитывая, что проблемы занятости и трудоустройства аборигенного населения имеют значительные отличия и требуют в своем решении широкого комплексного и одновременно специфического подхода, включающего знание этнопсихологии, физиологических показателей, традиционного культурного и профессионального опыта, для данной работы необходимо привлечение самого широкого круга соответствующих специалистов. Кроме того, контроль за условиями найма рабочей силы может и должен осуществляться общественными организациями коренных народов, в частности это право предоставляется Ассоциации коренных народов Севера.

Защите интересов аборигенного населения в вопросах труда и занятости должна способствовать налаженная на местном уровне система информации коренного населения об имеющихся у него правах по трудовому законодательству и о средствах защиты этих прав. Эти права «традиционно» нарушаются, мы приводим обобщенный список таких нарушений.

Основные позиции, по которым имеются факты невыполнения принятых законодательных актов и нарушения прав коренных народов

Действующими положениями Земельного кодекса Российской Федерации предусматривается предоставление во временное пользование сроком до 25 лет земельных участков для ведения северного оленеводства и отгонного животноводства, возможность использовать земли природоохранного назначения, природно-заповедного и лесного фонда для выпаса оленей, охотничьего промысла и

других нужд, освобождение от оплаты за землю предприятий и граждан, занимающихся традиционными промыслами, учет их мнения при отводе земельных участков для целей, не связанных с традиционным хозяйствованием.

Указом Президента от 22 апреля 1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» предусматривается бесплатная передача пастбищ, охотничьих, рыболовных угодий в пожизненное наследуемое владение представителям малочисленных народов Севера, в основном, родовым общинам.

Как же принятые положения выполняются?

1. Продолжается предоставление земли под промышленное освоение без согласия малочисленных народов (ассоциаций малочисленных народов), что подрывает базу традиционных отраслей. При несогласии местных властей необходимые разрешения получают у администраций округа или области.

2. Представителям малочисленных коренных народов Севера местные администрации нередко отказывают в регистрации и предоставлении земельных угодий в постоянное пользование для ведения традиционного хозяйствования. Особенно часто такие ситуации складываются в местах интенсивного нефтегазового освоения, например, в Ямало-Ненецком а. о. (Пуровский район), Ханты-Мансийском а. о. (Сургутский район) и др.

3. Земельные наделы нередко получают люди, не имеющие отношения к сельскому хозяйству. В результате такого передела земли, например, в Эвенкийском а. о. более шестой части округа закрепили за собой хозяйства, в которых числится всего немногим более 400 человек, причем некоторые из них работают и проживают в весьма отдаленных от «своих» хозяйств регионах, в том числе и в южных областях России, и не имеют фактически никакого отношения к традиционным отраслям хозяйствования.

4. Практически не контролируемое местное законотворчество приводит к выведению из оборота значительных угодий и использованию их не по назначению, оговоренному в статусе хозяйств, которым выделяются наделы.

5. Без согласования с коренными жителями и в ущерб их интересам сдаются в аренду участки рек и угодья под спортивные рыболовство и охоту (например, на Кольском полуострове, в районах проживания саамов, в Корякском а. о. по р. Пенжина и др.).

6. Нередки случаи фальсификации документов, предоставления фиктивных справок о наличии животных, под которые выделяются реальные площади земельных угодий.

7. Законы о недрах и об охране окружающей природной среды определяют, что часть платежей за пользование недрами и штрафных платежей в районах проживания малочисленных народов используется для социально-экономического развития этих народов. Однако выплаченные средства не доходят до тех, чья земля использовалась, а оседают в районных центрах. В свою очередь деньги районов могут быть перераспределены областью.

8. Отсутствует механизм, обеспечивающий возмещение причиненного экологического ущерба в полном объеме, в результате недополучается значительный объем средств.

9. Если действующими положениями Земельного кодекса предусматривается передача участков земли для традиционного хозяйствования в аренду на 25 лет, то Указом Президента от 22.04.92 г. № 397 предусматривается бесплатная передача пастбищ, охотничьих, рыболовных угодий в пожизненное наследуемое владение. Указ того же года (01.06.1992 № 539) предписывает администрации Ямало-Ненецкого а. о. в связи с освоением новых газовых месторождений на Ямале безоговорочно передать эксплуатационникам в установленные сроки для разработки необходимые земли.

10. Несмотря на указание о возможности использования для хозяйственной деятельности аборигенного населения природоохранных территорий, в соответствии с законодательными актами, регулирующими деятельность природоох-

ранных объектов (заповедников, национальных парков), проживающее на их территории аборигенное население зачастую лишается права заниматься своей традиционной промысловой деятельностью. Урегулирование подобных вопросов было необходимо в связи с организацией национального парка в Эвенкии, национального природного парка «Берингия».

11. Несмотря на существующие льготы, определяющие особый порядок лова рыбы и добычи морского зверя для личного потребления коренных народов Севера, им нередко вменяется в вину нарушение общих положений законодательства, за что они подвергаются административному и уголовному преследованию на общих основаниях.

Дополнения и уточнения, которые целесообразно внести в другие законодательные акты в контексте положений Конвенции

Настоятельно необходимо, по нашему мнению, разработать механизм строгого контроля за целевым и адресным использованием средств, выделяемых государством и негосударственными организациями в поддержку малочисленных коренных народов. Упорядочения требует финансовая деятельность ряда фондов и организаций, специально созданных для обеспечения выполнения Государственной программы развития экономики и культуры малочисленных народов Севера, оказания помощи коренным народам Севера.

В связи с критической экономической ситуацией в северных регионах (резким удорожанием транспорта, энергоресурсов, чрезвычайно низкой покупательной способностью населения) становятся неэффективными и нерентабельными вложения в развитие традиционных отраслей, общинных и фермерских хозяйств, осуществляемые этими организациями. В результате многие из них вынуждены сменить приоритеты своей деятельности и ищут выход в том, чтобы, используя «вывеску» малочисленных народов, добиваться получения налоговых льгот и квот во внешнеэкономической деятельности, получать средства под свои программы, зачастую не имеющие отношения к северным народам.

И наконец, следует четко определиться в значении основополагающих терминов «коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни», применяемых в Конвенции (на основании которых осуществляются гарантии и обеспечение их прав), имея в виду соответствующую адекватность терминов и понятий Российского законодательства.

Этнически как малочисленные народы Севера выделяются 30 народов (с 1993 г.). В проекте закона «Основы законодательства Российской Федерации о правовом статусе малочисленных коренных (аборигенных) народов России» (1994 г.) вводится понятие «малочисленные коренные (аборигенные) народы», что не в полной мере соответствует содержанию понятия Конвенции.

В обсуждаемом ныне проекте Закона к традиционному списку малочисленных народов Севера добавлены народы Кавказа и других регионов России. Из 61 этноса, отнесенного к малочисленным коренным (аборигенным) народам, переписью населения 1989 г. было охвачено только 34 народа (всего они насчитывают суммарно около 350 тыс. человек). По численности остальных народов имеются лишь оценочные данные. Но уже этот список вызывает массу недоуменных вопросов, например, в него попали 3 народа Дагестана, вероятно, по критерию малочисленности, хотя в Конституции Республики Дагестан (1994 г.) прямо записано, что это суверенное единое государство, выражающее волю многонационального народа Дагестана. Имеем ли мы право «отрывать» какие-то этносы дагестанского народа, внося тем самым «раскол» в их права?

Из изложенного можно сделать вывод, что формируется достаточно широкая нормативно-правовая база, объективно включающая практически все меры, направленные на улучшение положения коренного населения. Но в то же время

необходимо констатировать отсутствие четкого механизма реализации и контроля за выполнением всех принятых законодательных актов и, как следствие, необязательность их выполнения и даже возможность нарушения.

В настоящее время критерии и положения Конвенции должны, по нашему мнению, составить основу концепции государственной политики в отношении малочисленных народов даже безотносительно к вопросу о ее ратификации. Именно по этому пути идет в настоящее время подавляющее большинство стран, имеющих на своих территориях аборигенное население.

Мы предполагаем одновременно приводить вновь принимаемые законодательные акты в соответствие с Конвенцией № 169 и готовиться к самой ратификации. Чего для этого не хватает, мы и старались показать в статье.

Примечания

¹ По данным Департамента по равенству и правам человека МОТ ее ратифицировало 11 стран, в том числе 7 зарегистрировали ратификацию в МОТ, среди них Норвегия, Колумбия, Боливия, Коста-Рика, Парагвай, Перу (в порядке регистрации).

² Речь идет о том, что количественный ограничитель свойственен только советской практике и ведет свою точку отсчета, по-видимому, с 1926 г., но ни одна конвенция МОТ его не применяла. В то же время устные высказывания официальных представителей МОТ позволяют думать, что сохранение количественного критерия (мы сейчас не говорим о его величине — 30, 50 или 100 тыс. человек) не будет поставлено нам в «вину».

³ Это, разумеется, не исключение по отношению к аборигенным народам, а наша сиюминутная практика, наносящая непоправимый и колоссально дорогой ущерб (но кто считает при отсутствии бонитировки земли?) северной природе. Поэтому в данном случае Конвенция могла бы «заставить» считаться с природой — богатством не только индигенных народов, а всех народов России, не живущих еще, к сожалению, по законам ноосферы В. И. Вернадского.