

ОБЫЧАЙ И ЗАКОН

ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ЮРИДИЧЕСКОЙ АНТРОПОЛОГИИ

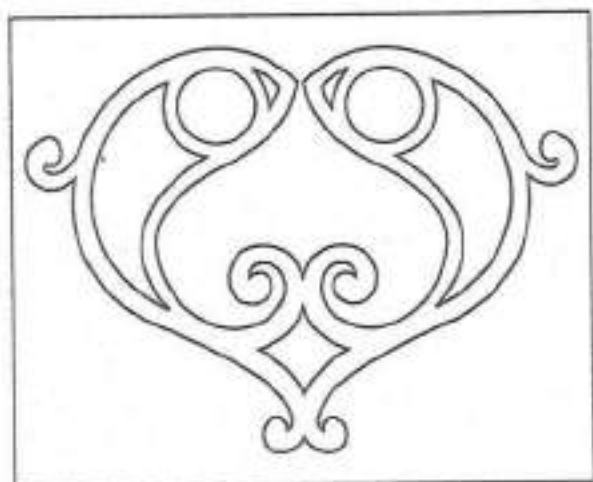


Рисунок Александра Дегтярева

Institute of Ethnology and Anthropology,
Russian Academy of Sciences

Commission on Folk Law and Legal Pluralism, International Union
of Anthropological and Ethnological Sciences

Russian Association
of Indigenous Peoples of the North

CUSTOM AND LAW

Studies in Legal Anthropology

Editors:

N. I. Novikova and V. A. Tishkov

«Strategy» Publishing House
Moscow – 2002

Институт этнологии и антропологии
Российской академии наук

Комиссия по обычному праву и правовому плюрализму
Международного союза антропологических и этнологических наук

Ассоциация коренных малочисленных народов
Севера, Сибири и Дальнего Востока

ОБЫЧАЙ И ЗАКОН

Исследования по юридической антропологии

Ответственные редакторы:
Н. И. Новикова, В. А. Тишков

Издательский дом «Стратегия»
Москва – 2002

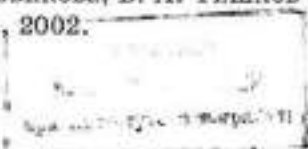
Работа подготовлена и опубликована при финансовой поддержке
Института «Открытое общество» (Фонд Сороса), Россия,
и Министерства иностранных дел и международной торговли Канады

Рецензенты:

Доктор исторических наук, профессор З. П. Соколова,
Советник отдела Главного государственно-правового управления
Президента Российской Федерации П. Н. Павлов,
Президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера,
Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации С. Н. Харючи.

Обычай и закон. Исследования по юридической антропо-
Н 21 **логии.** (Санкт-Петербург – Пушкин, 20–26 августа 2001 го-
да). Отв. редакторы Н. И. Новикова, В. А. Тишков – М., Из-
дательский дом «Стратегия», 2002.

35227



Сборник статей подготовлен на основе лекций, прочитанных на Второй международной летней школе по юридической антропологии. Школа была посвящена охране и использованию природных ресурсов и правам коренных народов на биологические возобновляемые ресурсы в современных условиях, тому, как эти вопросы решаются в международном праве, а также в национальном и обычном праве России и Канады. Особенностью данной школы явилось приоритетное внимание к вопросам судебной защиты прав коренных народов и возможностях несудебного разрешения конфликтов через переговоры и другие процедуры.

Книга представляет интерес для политиков, юристов, этнографов, историков и активистов национально-культурных движений.

© Институт этнологии и антропологии РАН, 2002 г.

© Коллектив авторов, 2002 г.

© Издательский дом «Стратегия», 2002 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Новикова Н. И. Вторая международная летняя школа по юридической антропологии	7
I. Природные ресурсы в жизни коренных народов	
Клоков К. Б. Современное состояние биолого-ресурсной базы и экологические основы управления биоресурсами в традиционном природопользовании Российского Севера.	21
Мурашко О. А., Давыдова О. И. Правовое обеспечение традиционного рыболовства и морзвербойного промысла коренных народов в прошлом и настоящем.	46
Смирнов А. Г. О северных народах, традиционном природопользовании, общественном движении: проблемы, трудности и успехи	60
II. Права коренных народов на ресурсы в международном праве	
Бенда-Бекманн К. фон. Правовой плюрализм в международном контексте.	87
Бенда-Бекманн Ф. фон. Правовой плюрализм и природные ресурсы.	96
Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы России и международное право.	109
III. Национальное законодательство и обычное право: возможности и ограничения в России и Канаде	
Крибл Р. Нормативно-правовые основы положения аборигенов Канады.	135
Фиске Дж. Неотъемлемые права Первых наций Канады на природные ресурсы: «традиционное природопользование» и современная практика.	147
Кряжков В. А. Право коренных малочисленных народов России на земли и иные природные ресурсы.	159
Новикова Н. И. Обычное право коренных малочисленных народов Севера в системе российского законодательства: прошлое и настоящее.	175
IV. Судебная защита прав коренных народов	
Ковлер А. И. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: практика применения в отношении малочисленных народов.	193

Кузнецова Г. Н. Судебная защита прав коренных народов на традиционное природопользование.	202
Кочетыгова Н. И. Специфика рассмотрения дел в судах с участием представителей коренных малочисленных народов.	213
V. НЕСУДЕБНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ	
Крибл Р. Оценка воздействия на окружающую среду и «этнические требования» при ее проведении в Канаде.	227
Степанов В. В. Этнологическая экспертиза.	241
Ямсков А. Н. Политика Всемирного банка по отношению к коренным народам.	261
Новикова Н. И. Ролевая игра «Переговоры общины коренных народов с администрацией».	284
VI. ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА ТРАДИЦИОННЫЕ ЗНАНИЯ	
Фондейл Г. Регламенты обследования общин аборигенов как важный инструмент обычного права.	291
Вахтин Н. Б. Несколько замечаний об этике полевых исследований на крайнем Севере России.	316
VII. СЛУШАТЕЛИ О ЛЕТНЕЙ ШКОЛЕ 2001 ГОДА	
Заксор Л. Ж. Школа по юридической антропологии в Петербурге — кузнице кадров для малочисленных народов Севера.	331
Увачан А. Письмо.	337
Садовская М. Отзыв о Летней школе по юридической антропологии.	339
Приложение	
1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.) в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов №№ 4, 6 и 7.	343
2. Формуляр жалобы в Европейский Суд по правам человека с Инструкцией по его заполнению и Пояснительной запиской для желающих обратиться	361
3. Образец обращения об образовании территории традиционного природопользования.	375
4. Программа Второй международной летней школы по юридической антропологии.	390
5. Список авторов.	392
6. Резюме статей на английском языке.	393

ВТОРАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ ЛЕТНЯЯ ШКОЛА ПО ЮРИДИЧЕСКОЙ АНТРОПОЛОГИИ

Н.И. Новикова

Что нужно сделать, чтобы закон и жизнь развивались не параллельно, а встретились, в том числе и на стойбище или в родовом хозяйстве на берегу Охотского моря? Почему люди, традиционно добывавшие лосося, сегодня теряют это право? Почему их дети, получив высшее образование, ничем не могут помочь своим родным и соседям, занимающимся рыболовством на Дальнем Востоке? На берегах Охотского моря, этого самого богатого биоресурсами моря России, сегодня больше подобных вопросов, чем ответов на них.

Обсуждению проблем, связанных с защитой прав человека, с правовым положением коренных народов в современном мире, посвящены Летние школы по юридической антропологии. Организаторами школ выступают Институт этнологии и антропологии РАН¹, Комиссия по обычному праву и правовому плюрализму МСАЭН, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Первая такая школа состоялась в Звенигороде в 1999 году, ее материалы опубликованы². На ней, наряду с другими проблемами юридической антропологии, рассматривались права коренных народов в ши-



Дворец Кочубея, где проходили занятия Второй летней школы (г. Пушкин)

роком контексте международного, национального и обычного правового регулирования прав человека и правового плюрализма. Программа школы была сфокусирована на проблемах прав коренных народов, проживающих на российском и канадском Севере. К числу ее организаторов присоединился Университет Северной Британской Колумбии.

Вторая международная летняя школа по юридической антропологии проходила 20–25 августа 2001 г. в городе Пушкине под Санкт-Петербургом. Она была посвящена охране и использованию природных ресурсов и правам коренных народов на биологические возобновляемые ресурсы в современных условиях. Лекции и дискуссии концентрировались вокруг способов решения этих проблем в международном праве и особенностей подходов к ним в национальном и обычном праве России и Канады. Программа школы отличалась приоритетным вниманием к вопросам судебной защиты прав коренных народов и возможностям несудебного разрешения конфликтов через переговоры и другие процедуры.

Проведение Второй международной летней школы стало возможным благодаря финансовой поддержке Института «Открытое общество» (программа «Право») и Программы малых грантов Всемирного банка и правительства Канады (через программу CIDA и Министерство иностранных дел и международной торговли Канады). Идея проведения этой школы была сформулирована автором вместе с Гейл



Символ Второй летней школы – доска, — предложенный слушателями.
А. Дегтярев (художник), А. Заксор, И. Тьяванто

Фондейл, которая взяла на себя труд по привлечению к участию в работе школы канадских специалистов. Связь между оргкомитетом и петербургскими студентами осуществляла Л. Ж. Заксор, преподаватель Российского государственного педагогического университета имени



Организаторы школы: А. Н. Ямсков, К. Б. Клоков, Н. И. Новикова,
В. В. Степанов

А. И. Герцена. Неизменную помощь и поддержку во всех делах оказывал нам Х. Финклер (Министерство по делам индейцев и северных территорий Канады). Вопросами организации обучения и условий проживания преподавателей и слушателей занимались К. Б. Клоков и А. Н. Ямсков. При составлении программы и подготовке данной книги мы пользовались советами и рекомендациями В. А. Кряжкова. Всем, кто помогал нам в проведении школы, мы выражаем большую благодарность, и в первую очередь – работникам Учебного центра подготовки руководителей (Санкт-Петербург – Пушкин), в котором проходили занятия, и сотрудникам Посольства Канады в Москве.

С лекциями выступили ведущие российские юристы и этнографы, а также ученые из Германии и Канады, работающие в сфере юридической антропологии.

Главным принципом при выборе лекторов было их личное участие в разработке теории и практики юридической антропологии, а главным критерием для отбора слушателей – желание получить знания и научиться их применять.

В работе школы участвовали 29 слушателей. Большинство – студенты Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена, Полярной Академии, Института технологий

традиционных промыслов малочисленных народов России Санкт-Петербургского университета технологии и дизайна. Но было немало и активистов движения коренных народов из Москвы, с Таймыра,



В аудитории во время занятий

Ямала, Чукотки, Камчатки, Сахалина, из Магаданской области. Особое внимание к правовому образованию студентов из числа коренных народов Севера предопределило выбор места проведения школы. Многие из них вернутся после окончания вузов в родные места и могут оказаться единственными образованными людьми, на плечи которых ляжет необходимость помощи односельчанам в разрешении конфликтов, возникающих в природопользовании.

Набирая в школу слушателей, мы стремились в одной аудитории собрать людей разного возраста, обладающих разным жизненным опытом, чтобы и на занятиях в школе, и в свободное время им было интересно и полезно общаться друг с другом.

Летние школы предполагают совместную работу российских и зарубежных лекторов, активистов и студентов, для этого мы применяем различные методы обучения: параллельное чтение лекций по одной и той же проблеме российскими и зарубежными специалистами, проведение ролевых игр, всевозможные обсуждения в малых группах. В рамках занятий слушатели школы изучили такие документы, как операционное руководство Всемирного банка, проект закона об этнологической экспертизе, документы, регламентирующие исследовательскую деятельность коренных народов в Канаде.

Осуществлению поставленных целей способствовало проживание как слушателей, так и преподавателей во Дворце Кочубея в течение всех дней работы школы, проведение для них экскурсий по Петербургу и его окрестностям, что позволяло студентам не только слушать лекции, участвовать в занятиях, но и беседовать с ведущими специалистами юридической антропологии в непринужденной обстановке.

Лекции строились таким образом, чтобы осветить все аспекты прав коренных народов на ресурсы и возможности защиты этих прав, в том числе в суде. Сначала слушатели познакомились с общими проблемами, связанными с положением коренных народов в современном мире и возникшей и усиливающейся конкуренцией за ресурсы, в районах с этнически смешанным населением (В. А. Тишков, К. Б. Клоков). Были предложены разные варианты решения проблем, среди них комендмент биологическими ресурсами и политико-правовой подход, нацеленный на изменение права и системы распределения прав в пользу определенной группы населения. Дан анализ положительных последствий и вопросов, возникающих в связи с сосуществованием различных правовых систем (К. и Ф. фон Бенда-Бекманн).

Лекции В. А. Кряжкова содержали исчерпывающую характеристику международно-правовых основ статуса коренных народов, соотношения их с Конституцией и законами Российской Федерации. Им были показаны институты (внутригосударственные и международные), гарантирующие исполнение этих норм. Раскрыты правовые аспекты ратификации и действия Конвенции 169 МОТ. Особое внимание лектор уделил правам коренных малочисленных народов на земли и иные природные ресурсы. Подробно проанализировано новейшее федеральное и региональное законодательство по данному вопросу.

Юридические основания прав аборигенных народов Канады подробно раскрыты в лекции Р. Крибла. Им был сделан вывод о том, что хотя история, юриспруденция и система управления в Канаде и России существенно различаются, положение аборигенных народов во многом является сходным. Таким образом, этим двум странам есть чему поучиться друг у друга. Это также ярко было показано и в лекциях Дж. Фиске при анализе «неотъемлемых прав Первых наций» в Канаде и связанных с ними противоречий,



В. А. Тишков

вызванных их современным развитием, необходимостью торговли добытыми ресурсами, трансформациями норм обычного права.

Важное место было отведено анализу состояния природных ресурсов на Камчатке. Лекция на эту тему, прочитанная О. А. Мурашко и О. И. Давыдовой, включала историю вопроса и сопровождалась комментариями активистов О. Н. Запороцкого и М. Х. Сидоренко. Основной доклад содержал анализ традиционной практики и законо-



Кибет и Франц фон Бенда-Бекман с переводчиками В. Куряковым и С. Васильевым

дательного регулирования рыболовства и охоты на морских млекопитающих у коренных народов Дальнего Востока в XIX и XX веках. Обсуждение этой темы на примере Камчатской области и Корякского автономного округа вызвало большой интерес и дискуссию слушателей, которые поделились своим опытом работы в других регионах.

Особенным явлением в жизни коренных народов последних лет можно считать установление их новых отношений с международными организациями (например, с Всемирным банком) и государственными структурами. Вопросам участия коренных народов в процедуре оценки воздействия на окружающую среду в Канаде (Р. Крибл), в осуществлении этнологической экспертизы в России (В. В. Степанов), в реализации политики Всемирного банка (А. Н. Ямсков) были посвящены лекции и практические занятия студентов с соответствующими документами. Причем замечания и предложения слушателей по пересмотру Директивы Всемирного банка переданы в его представительство, так как проведение школы совпало по времени с периодом подготовки новых документов Банка, определяющих его политику в отношении коренных народов.

Большое внимание в школе было уделено дискуссии об этических нормах взаимоотношений коренных народов с исследователями и учеными. На эту тему была прочитана лекция Г. Фондейл, которая рассматривала эту проблему через призму обычного правового регулирования жизни коренных народов. Вниманию участников были предложены два протокола, регламентирующих такие отношения в Канаде. С российской стороны по этой проблеме выступил Н. Б. Вахтин. Хотелось бы, чтобы эта тема привлекла внимание Ассоциации коренных малочисленных народов Севера.

Вообще, в лекциях канадских ученых обычное право занимало центральное место, что соответствует практике юридической антропологии в этой стране. В России обычное право (или «обычай и традиции народов», как записано в новых федеральных законах) является новым явлением для правовой системы. Принятие трех федеральных законов о коренных народах, учитывающих их традиции и обычаи, вызывает необходимость специальной работы представителей этих народов с этнографами и юристами по изучению и фиксации (в каких-то формах) таких норм. Вместе с тем принятие этих законов открывает новые возможности в деле защиты прав коренных народов Севера, в первую очередь, в сфере природопользования (лекция Н. И. Новиковой).

Важное место в программе школы было отведено вопросам непосредственного разрешения конфликтов между коренными народами и государственными органами власти. На эту тему были прочитаны лекции и организована ролевая игра. Лекция-занятие было проведено адвокатом Г. Н. Кузнецовой, познакомившей слушателей с возможностями судебной защиты, гарантированными Конституцией РФ и действующим законодательством, а также с практикой их применения при составлении жалоб и исковых заявлений для подачи в разные судебные инстанции. Судья Европейского суда по правам человека А. И. Ковлер прочитал лекцию о работе этого Суда и практике применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в отношении коренных народов на конкретных примерах дел, рассмотренных Судом.

Ролевая игра «Переговоры между администрацией области, рыболовным колхозом и общиной коренных малочисленных народов Севера» проводилась на занятиях школы впервые. Фабула ее была разработана при активном содействии психолога В. А. Соснина, и всех участников ознакомили с ней предварительно. Кроме того, в числе материалов школы содержалась специальная памятка «Как вести переговоры».



Н. И. Новикова, Г. Фондейл, Р. Крибл.

Все участники школы получили материалы, которые были использованы ими во время лекций и практических занятий и которые они смогут более внимательно изучить дома, после окончания школы³.

Материалы Второй летней школы по юридической антропологии легли в основу статей, составивших данную книгу. Кроме работ, написанных лекторами,

мы публикуем статьи, подготовленные слушателями-юристами, работающими в сфере защиты прав коренных народов, Н. И. Кочетыговой и А. Г. Смирновым, справку Л. Ж. Заксор о преподавании в Институте народов Севера двадцати шести языков ко-



Г. Н. Кузнецова и В. А. Кряжков

ренных народов (с их перечнем и описанием), а также письмо о Летней школе А. Увачан и отзыв М. Садовской.

В качестве приложения мы публикуем:

1. Официальный текст на русском языке Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.), измененная и дополненная Протоколом № 11 в сопровождении Дополнительного протокола и Протоколов №№ 4, 6 и 7, включающих статьи, признанные неотъемлемой частью Конвенции, а также формуляр жалобы, инструкцию по его заполнению и пояснительную записку для желающих обратиться в Европейский суд по правам человека. Все эти документы любезно предоставлены для публикации в книге А. И. Ковлером.

2. Обращение об образовании территории традиционного природопользования «Тхсаном», которое может быть взято за образец при подготовке документов об образовании других территорий традиционного природопользования. Это обращение, а также положение о ТТП уже опубликованы в журнале Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока «Мир коренных народов. Живая Арктика», № 8, 2001. О. А. Мурашко, предоставившая нам эти материалы, комментирует их так:

«В этих документах имеется реальный материал, позволяющий судить о том, какая информация должна содержаться в обращении об образовании ТТП, какую ее часть могут предоставить только сами коренные народы, а какую должны дать органы власти.

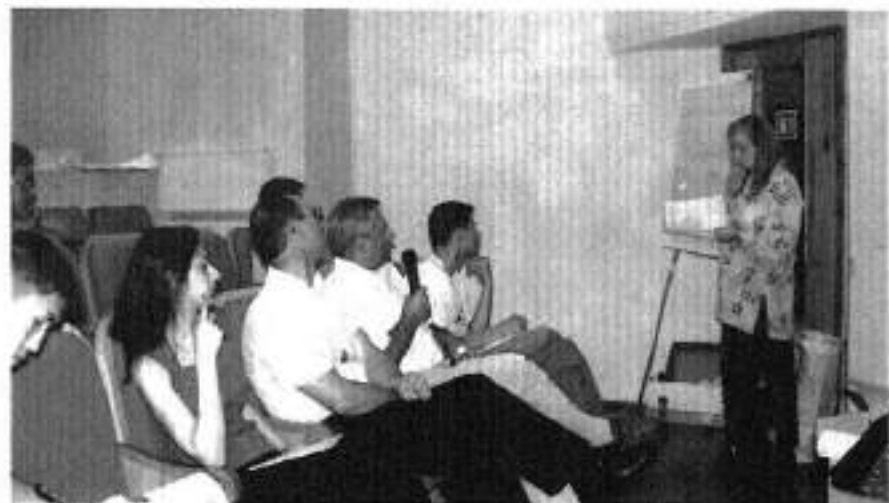
Публикуемые материалы были подготовлены П. Н. Павловым, государственным советником Российской Федерации 3 класса, советником юстиции 1 класса (работающим в настоящее время в Главном государственном правовом управлении Администрации Президента Российской Федерации) совместно с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера на основании документов ТТП «Тхсаном».

Конечно, этот документ является чрезвычайно громоздким и весьма сложным для подготовки самими представителями коренных малочисленных народов.

Специфика обращения, которое должно служить основанием для образования ТТП, состоит в том, что ходатайства об образовании особо охраняемых природных территорий (ООПТ) готовятся органами государственной



А. И. Ковлер



Дж. Фиске читает лекцию



Группа слушателей школы на экскурсии в Петергофе

власти. Для представителей коренных многочисленных народов и их общин подготовить такой документ полностью самостоятельно не представляется возможным, так как многие сведения, необходимые для его подготовки, они просто не в состоянии получить.



На занятиях Летней школы по юридической антропологии

Здесь вступает в силу другое законодательство. Статья 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» гласит: «Правительство Российской Федерации организует исполнение федеральных законов». Так как обязанности по организации исполнения законодательства возложены на Правительство, оно должно содействовать получению той информации, которая необходима для исполнения Федерального закона РФ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Однако необходимо понять, что в обращении должны содержаться и такие сведения, которые могут сообщить только сами представители коренных народов, заинтересованные в образовании ТТП. Это сведения о видах традиционной хозяйственной деятельности, о намерениях по использованию тех или иных видов природных ресурсов,



Морская прогулка участников Второй летней школы по юридической антропологии

по участию коренных народов в их охране. Для обоснования выбора места и размеров планируемой ТТП необходима информация, подтверждающая историческую связь данных коренных народов с территорией, то есть материалы об историко-культурных, археологических памятниках, священных местах, местах захоронений предков, старых поселений. Необходимо собрать данные о численности коренного, а также местного населения, которое будет осуществлять традиционную хозяйственную деятельность на планируемой территории, понадобятся сведения об именуемых на ней поселениях, о других пользователях природными ресурсами. Нужно обосновать вид планируемой территории традиционного природопользования (федерального, ре-

гионального, местного значения) в соответствии с видами находящейся на ней собственности и входящих в нее земель. Трудная работа, но необходимая, если вы хотите закрепить свои исконные земли.

Итоги работы школы были подведены в последний день, когда все участники поделились своими впечатлениями и слушатели заполнили анкеты «Оценка эффективности». Все слушатели отмечали большую содержательность и актуальность лекций, их высокий научный уровень и практическую значимость. Правда, некоторые указали, что им было довольно трудно переварить такое количество новых, подчас сложных знаний. Мы надеемся, что лучшему усвоению материала будет способствовать публикация книги по Летней школе.

Особенно важным результатом для организаторов школы представляются отмечаемые некоторыми слушателями изменения, которые произошли в их сознании. Многие студенты написали, что у них появилась вера в свои силы, осознание важности правовых знаний и убежденность в возможности их применения, они почувствовали, что могут участвовать в деятельности по защите прав коренных народов.

¹ О деятельности Института этнологии и антропологии РАН в сфере юридической антропологии можно узнать на странице Института в Интернете по адресу: www.ica.ras.ru в разделе Исследовательские проекты

² Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии. Отв. ред. Н. И. Новикова, В. А. Тишкова. М., 1999.

³ Конституция РФ, федеральные законы и извлечения из законов, материалы Всемирного банка, проект закона об этнологической экспертизе, фабула ролевой игры, образцы запросов, ряд научных и публицистических книг и статей, анкеты по работе с документами и оценке эффективности школы.

I.

ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ В ЖИЗНИ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ БИОЛОГО-РЕСУРСНОЙ БАЗЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ БИОРЕСУРСАМИ В ТРАДИЦИОННОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ РОССИЙСКОГО СЕВЕРА

К. Б. Клоков

Традиционное природопользование на Севере – это исторически сложившееся и, как правило, экологически сбалансированное использование коренными народами биологических ресурсов дикой природы тундры, тайги и прибрежных акваторий арктических морей. Оно носит комплексный характер и включает в различных сочетаниях: северное оленеводство, охотничий промысел, морской зверобойный промысел, промысловое рыболовство, сбор дикорастущих полезных растений, а также изготовление различных традиционных изделий.

Традиционное природопользование может быть источником денежного дохода, но в основе своей ориентировано не на максимальную прибыль, а на личное и семейное потребление, оно базируется на традиционных ценностях, специальных навыках и комплексном знании местной природной среды и распределяет конечную продукцию через традиционные системы обмена, то есть среди обширной группы родственников и друзей. Эти особенности позволяют считать такое природопользование экологической основой жизнеобеспечения и устойчивого развития северных народов.

В настоящее время система традиционного природопользования северных народов России переживает социально-экономический кризис, который возник в результате одновременного действия трех неблагоприятных факторов:

1. Обострение противоречий между традиционным образом жизни коренных народов и социально-экономическим укладом доминирующего общества, которое началось несколько десятилетий назад в связи с хозяйственным освоением Севера.

2. Свертывание или резкое снижение в последние годы темпов освоения северных территорий («уход с Севера»), вызвавшее так называемый системный кризис во всех регионах Крайнего Севера России, но особенно на северо-востоке страны.

3. Спровоцированное реформами резкое ухудшение условий функционирования всего агропромышленного комплекса страны, что крайне обострило действие двух первых факторов в традиционных отраслях северного хозяйства.

Наиболее болезненно на жизни коренных северных народов сказывается кризис в *оленинководстве*.

Общее поголовье северных домашних оленей в Российской Федерации с 1991 по 2001 год сократилось в два раза. Из трех крупнейших очагов крупноталдного оленеводства – северо-европейского, западно-сибирского и северо-восточного – больше всех пострадал последний (Чукотский и Корякский АО, Магаданская область). Сокращение поголовья здесь можно назвать катастрофическим; 1981 г. – 880 тыс. гол., 1991 г. – 779 тыс. гол., 2000 г. – 166 тыс. гол.

Обвальным характером имеет падение численности домашних оленей также в Республике Саха (Якутия) и по всей таежной зоне Арктического бассейна. Тенденция такова, что в большинстве районов таежное оленеводство через несколько лет, вероятно, исчезнет совсем.

На Европейском Севере оленеводческое хозяйство также переживает сложный период, но поголовье оленей снизилось здесь не так сильно (1981 г. – 368 тыс., 1991 г. – 392 тыс., 2000 г. – 313 тыс.).

Только на севере Западной Сибири – в Ямало-Ненецком АО – общее поголовье домашних оленей за годы реформ выросло: 1981 г. – 363 тыс., 1991 г. – 490 тыс., 2000 г. – 501 тыс. Более детальный анализ показывает, что значительный рост численности домашних оленей здесь имел место только в двух тундровых районах – Ямальском (в 1981 г. – 135,7 тыс., в 1991 г. – 175,3 тыс., в 2001 г. – 205,8 тыс.) и Тазовском (соответственно, в те же годы: 76,3 тыс., 130,9 тыс., 165,4 тыс.). Это связано с тем, что тундровые ненцы, даже в период планового совхозного производства, сохраняли стойкие традиции частного оленеводства. Как в прошлом, так и в настоящее время здесь наиболее высока доля оленей, находящихся в личной собственности оленеводов (в Ямало-Ненецком АО она в 1,7 раза выше, чем в среднем по Российской Федерации). Однако рост поголовья оленей на Ямале и Гыдане опасен с экологической точки зрения, так как оленеемкость пастбищ там уже сейчас значительно превышена.

Производство товарной продукции резко сократилось и в *промышленных отраслях* традиционного природопользования. Это связано с двумя основными причинами – удорожанием транспорта, особенно,

авиации, снегоходов и бездорожных машин, и почти полным прекращением заготовительной деятельности государственных предприятий. Одновременно сильно возросла роль потребительского использования биологических ресурсов: охота на копытных, боровую и водоплавающую дичь и вылов рыбы для собственного пропитания на ближайших к поселкам территориях. В условиях хронического безденежья такое природопользование стало основным условием выживания жителей Севера. Фактически происходит возврат к традициям натурального промыслового хозяйства.

Сильно сократились заготовки промысловой пушнины, что, кроме указанных выше причин, связано также со снижением цен на шкурки диких зверей и ростом стоимости боеприпасов и другого охотничьего снаряжения. Почти обесценились шкурки белого песца, из-за чего большая часть охотничье-промысловых участков в тундре заброшена. Цена белничьей шкурки стала близка к стоимости патрона. Рентабельной для охотников остается только добыча соболя, хотя и здесь их доходы сильно понизились.

Из-за отсутствия кормов, сырья и средств для выплаты заработной платы была закрыта большая часть северных звероферм, а также мастерских по пошиву меховых изделий и изготовлению сувениров.

В условиях сокращения общего объема добычи ресурсная база охотничьих животных, морских млекопитающих и промысловых рыб на Крайнем Севере сохраняется в целом в устойчивом состоянии. Важным следствием сокращения домашнего оленеводства сделался рост численности диких северных оленей, которые стали занимать освобождающиеся от домашнего оленеводства пастбища. Так, таймырская популяция дикого северного оленя за последние годы выросла почти вдвое, и сейчас ее численность превышает 1 миллион голов¹. Теперь это самая крупная в мире популяция дикого северного оленя.

В то же время в ряде других районов численность диких копытных, лося и северного оленя, стала, наоборот, сокращаться из-за усилившейся и неконтролируемой потребительской охоты.

В жизнеобеспечении коренного населения нескольких десятков поселков, расположенных на морском побережье северо-востока страны, чрезвычайно повысилась роль *морских биологических ресурсов*. В связи с резким снижением денежных доходов, сокращением поголовья домашних оленей и отсутствием других продуктов мясо морских млекопитающих и рыба стали не только основными, но порой и единственными источниками питания для многих семей коренного населения. Часть жира и мяса тюленей, моржей и китов даже вывозится на вездеходах оленеводам в тундру, чтобы, по возможности, уменьшить забой и сохранить поголовье домашних оленей. На Чукот-

ке идет возрождение почти уже забытых традиционных способов добычи морских млекопитающих, прежде всего охоты на серого кита с вельботов и моторных лодок. В советский дореформенный период добыча китов велась с китобойного судна. Теперь их снова стали добывать сами коренные жители. Этим промыслом на Чукотке сейчас занимается 49 предприятий и организаций различных форм собственности, в которых работает до 350 морских охотников. Добыча с каждым годом увеличивается. В 1997 году морскими охотниками Чукотского полуострова было добыто 77 серых китов, а в 1999 году уже 122 серых и 1 гренландский кит. Лимит, установленной Международной китобойной комиссией для нужд коренного населения Чукотки на 1999 год, составлял 140 серых и 5 гренландских китов, а общий размер возможной добычи китообразных — примерно 2 тыс. тонн.

Таким образом, возрождение морского зверобойного промысла позволяет в основном решить проблему хищности и продовольственного обеспечения коренного населения Восточной Чукотки.

Для *рыболовства* реформы выразились в том, что была разрушена целостная и достаточно эффективная система административного управления промыслом, воспроизводством рыбных запасов и переработкой продукции.

Как и в охотничьем промысле, увеличение затрат на добычу и перевозку рыбы привело к тому, что промысел сконцентрировался на наиболее ценных видах (осетр и полупроходные сиговые — нельма, муксун, чир, пелядь и др.), причем в местах, где требуются минимальные транспортные затраты — то есть на магистралях крупных рек. Практически прекратился лов рыбы на притоках, а также на удаленных озерах, откуда раньше рыбу возили самолетами и вертолетами. Сильно сократился вылов менее ценных видов рыбы (налим, частиковые рыбы), которые в прошлом в некоторых северных районах составляли до 30 до 50 % улова. В то же время ресурсы ценных рыб местами находятся в напряженном состоянии. Так, в результате интенсивного браконьерского лова на крупных реках Арктического бассейна (Обь, Енисей, Лена) оказались под угрозой запасы осетра. Стало уже трудно поймать взрослого осетра, чтобы получить икру для рыбо-разводных целей.

В результате разукрупнения промысловых хозяйств в несколько раз увеличилось число организаций различных форм собственности, которые получают официальные разрешения на вылов лимитируемых видов ценной рыбы. Это сильно усложнило работу рыбинспекции.

Официальный учет уловов перестал отражать действительную картину. На самом деле товарной рыбы вылавливается значительно больше, чем это предусмотрено лимитами.

Отсутствии у предприятий денег для выплаты зарплаты, а также развал оленеводства и других отраслей комплексного хозяйства привел к значительному росту вылова рыбы местным населением для собственного потребления. Выросло злостное браконьерство, когда рыба ловится без разрешения не для собственного потребления, а для коммерческих целей.

В районах промышленного освоения, особенно в Западной Сибири, старение нефте- и газопроводов приводит к увеличению числа аварий и загрязнению рыбопромысловых водоемов. Нарушилась работа рыбообразовных предприятий.

Не миновал кризис и морское рыболовство. За годы реформ общий объем вылова рыбы и морских беспозвоночных сократился примерно в два раза. Если в 1990 г. морепродуктов было выловлено 7 млн. тонн, то в последние 3 года их вылавливается примерно по 4 млн. тонн².

Однако к проблемам традиционного хозяйства имеет отношение только небольшая часть морского рыболовства. Это, во-первых, прибрежный лов, который ведут жители приморских поселков с лодок и небольших судов. Во-вторых, в районах Дальнего Востока на традиционное хозяйство местных жителей сильно влияет состояние ресурсов дальневосточных лососей. Поскольку это проходные рыбы, их промысел ведется как в открытом море с больших и малых промысловых судов, так и местным населением в лиманах и реках во время нерестовой миграции. При этом интересы коренного населения оказываются в противоречии с интересами крупных рыбодобывающих предприятий, владельцев морских судов и рыбоперерабатывающих заводов. При распределении квот на вылов дальневосточных лососей происходит много конфликтов.

Рассмотрим состояние ресурсов дальневосточных лососей более подробно. Обитая в северной части Тихого океана, эти рыбы являются объектом промысла сразу нескольких стран: России, США, Канады и Японии. Уловы тихоокеанских лососей в нашей стране состоят в основном из горбуши (37 %), кеты (30 %) и нерки (20 %). В небольшом количестве добывается кижуч, чавыча, сима. При этом в разных регионах преобладают разные виды. Например, на Чукотке в Анадырском лимане добывается в основном кета, а в Майнопольгино — нерка³.

Численность лососей подвержена колебаниям с периодом около 60 лет, связанным с многолетними переменами климата. Механизм этой связи не совсем ясен. По-видимому, основная причина колебаний — влияние на продуктивность океанических экосистем изменений температурного и ветрового режима и океанических течений. Изучение зависимостей между климатом и уловами делает возможным предсказывать изменения численности лососей в будущем. Отмечено,

что колебания численности азиатских и американских популяций лососей происходят с небольшим сдвигом по фазе: волны изменения численности азиатских лососей на 5-6 лет отстают от американских⁴.

Максимальная численность азиатских популяций наблюдалась в 1930-е годы, когда их уловы достигали 500-600 тыс. тонн. В 1970-е годы наступила депрессия и уловы снизились до 200 тыс. тонн. В 1980-е годы уловы снова стали расти, и следующий максимум наступил в 1990-е годы. За последние годы намечилось очередное снижение уловов.

В американских популяциях (которые по фазе колебаний обгоняют ласхи) это снижение началось еще несколько лет назад. Там за последние 4 года уловы снизились почти в два раза. Таким образом, в ближайшее время можно ожидать дальнейшего сокращения уловов дальневосточных лососей и на северо-востоке России.

Правда, в отличие от предыдущей депрессии, сейчас значительно увеличился выпуск мальков лососей из рыбозаводных заводов, расположенных главным образом в Японии. В азиатских популяциях лососи искусственного воспроизводства составляют теперь до 40-50 %. Можно ожидать, что по этой причине численность лососей снизится меньше, чем в 1970-е годы. Однако как не странно, увеличение численности рыб далеко не всегда приводит к увеличению уловов. При неблагоприятных условиях среды рыба растет медленнее, а значит и в уловы попадает большее количество мелкой рыбы. Поэтому разведение рыб не решает проблемы полностью, вес уловов все равно может сильно сократиться.

Понятно, что в условиях депрессии придется строго ограничивать вылов лососей, чтобы не подорвать их промысловые запасы. Это значит, что коренному населению придется активно бороться за защиту своих интересов при сокращении квот вылова.

Таким образом, мы подошли к вопросу об *управлении биологическими ресурсами* в традиционном природопользовании.

Эффективное использование ресурсов лежит в основе любой экономической стратегии. Вопрос о том, как сбалансировать их воспроизводство и потребление в традиционном природопользовании, остается основной проблемой устойчивого развития хозяйства коренных народов Севера. При ее решении необходим поиск компромисса между тремя в значительной степени противоречащими друг другу целями: возможно более полное сохранение культурных традиций, максимальный экономический эффект и наибольшая сохранность природных экосистем.

В настоящее время можно выделить три крайних подхода к расстановке приоритетов между этими целями.

Первый, экологический (позиция «зеленых»), основан на принципе минимального вмешательства в природу. Согласно этому подходу,

за живой природой (и, в первую очередь, за теплокровными животными) должно быть признано право на жизнь независимо от того, отвечает это или нет интересам отдельных групп населения. Традиционные формы хозяйства коренных народов, связанные с лишением жизни большого числа животных, в условиях современности рассматриваются как варварство, против которого необходимо вести борьбу.

Исходя из этого сторонники экологического подхода призывают увеличивать на Севере количество заповедных территорий, охраняемых видов животных и растений, ужесточать режим контроля за соблюдением экологического законодательства. С их точки зрения, использование биоресурсов должно быть минимизировано, а наиболее грубые формы их добычи, нарушающие установки экологической этики (в ее европейском понимании), необходимо исключить полностью. В частности, некоторые международные соглашения налагают запреты на способы добычи животных, причиняющие им длительные страдания, а также вводят ограничения на торговлю различными видами продукции охотничьего промысла. Среди запрещенных способов оказались и ногозахватывающие капканы – один из самых распространенных типов ловушек, которые используют коренные жители Севера России на пушном промысле.

Второй подход, бывший особенно популярным в дореформенной России, рассматривает охрану биологических ресурсов как необходимое условие их рационального использования. Система природопользования оптимизируется на основе, главным образом, количественных критериев, таких, как максимум продуктивности или минимум затрат при сохранении заданного уровня экологической надежности. Этические категории и другие подходы, заимствованные из сферы гуманитарных наук, при этом игнорируются. Максимальный приоритет получает экономическая эффективность, причем критерии оптимальности устанавливаются исходя из общегосударственных или региональных интересов. Этнокультурные ценности национальных меньшинств или вообще не принимаются во внимание, или же выражаются в стоимостных показателях. Это, как правило, приводит к занижению оценок, так как понятно, что по объемам производства и его экономической эффективности традиционное хозяйство не может сравниться с добывающей промышленностью и транспортом, на которых основано современное освоение Севера.

Третий подход акцентирует внимание на правовом аспекте проблемы. Его сторонники считают оба первых подхода одинаково некорректными по отношению к коренному населению, которое имеет приоритетное право само решать все вопросы природопользования на своих землях. В основе этого права лежит понимание справедливо-

сти, а не эффективность использования ресурсов или выгода для большинства населения. В отличие от «зеленых», абсолютизирующих права дикой природы, они справедливо полагают, что права животных при любых условиях не могут превышать прав аборигенного населения. Последнее в течение многих веков также составляло органическую часть северных экосистем, но плюс к этому выработало еще и свою собственную экологическую культуру. Нормы отношения к природе в аборигенной культуре отличаются от норм экологической этики европейцев, но последние не имеют права навязывать коренным жителям свою культуру и мировоззрение.

Для реализации третьего подхода на практике нужно, чтобы коренное население в достаточной степени сохранило традиции, которые регулируют его отношения с миром дикой природы. Это условие, конечно, далеко не всегда выполняется, но даже если традиции утрачены, потомки коренных народов могут иметь большую, по сравнению с представителями доминирующего общества, восприимчивость и большую способность понимания родной природы. Постольку поскольку традиционное северное природопользование не может оказать существенного влияния на глобальные экологические процессы, отношения коренных этносов со своим кормящим ландшафтом можно рассматривать как их внутреннее дело. Если местные биоресурсы будут истощены, пострадают от этого, в первую очередь, сами коренные жители⁵.

Возражения против последнего подхода связаны, во-первых, с возможным ущемлением прав пришлого, некоренного населения, проживающего в северных районах. Очевидно, что его интересы также нельзя игнорировать. Во-вторых, в некоторых, хотя и редких, случаях традиционная охота все же способна нанести существенный ущерб биоразнообразию в глобальном масштабе. Например, среди объектов традиционной охоты коренного населения Арктики можно обнаружить ряд видов птиц, занесенных в Красную книгу. Значительный ущерб отдельным популяциям может нанести потребительская охота в запрещенные сроки. В ряде случаев природопользование остается традиционным только формально и служит прикрытием для «узаконенного» браконьерства.

Существующие в России в настоящее время природоохранное законодательство и система государственного регулирования использования ресурсов животного мира лишь в небольшой степени учитывают реальные интересы коренного населения Севера. Согласно существующим правилам охоты и рыболовства, почти всех коренных жителей северных регионов следует считать нарушителями-«браконьерами».

Другая проблема связана с тем, что на практике часто остается неясным, кто и каким образом способен выражать подлинные интересы коренных народов при управлении биоресурсами. Соответствующие процедуры в России не разработаны и формально не определены. В результате аргументация защитников приоритета коренных народов часто используется не только и даже не столько в интересах этих народов. Ее берут на вооружение представители регионов для борьбы против центра за перераспределение полномочий по управлению природными ресурсами. При этом интересы коренных меньшинств умышленно не разграничиваются с интересами некоренного большинства населения северных регионов. Фактически происходит спекуляция на интересах коренных народов в экологической сфере.

Выработать некоторый компромиссный подход, объединяющий положительное содержание всех трех перечисленных выше, можно с помощью процедур согласования интересов, в ходе которых сторонники противоборствующих позиций, уступая друг другу, могут быть удовлетворены за счет частичного осуществления своих принципов.

Традиционность хозяйства, будь то рыболовство, охотничий промысел или домашнее оленеводство, подразумевает применение накопленного данным этносом исторического опыта не только в материальной культуре и технологии, способах добычи, приемах выпаса и т.п., но и в управлении ресурсами. Как показал зарубежный и отечественный опыт, на практике государства стремятся привести традиционное природопользование в соответствие со своими идеалами, установить за ним контроль. Хозяйства коренного населения стихийно противятся этому, стремясь сохранить свои традиционные формы, не обращая внимания на соображения экономической эффективности или экологической этики.

Государственный подход базируется на законах, формальных правилах и инструкциях, принятых управленческими структурами различных уровней. Его информационное обеспечение связано с формализованными каналами сбора, накопления и интерпретации данных, не всегда адекватных действительному положению вещей. Система управления имеет иерархическую структуру и действует на основе бюрократических методов. При этом различные виды ресурсов одного и того же природного комплекса (промысловые рыбы, охотничьи животные, олени пастбища, леса и др.) находятся в ведении различных управленческих подразделений.

Традиционный подход отличается отсутствием бюрократизма, упрощенной иерархией, действенностью неписаных правил, социальных норм и религиозных запретов. Знания накапливаются и обоб-

щаются непосредственно в процессе использования ресурсов, неотделенном от процесса управления.

В конкретных условиях традиционное регулирование природопользования может быть значительно эффективнее государственно-го. Его основным минусом в настоящее время стало нарушение механизма передачи традиционных знаний, навыков, правил и норм поведения от старшего поколения к младшему.

При этом ни традиционная, ни государственная система уже не защищают биоразнообразие. Государственные службы не имеют достаточного влияния на пользователей ресурсами из числа коренных жителей. Коренные жители не могут получить гарантированный доступ к ресурсам без соответствующих санкций государственных служб. От объединения усилий этих систем выиграли бы обе стороны⁶.

Основой для интеграции двух подходов является их общая цель — и тот, и другой направлены на сохранение и преумножение природных ресурсов, хотя и ищут для этого разные пути. Различия заключаются не только в технологических приемах, но прежде всего в общем стиле решения проблем, в разных ценностных ориентациях. Построенные на противоположенных и взаимодополняющих принципах, они могут успешно сочетаться, значительно повышая устойчивость системы природопользования в целом. Такое объединение получило название *ко-менеджмента* биологическими ресурсами.

Ко-менеджмент, конечно, не приводит к идеальной модели управления биологическими ресурсами, свободной от всяких противоречий. Тем не менее он помогает создать эффективный механизм, позволяющий коренному населению отстаивать свои права и интересы в сфере природопользования.

Он представляет собой систему мер, выработанных в результате соглашения между имеющими соответствующие полномочия правительственными агентствами и представителями различных групп пользователей биоресурсами, включая в данном случае, в первую очередь, коренные северные народы. Основная идея ко-менеджмента заключается в интеграции двух подходов к управлению ресурсами: «западного», основанного на государственном управлении и научном знании, и аборигенного, традиционного⁷.

Широко известен опыт применения ко-менеджмента на Аляске и на Севере Канады при управлении ресурсами китообразных и промысловых рыб и популяциями карibu⁸. В Канаде режимы совместного управления возобновимыми природными ресурсами с участием коренного населения создавались для различных целей и при разнообразных обстоятельствах и к настоящему времени установлены по всей территории страны⁹. Все они, за исключением двух случаев (до-

говора, заключенного в 1975 г. по заливу Джеймс Бей и Соглашения по Северному Квебеку), действуют не более 10-15 лет, однако за это время уже успели показать свою эффективность. В Скандинавских странах на сходных принципах построена система управления домашним оленеводством саамов, хотя сам термин «ко-менеджмент» там не используется¹⁰.

В России последовательного использования такого подхода еще не было, что связано с общим низким уровнем самоорганизации коренных народов и консервативностью природоохранных государственных служб.

В последние годы инициативы по формированию системы ко-менеджмента появились на восточной Чукотке. Там в рамках совместных российско-американских проектов организован мониторинг популяций морских млекопитающих, который ведут наблюдатели из коренного населения приморских поселков – морские охотники эскимосы и чукчи. Данные мониторинга передаются в международные комиссии и используются для обоснования квот на добычу серого и тренландского китов и моржей коренными народами Чукотского полуострова. Это уже дало существенные практические результаты. Благодаря проведенным за последние годы наблюдениям, квоты для коренных народов были значительно увеличены.

Традиционное природопользование играет важнейшую роль в жизни коренных этносов. Достижение паритета в вопросе управления биоресурсами фактически означает для них основу этнической автономии. Как показывает опыт стран, где проблемы управления биологическими ресурсами совместно коренными народами и государством в значительной степени решены, путь к этому решению был постепенным и состоял из ряда последовательных этапов. Р. Белл¹¹ на примере канадского Севера выделяет в этом процессе семь уровней или этапов.

Первые два из них соответствуют положению, когда все существенные вопросы управления ресурсами решаются государственными органами, что отражает реалии Северной Канады несколько десятилетий тому назад и современной России. На первом уровне интересы коренных жителей не учитываются вообще, а на втором – их учет носит формальный характер.

Система мониторинга, организованная морскими охотниками Восточной Чукотки, соответствует третьему уровню, на котором традиционные знания и опыт коренного населения активно используются благодаря контакту административных органов с пользователями ресурсов в процессе разработки проектов решений. Для перехода к четвертому уровню нужно, чтобы организации местных пользователей биоресурсами (кооперативы морских охотников Восточной

Чукотки) были официально признаны участниками разработки проектов решений.

Последний, седьмой уровень совместного управления, предполагающий законодательно регламентированное принятие совместных решений и делегирование общинам коренных жителей значительных полномочий по управлению в районах их проживания ресурсами обитающих там животных и дикорастущих растений, можно рассматривать как конечную цель развития систем ко-менеджмента.

Оценивая возможности ко-менеджмента в северных регионах России, нужно учитывать, что традиционные установки, которые ограничивали нагрузку на природу в прошлом и были основаны на единстве хозяйственной и культурной жизни коренных народов, сейчас во многих местах ослабели или вообще перестали действовать. Тем не менее полностью заменить их государственным регулированием нельзя — это означало бы лишить традиционное природопользование возможности развиваться, адаптируясь к современным условиям. Разумное разграничение ролей и сфер деятельности при управлении биологическими ресурсами в районах проживания коренных народов необходимо везде. С этой целью надо законодательно разделить компетенции государства и самодеятельных органов, представляющих интересы коренного населения в сфере природопользования. Должен быть выделен некоторый круг проблем (например, вопросы управления местными биоресурсами), в который государственные службы уже не вмешиваются, а все вопросы решаются коренным населением.

Конкретный механизм взаимодействия между коренным населением и государственными органами зависит от вида ресурсов и условий района. В России формирование систем ко-менеджмента для основных видов биологических ресурсов (включая промысловых рыб, морских млекопитающих, животных и оленей пастбища) может быть начато в рамках специальных научно-исследовательских проектов, в которых коренные жители участвовали бы вместе с учеными в разработке рекомендаций государственным органам, ответственным за управление отдельными видами биоресурсов.

Для управления биологическими ресурсами в системе ко-менеджмента основополагающее значение имеют *традиционные экологические знания*, сокращенно — ТЭЗ (эквивалент английского термина «traditional ecological knowledge — ТЕК») ¹². Этот термин применяют для обозначения знаний об окружающей среде, простирающихся из опыта традиционного природопользования определенной группы коренного населения, или — в более широком смысле — всех жителей данного региона, чьи образ жизни и практическая деятельность тесно связаны с использованием ресурсов живой природы. ТЭЗ не включают знания

коренных жителей, полученные в результате специального образования или путем самообразования (из книг, газет, телепередач и др.).

Как было отмечено Всемирной конференцией «Наука – XXI веку», состоявшейся в Будапеште в 1999 году, знания традиционных обществ представляют огромную ценность. Они не только содержат информацию, неизвестную современной науке, но и выражают альтернативные ей способы восприятия окружающего мира, другие отношения между человеком и природой. Необходимо защитить эту разнообразную и хрупкую часть мирового культурного наследия от процессов глобализации знания, от доминирования единственной точки зрения на окружающий мир, которая поддерживается современной наукой. Тесная связь науки с другими системами знания должна принести обоюдную пользу¹³.

Для ТЭЗ характерны преимущественно качественные оценки, фиксация трендов, вариаций, экстремальных и необычных событий, а также условий, в которых произошло то или иное событие, в отличие от количественных оценок, измерений или определений средних значений каких-либо экологических параметров, на которых основана большая часть научных подходов. Коренные жители имеют возможность наблюдать за многими природными явлениями гораздо чаще, в течение более длительных периодов времени и в большем количестве мест, чем это могут делать ученые, время и место полевых работ которых обычно весьма ограничено. В этом отношении ТЭЗ и научные методы экологических наблюдений хорошо дополняют друг друга.

ТЭЗ общины коренного населения можно рассматривать как одно целое мозаичное знание, составленное из опыта ее отдельных членов, каждый из которых занят определенными видами традиционного природопользования¹⁴.

Можно выделить следующие пять основных категорий ТЭЗ.

Фактические знания о природной среде. Сюда входят, во-первых, эмпирические наблюдения отдельных людей (охотников, рыбаков или оленеводов и др.) – конкретные факты из жизни природы, для каждого из которых может быть указано место и время, во-вторых, сделанные этими людьми обобщения собственных наблюдений за определенный временной промежуток.

Знания о природопользовании (охоте, рыболовстве и др.) – местах, сроках, способах и количестве используемых ресурсов в настоящее время или в прошлом.

Ценностные ориентации и моральные императивы, регулирующие экологическое поведение коренного населения данного региона.

Космологические представления о природе и месте в ней человека, возникшие на традиционной мифологической основе¹⁵.

ТЭЗ могут использоваться не только в ко-менеджменте. Они представляют и самостоятельную ценность для разработки новых концептуальных подходов к устойчивому развитию. Кроме того, они незаменимы при оценке воздействий на окружающую среду, так как люди, выживание которых зависит от местных условий, могут определить действительную цену потерь или выгод от реализации какого-либо проекта лучше, чем приезжие специалисты.

С точки зрения коренных жителей утрата одного из основных природных ресурсов, как правило, не измеряется только в экономических терминах. С ней связаны также потери традиционных методов природопользования, традиционных знаний, определенных форм кооперации между членами общины. Нередко такие потери ставят под угрозу целостность общины, или же нарушают символическую реинтерпретацию ее связей с кормящим ландшафтом. Так, по данным французских исследователей¹⁶, основанным на свидетельствах членов одной из общин индейцев Кри в Северном Квебеке, культурное измерение ценности биоразнообразия, утраченного в результате строительства там крупной гидроэлектростанции, кроме прямых потерь, выразившихся в уменьшении рыбных запасов и загрязнении водоемов, состояло еще и в следующем:

- часть рыбных ресурсов перестала быть доступной для Кри, так как были разрушены или подверглись существенным изменениям места, наиболее удобные для традиционного рыболовства;
- социальные связи в общине значительно ослабели в связи с утратой наиболее продуктивных мест рыбалки, служивших одновременно местами встреч, совместной деятельности членов общины, дележа полученного улова и ценностей;
- произошла потеря традиционных знаний, составлявших существенную часть культурного наследия;
- были утрачены символические отношения индейцев Кри, возникшие вследствие близости людей к животным.

Способы изучения и организации ТЭЗ достаточно полно разработаны и апробированы зарубежными специалистами, накопившими в этом вопросе значительный опыт¹⁷. Они отмечают, в частности, что необходимо четко различать:

- фактические ТЭЗ, основанные на непосредственных наблюдениях, которые могут быть проверены;
- выводы или гипотезы, которые могут быть доказаны или отвергнуты в процессе исследования;
- ценностные ориентации и нормативные экологические установки, которые необходимо учитывать при управлении ресурсами, оценке наносимого общинам ущерба и в других случаях.

Чтобы ТЭЗ не выглядели как случайное нагромождение противоречивых и принципиально непроверяемых фактов, субъективных суждений и некорректных выводов (какими их нередко считают специалисты-экологи), они должны быть правильно зафиксированы, соответствующим образом протестированы и представлены в удобной для понимания и привычной для ученых форме¹⁸.

Остановимся на этнокультурных аспектах управления традиционным природопользованием на основе ТЭЗ.

Отношение человека к другим народам строится, в целом, на тех же принципах, что и его отношение к природе. Поэтому корни современного экологического кризиса и кризиса отношений между «западной» цивилизацией и коренными народами одни и те же. Рассматривая окружающий мир утилитарно, как средство для достижения своих целей, современное общество распространяет этот подход как на природу, так и на другие народы.

«Западный» антропоцентризм тесно связан с этноцентризмом, с идеей о том, что западная цивилизация единственная, достойная носить название цивилизации. Важное следствие этой связи состоит в том, что наши отношения с культурами коренных народов не смогут претерпеть решительных изменений без параллельного решительного изменения наших отношений с природой. Этот тезис встречается не только у лидеров коренных народов, но и у многих западных авторов, подчеркивающих, что этноцид и экоцид – две стороны одного и того же процесса¹⁹.

Позиция, противоположная этно- и антропоцентризму, подчеркивает уникальный характер и ценность культур коренных народов. «Каждая этническая группа, – пишет Ж. Рейчел-Долматов, миссионер, более 25 лет проработавший с американскими индейцами, – в каких бы условиях она ни развивалась, всегда была вынуждена сама искать решение основных жизненных проблем, таких, как питание, жилье, отдых, создание семьи, воспитание детей, социальная ответственность, охрана здоровья. Равным образом это всегда касалось и трансцендентальных проблем: божественного и святого, смерти и потустороннего мира, принципов добра и зла, наказания и вознаграждения. Все это богатство человеческого опыта, основанного на тысячах различных духовных и материальных путей развития, мы обесценили, применив к нему слово «примитивный». Причем сделали это, исходя, главным образом, из технологии и низкого уровня экономического дохода в обществе... Вместо стремления к контакту и обмену, считается, что нам нечему учиться у индейцев»²⁰. Таким образом, глубокому пониманию традиционных культур представителями доминирующего общества препятствуют, в первую очередь, этно- и антропоцентрические установки их собственной культуры.

Все национальные культуры считают, что их система интерпретации мира лучшая, более реальная, чем другие. Вера в то, что одни интерпретации «высшие» по отношению к другим ведет к непониманию и конфликтам. Культура каждого общества включает свой особый путь познания природного окружения и отношений между человеком и природой. Это верно, в том числе, и для западной науки, которая сама есть продукт особых исторических условий и культурных традиций. Несмотря на мощь и широту распространения, современная система научного знания остается лишь одной среди многих других традиций получения знаний об окружающем мире. Поэтому те, кто рассматривает западную модель природопользования и управления ресурсами биосферы как научную, а значит, и единственно верную, игнорируя ее культурный контекст (то есть этническую картину мира, принципы социальной организации, отношений власти и др.), находятся в заблуждении²¹.

Взгляд на природопользование северных этносов в аспекте культуры показывает, что ТЭЗ представляют собой нечто гораздо большее, чем книга рецептов, регулирующих отношения человека с его природным окружением. Способ, которым мы концептуализируем природу, и пути, которыми мы управляем своими отношениями с миром природы, обнаруживают большую часть проблемы «кто мы есть». Традиционное природопользование действительно выражает экологическую культуру традиционного общества, отличную от «западной» и позволяющую строить стратегии устойчивого развития, исходя из другого культурного контекста, нежели это делает «западная» экология²².

Таким образом, мы можем понять, как происходит управление биологическими ресурсами в природопользовании коренных северных народов исходя не только из отдельных элементов ТЭЗ и системы хозяйства, но также из социальной организации этноса и его этнической картины мира.

Эта точка зрения прямо противоположна имевшим до недавнего времени широкое распространение взглядам на традиционные формы природопользования как на отсталые, а на ТЭЗ как на «примитивную» экологию.

Понимание традиционного природопользования в контексте различных культурных традиций – сложная задача, требующая объединения усилий экологов и гуманитариев. Изучение культурного контекста традиционного природопользования северных народов показывает, что управление биологическими ресурсами в нем, в отличие от «западных» моделей природопользования, не принадлежит исключительно к сфере научной мысли и практики. Это часть интегрального целого, объединяющего способы познания, восприятия ок-

ружающего мира и образа жизни. Представления о том, как устроен мир, формируют отношения коренных народов с их природной средой и сами формируются на основе этих отношений. Система связей этноса и ландшафта в большей степени продукт культуры, а не просто отдельных наблюдений за природой. Сочетая символические и эмпирические знания, каждый из коренных северных народов вырабатывает свое уникальное представление о природе, которое, оставаясь частью его традиционной культуры, входит и в систему природопользования.

Признание того, что современная «западная» наука в целом и научные основы управления биологическими ресурсами северных территорий, в частности, культурно обусловлены, стало вызовом для многих специалистов-экологов и политических деятелей в области охраны природы Арктики. Этот подход требует признать, что могут существовать и принципиально другие точки зрения на проблемы природопользования и устойчивого развития. Согласиться с этим — значит, сделать важный шаг на пути к более полному пониманию ценности традиционных культур, составляющих богатство мирового культурно-экологического наследия.

В заключение приведем конкретный пример участия коренного населения нашей страны в системе совместного управления биоресурсами. Он касается береговых чукчей и эскимосов Восточной Чукотки, традиционное природопользование которых основано на морском зверобойном промысле. Инициатором движения к совместному управлению ресурсами морских млекопитающих выступило первое самостоятельное предприятие коренных жителей Чукотки — «Наукан».

Кооператив «Наукан» был создан в поселке Лаврентия (центр Чукотского района) в 1987 году. С 1991 года он является национальным смешанным товариществом (НСТ). Его основная деятельность — морской зверобойный промысел и вылов рыбы, обеспечение коренных жителей поселка продуктами традиционного питания. В 1991 году товарищество заключило с Правительством района Северного Склона штата Аляска и Департаментом управления биологическими ресурсами этого же района договор на выполнение работ по наблюдению за миграциями гренландских китов в водах морей, омывающих Чукотский полуостров. Причем Правительство Северного Склона выступило в качестве заказчика, финансирующего работы.

Начав работать над чисто научным проектом, стороны скоро увидели, что значение их совместной деятельности выходит далеко за рамки решения этой, хотя и очень важной для коренного населения, конкретной задачи. Уже на следующий год наличие у «заказчика» и «исполнителя» общих интересов в этой области послужило основанием

для заключения более развернутого Совместного соглашения по изучению миграций гренландских китов в Чукотском и Беринговом морях. В дальнейшем круг проблем продолжал расширяться и цели стали принимать все более социальный характер.

Поскольку киты, в том числе и обитающие в Северной Пацифике, занесены в международную Красную книгу, их промысел строго регламентируется специальной Международной китобойной комиссией (МКК). Квоты на добычу выделяются только при условии строгого соблюдения природоохранного законодательства и промысловой отчетности. В соответствии с требованиями МКК аборигенная охота на китов допускается только при проведении регулярных научных исследований, результаты которых должны периодически представляться в комиссию. Отсутствие достаточных научных исследований до последнего времени препятствовало России в получении даже очень небольшой квоты на право аборигенной добычи гренландского кита. В годы реформ долго не проводились и полномасштабные исследования по серому киту, что вызвало серьезные претензии МКК к России при выделении квот на его добычу. Возникла реальная угроза полного запрета этого промысла международной комиссией. В то же время общее ухудшение финансирования научных исследований в стране не оставляло надежд на конструктивное решение проблемы в ближайшие годы²³.

Выход был найден самими морскими охотниками НСТ «Наухан», которые при поддержке американских коллег взялись за развитие системы экологического мониторинга морских млекопитающих Северной Пацифики на основе использования традиционных знаний. Совместный проект наметил целый ряд задач. Основной из них была организация сети наблюдательных пунктов, в которых морские охотники – чукчи и эскимосы – осуществляли регулярное наблюдение за миграциями морских млекопитающих. Первым объектом наблюдения были гренландские киты, информация о которых была в наибольшем дефиците и в первую очередь требовалась для обоснования выделения квот.

Необходимо было установить наличие и характер весенней миграции гренландских китов вдоль берегов Чукотского полуострова, выяснить идут ли киты к мысу Барроу на Аляске или остаются в российских водах. Кроме того, важно было определить, как далеко на юг проходят гренландские киты во время осенней миграции в Беринговом море вдоль российских берегов и каковы возможности их питания в этот период. Охотники во все времена наблюдали этого морского гиганта и даже охотились на него, но им никогда не приходилось заниматься систематическими наблюдениями и подсчетом количества китов. Теперь же данные, собранные наблюдателями «Наукана», позволили научно обосновать квоту добычи гренландского кита.

С 1995 года в рамках сотрудничества были поставлены более широкие задачи по укреплению взаимодействия «Наукана» с другими национальными предприятиями Чукотского района и Обществом эскимосов Чукотки «Юпик», а также по возрождению традиций морского промысла, в значительной степени уже утраченных. Были организованы поездки морских охотников на Аляску для обмена опытом организации промысла морских млекопитающих и знакомства с деятельностью общественных организаций по защите интересов коренного населения штата. В рамках проекта Правительство Северного Склона оказало коренным жителям Чукотского района также существенную техническую помощь.

Для организации наблюдений на северо-восточном побережье Чукотского полуострова от села Нешкан на севере до Лорино на юге была создана цепь наблюдательных пунктов. Кроме постоянных наблюдений с береговых точек, фиксировалась также информация от охотников, наблюдавших животных с вельботов в ходе промысла. В качестве наблюдателей были подобраны опытные потомственные морские охотники, хорошо знающие и море, и поведение китов. С каждым из них НСТ «Нешкан» заключило письменный договор. По условиям проекта итоги наблюдений ежемесячно переводились на английский язык и направлялись в Департамент управления биологическими ресурсами Северного Склона. Каждый наблюдатель получил для работы должностную инструкцию, методическое пособие по определению китообразных, журнал наблюдений, радиостанцию, бинокль, руль-мотор, палатку и другое необходимое снаряжение. Кроме коренных жителей в проекте участвовали научные консультанты-биологи. В программу были включены и культурные мероприятия, которые проводились на базе краеведческого музея в Провиденции.

В целом эта работа сыграла большую роль в сближении коренных жителей Чукотки и Аляски, научила чукотских зверобоев по-новому смотреть на свою роль в управлении ресурсами морских млекопитающих. Была создана уникальная, не имеющая аналогов в мире сеть наблюдательных пунктов, на которых работают коренные жители. Техническая помощь укрепила материальную базу морского промысла, дала возможность охотникам возобновить традиционные методы добычи серых китов. Проект стал важным шагом в возрождении национальной культуры китобойного промысла, способствовал сохранению и употреблению традиционного лексикона и послужил толчком для изготовления традиционных орудий морского промысла.

Здесь необходимо напомнить, что добыча серого кита всегда была существенной частью охотничьей культуры Восточной Чукотки. Постепенная утрата этой культуры началась после запрета традицион-

го промысла кита с байдар, сделанных из шкур морского зверя. Это объяснялось опасностью такого промысла, который стал осуществляться со специального китобойного судна «Звездный». Совхозы платили большие деньги за его аренду, а полученное мясо не отдавали местным жителям, а продавали или использовали на зверофермах. Люди получали минимум китового мяса, мантака и другой традиционной продукции. В период реформ затраты на судовой промысел настолько возросли, что совхозы вынуждены были прекратить его вовсе. Оставшись без необходимых для жизни в местных условиях продуктов, коренные жители стали требовать возобновления охоты на серого кита с байдар и вельботов. В 1994 году они получили квоту на 140 серых китов, однако их радость была омрачена гибелью охотников из Нунлиграна при попытке добычи кита с байдары. К этому времени в поселках оставалось очень мало людей старшего поколения, способных обучить молодежь охоте с гарпуном и огнестрельным оружием. Несколько опытных стариков-охотников осталось в Лорино, которое и стало центром возрождения забытых традиций. Лоринские охотники также не избежали трагической ситуации, когда кит ударом хвоста разбил их вельбот и с трудом удалось спасти рулевого²⁴.

Первое время китов добывали самыми примитивными средствами, используя самодельные пики, буи, гарпуны и маломощные скорострельные винтовки. На добычу каждого кита требовались десятки и сотни патронов и затрачивалось много времени. Это противоречило нормативам МКК, которая заботится о том, чтобы смерть животных наступала достаточно быстро. Теперь использование более мощных моторов, специально изготовленных больших алюминиевых лодок и американского огнестрельного оружия типа «датинган» коренным образом изменили обстановку на промысле, который стал эффективным и безопасным. Очередной задачей сделалось распространение полученного опыта на другие районы Чукотки, а также освоение ресурсов гренландского кита, который значительно крупнее серого, но ведет себя во время охоты гораздо более спокойно.

Коренные жители Чукотки участвуют в мониторинге не только китов, но и других морских млекопитающих. В Чукотском союзе морских зверобоев создано три комиссии: по китам, моржам и белым медведям²⁵. Белый медведь, так же как и киты, является строго охраняемым «красно-книжным» видом. Добиться открытия на него аборигенной охоты вполне реально, так как численность медведей уже давно держится на высоком уровне, однако для этого необходимо серьезное научное обоснование.

Мониторинг тихоокеанского моржа должен поставлять достоверную информацию о добыче животных как в Российской, так и в Аме-

риканской частях Пацифики, что практически невозможно без активного участия самих охотников. Кроме того, использование их знаний дает возможность сократить до минимума дорогостоящие авиаучетные работы.

В 1980-е годы в России мониторинг моржа осуществлялся учеными и работниками морзвербойных инспекций со специальных судов, однако экономические трудности периода реформ привели к его прекращению. Недавно он возобновился на новой основе, с активным использованием традиционных экологических знаний коренного населения.

В 1999 году в Барроу председатель НСТ «Наукан» Михаил Зеленский и председатель Общества эскимосов Чукотки Людмила Айнана заключили соглашения по мониторингу добычи тихоокеанского моржа с органами управления биологическими ресурсами штата Аляски, которые осуществили финансирование работ. Были поставлены четыре основных задачи:

- включить охотников на моржа Чукотского и Провиденского районов в программу управления ресурсами и предоставить им возможности обучения;
- документировать количество моржей, которые добываются в прибрежных поселках этих районов;
- выяснить возрастную и половую структуру добытых животных;
- установить количество подраненных и ушедших моржей.

Все наблюдатели получили соответствующие инструкции и рабочие документы и стали представлять ежемесячные отчеты о добыче моржей через районных координаторов. В результате стали поступать данные по динамическим изменениям структуры популяции тихоокеанского моржа, произведена оценка истинных размеров добычи и промысловых потерь. В частности, было установлено, что официальные отчеты добывающих предприятий содержали заниженные примерно на 20 % данные о количестве добытых моржей²⁶.

Не вызывает сомнений, что совместная работа коренных жителей Чукотки и Аляски способствовала тому, что чукчи и эскимосы стали более эффективно защищать свои интересы в сфере традиционного природопользования и перед администрацией Чукотского автономного округа. Так, 16 февраля 1995 года инициативная группа из семи морских охотников Чукотского и Провиденского районов написала обращение ко всем морским охотникам Чукотки с предложением создать самодеятельную организацию морских охотников. «За нас никто не будет решать, мы сами должны подумать о сохранении древнейшей культуры морского промысла, который считается в настоящее время не основным видом производства, а вспомогательным

к клеточному звероводству и оленеводству. А ведь морской промысел является основой жизни, культуры и языка береговых жителей Чукотки. Мы должны сохранить себя как самобытный народ и передать потомкам опыт традиционного образа жизни»²⁷.

В марте 1998 был созван Первый съезд морских зверобоев Чукотки и образован Союз морских зверобоев Чукотки. Союзом были разработаны «Принципы партнерства между администрацией автономного округа, организациями и ведомствами РФ и Союзом морских зверобоев Чукотки», которые были подписаны генеральным директором Союза и губернатором округа.

Такое взаимодействие позволило выделить основные направления поддержки морского промысла со стороны администрации округа на перспективу и определить конкретные финансовые и организационно-технические меры на первом этапе. Прежде всего речь шла об оснащении оружием и боеприпасами. Уже в 1998 году поставка оружия была проведена адресно для 36 бригад Чукотского, Провиденского и Иультинского районов. Впоследствии Союзом совместно с главным специалистом Департамента сельского хозяйства Э. В. Здором был создан банк данных о состоянии морского зверобойного промысла в районах округа, о его материально-технической базе, количестве добываемого зверя, участии в промысле охотников, организовано регулярное поступление оперативной информации, необходимой для управления промыслом²⁸.

Другими важными мероприятиями были приобретение партии специальных алюминиевых лодок для китобойного промысла и оборудования для переработки продукции, подготовка проекта Закона о морском зверобойном промысле и разработка Программы развития морского зверобойного промысла в округе. Надо отметить, что принятый окружной Думой 3 февраля 1999 года закон получил название «О государственном регулировании морского зверобойного промысла в Чукотском автономном округе». Хотя такое название, по-видимому, отразило желание окружной Думы утвердить в вопросах управления традиционным природопользованием примат государства, по своему содержанию закон реально способствует сохранению промысловых традиций, уклада жизни и культуры коренного населения береговых чукчей и эскимосов.

В соответствии с этим законом коренным жителям должно быть предоставлено исключительное право на добычу китообразных, право применения традиционных методов добычи, приоритетное право на выбор промысловых угодий, а также льготы в отношении сроков, районов, полового и возрастного состава и количества добываемых животных. Указанные права реализуются по согласованию с органами охраны животного мира на федеральном и территориальном уровнях. Государственная поддержка включает государственные гарантии,

дотации, компенсации повышенных затрат, льготное кредитование, а также освобождение от налогов и льгот по обязательным платежам в региональные целевые бюджетные фонды для лиц и организаций, занятых морским зверобойным промыслом. Кроме того, законом предусмотрены разработка региональных целевых программ развития, финансирование научно-исследовательских работ и подготовки кадров для морского зверобойного промысла.

Закон успешно реализуется и уже во многом способствовал возрождению морского зверобойного промысла у коренных жителей приморских поселков Восточной Чукотки.

¹ Колташиков Л. А. Таймырская популяция дикого северного оленя (биологические основы управления и устойчивого использования ресурсов). Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. доктора биол. наук. Норильск, 2000.

² Зыланов В. К. Основы концепции морской рыболовной политики России // Рыбное хозяйство, 2001, № 3. С. 4-7.

³ Наукин Д., Коротаев Ю., Попова Л. Тихоокеанские лососи Чукотки // Рыбное хозяйство, 2000, № 1. С. 43-44.

⁴ Кляшторин Л. Б. Тихоокеанские лососи: климат и динамика запасов // Рыбное хозяйство, 2000, № 4. С. 32-34.

⁵ Notzke, Claudia. Aboriginal peoples and natural resources in Canada. Captus University publication, 1994, 336 pp.

⁶ Osherenko G. Sharing power with native users: co-management regimes for Arctic wildlife // Canadian Arctic Resources Committee Policy Paper № 5, 1988, pp. 1-44.

⁷ Osherenko G. Указ. соч.

⁸ Freeman M.M.R., Carbyn L.N. (eds). Traditional Knowledge and Renewable Resource Management in Northern Regions. Boreal Institute for Northern Studies, Occasional Publication № 23. Edmonton, 1988. 125 p.; Pinkerton, E. (ed.). Co-Operative Management of Local Fisheries. New Directions for Improved Management and Community Development. Vancouver, 1989; Cizek, Petr. The Beverly – Kaminuriak Caribou Management Board. A Case Study of Aboriginal Participation in Resource Management. Canadian Arctic Resources Committee background papers № 1, Ottawa, 1990. 30 p. и др.

⁹ Notzke, указ. соч.

¹⁰ Bjorklund, I. Sami Reindeer Pastoralism as an Indigenous Resource Management System in Northern Norway. In: Traditional Knowledge and Renewable Resource Management in Northern Regions. Boreal Institute for Northern Studies, Occasional Publication № 23, Edmonton, 1988, p. 105-124.

¹¹ Bell R. K. 1994. Indigenous Knowledges, Sustainable Development and Cooperative Management (The FJMC Experience). Arctic Environment. Report on The Seminar On Integration of Indigenous Peoples Knowledge. Reykjavik, 1994.

¹² Райгородецкий Г. Традиционное экологическое знание и «западная» наука: интегративный подход для решения проблемы глобального кризиса окружающей среды // Живая Арктика, 2000, № 1 (13). С. 23-28.

- ¹³ Science for the Twenty-First Century. A New Commitment, World Conference on Science, Budapest, 1999. Principal Documents. Paris, UNESCO, 2000. 47 p.
- ¹⁴ Usher, Peter J. Traditional Ecological Knowledge in Environmental Assessment and Management // Arctic, 2000, vol. 53, № 2 (June), pp. 183-193.
- ¹⁵ Usher, указ. соч.
- ¹⁶ Roue, M., Nakasima, D. Pour qui préserver la biodiversité? // Journ. d'Agric. Trad. et de Bota. Appl., nouvelle serie, 1994, Vol. XXXVI (2). P. 211-235.
- ¹⁷ Andrews, Thomas A. Selected Bibliography of Native Resource Management Systems and Native Knowledge of the Environment // Traditional Knowledge and Renewable Resource Management in Northern Regions. Boreal Institute for Northern Studies, Occasional Publication № 23, Edmonton, 1988. P. 105-204; Freeman M.M.R. The nature and utility of traditional ecological knowledge // Northern Perspectives, 1992, vol. 20, № 1. P. 9-12; Nakasima, D. Conceptualizing nature: the cultural context of resource management // Nature & Resources, 1998, Vol. 34, № 2; Usher, указ. соч. и др.
- ¹⁸ Методам сотрудничества между учеными и общинами коренного населения посвящена статья Гейл Фондейл в этом сборнике.
- ¹⁹ Tournier, Michel. Vendredi ou les limbes du Pacifique, 1967; Jaulin, Robert. La paix blanche. Introduction à l'ethnocide. Paris, 1970, 426; Savarin, Anne-Marie et Meunier, Jacques. Le mythe de Vendredi. // Jaulin Robert (ed.). Le livre blanc de l'ethnocide en Amérique. L'ethnocide à travers Les Amériques. 1972, p. 227-272.; Navet, Eric. Ecocide et peuples naturels: le cas des Amérindiens subarctiques. Arctique horizon 2000. Les peuples chasseurs et éleveurs. Ed. de CNRS, Paris, 1991, p. 123-124. и др.
- ²⁰ Reichel-Dolmatoff, G. Le missionnaire face aux cultures indiennes. Le livre blanc de l'ethnocide en Amérique. L'ethnocide à travers les Amériques, Textes et documents réunis par Robert Jaulin. Paris, 1972, p. 352-353.
- ²¹ Nakasima, 1998, указ. соч.
- ²² Nakasima, 1998, указ. соч.
- ²³ Выступление председателя Чукотэкологии В. М. Шелухина. // Текущие вопросы морского зверобойного промысла и его развитие на 2000 год. Семинар-совещание морских зверобоев Чукотки. Св. Лаврентия. 3-4 августа 1999 года. Стенограмма. Анадырь, Изд. дом «Чукотка», 1999. С. 5-10.
- ²⁴ Роль национального смешанного товарищества «Наукан» в развитии традиционного природопользования коренных жителей Чукотки и выполнению наблюдений по изучению распределения гренландских китов в водах, омывающих Чукотский полуостров (Россия) в 1995 г. Отчет НСТ «Наукан», подготовленный для Департамента управления животным миром Правительства Северного Склона. Барроу, Аляска, США. 1997 (на русском и английском языках).
- ²⁵ Етылев В. Чукотский союз морских зверобоев: роль охотников на моржа в промысловом мониторинге. Труды симпозиума по мониторингу добычи моржа на Аляске и Чукотке. Ном, сентябрь 1998. С. 37-39.
- ²⁶ Мониторинг промысла моржа на Чукотке в 1999 году. Технический отчет. Лаврентия – Провиденция – Анадырь, 2000.

²⁷ Роль национального смешанного товарищества «Наукан» в развитии традиционного природопользования коренных жителей Чукотки, а также результаты береговых наблюдений 1994 года распределения гренландских китов в водах, омывающих Чукотский полуостров (Россия). Отчет НСТ «Наукан», подготовленный для Департамента управления животным миром Правительства Северного Склона. Барроу, Аляска, США, 1995 (на русском и английском языках).

²⁸ Доклад генерального директора Союза морских зверобоев Чукотки Тотто Ю. М. // Текущие вопросы морского зверобойного промысла и его развитие на 2000 год. Семинар-совещание морских зверобоев Чукотки. Св. Лаврентия. 3-4 августа 1999 года. Стенограмма. Анадырь, Изд. дом «Чукотка», 1999. С. 5-10.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ТРАДИЦИОННОГО РЫБОЛОВСТВА И МОРЗВЕРБОЙНОГО ПРОМЫСЛА КОРЕННЫХ НАРОДОВ В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ

О.А. Мурашко, О.И. Давыдова.

В настоящее время коренные народы Севера, как и все российские народы, находятся в тяжелейшем экономическом положении. Именно среди них наблюдается самый высокий в России уровень смертности, безработицы и заболеваемости. Это положение также осложнено большой удаленностью районов традиционного проживания коренных народов от федеральных и региональных центров, бесправие перед лицом коммерческих компаний, наступающих на их исконные промысловые угодья и хищнически эксплуатирующих традиционные природные ресурсы, в том числе и рыбные. Ситуация усугубляется некомпетентной политикой современных властей в этом вопросе.

Рыболовство и морзвербойный промысел коренных народов в Российской империи

Изучение документов о состоянии рыболовства и морзвербойного промысла прошлых лет демонстрирует, что сто лет назад власти более адекватно оценивали значение традиционного рыболовства в жизни коренных народов. Согласно «Уставу об управлении инородцев в Российской империи» 1822 года добыча рыбы и морских животных во внутренних водоемах и прибрежной морской зоне регулировалась, как и все остальные местные промыслы, исключительно обычаями самих коренных народов¹.

Подробные сведения о традиционном рыболовстве народов бассейнов Охотского и Берингова моря, оставил участник Охотско-Камчатской экспедиции В. Н. Слюнин. Эта экспедиция была организована Правительством России в 1895 году в связи с сооружением Сибирской железной дороги и вызванной этим необходимостью изучения, как тогда было принято, экономики Дальнего Востока. Как пишет

В. Н. Слюнин, была составлена специальная программа, «которая обнимала все обширное побережье и касалась всех сторон инородческой жизни». Результатом работы В. Н. Слюнина явился двухтомный труд «Охотско-Камчатский край» (объемом более 1400 страниц), содержащий подробное описание экономической жизни края, статистические таблицы, фотографии и карты².

Из этого труда можно почерпнуть множество любопытных деталей. Например, вылов рыбы «для инородцев», то есть коренных народов, в Российской империи не был ограничен ни по объему, ни по ассортименту, ни по срокам. Более того, в обязанности выборных в каждом инородческом селении старост входил надзор за тем, чтобы население вылавливало в путину и запасало впрок лососевых рыб из расчета не менее одной рыбы на человека в день. В этом случае начальство могло быть спокойно — голод местному населению не грозил.

Так, по статистическим таблицам В. Н. Слюнина, в среднем коренное население Тигильского района (западное побережье Камчатки) за последнее десятилетие XIX века запасало по 409 штук рыбы в свежем, соленом виде и юколы. В Мильковском районе (центральная Камчатка, долина р. Камчатки) — 460 штук. При весе каждой лососевой рыбы около 1 кг легко можно подсчитать, что получалось приблизительно по 400 кг рыбы на одного человека.

Статистические таблицы показывают, что в реальности бывало и больше, и меньше. В 1893 г. в Тигильском районе было запасено по 193 рыбы на человека, а в 1896 — по 741 рыбе на человека. По статистическим таблицам ясно видны четырехлетние колебания объемов захода рыбы. Отдельно (сверх того) учитывалась кислая и сушеная рыба для ездовых собак, учет ее запасов также отражен в таблицах В. Н. Слюнина.

При этом в 1893 году на 955 человек коренного населения Тигильского района было выловлено 610 нерп, а в 1896 году — 1101 нерпа. Следует отметить, что у ительменов-камчадалов нерпичий жир добавляется во все национальные блюда, а также является панацеей от всех болезней. Нерпичье мясо является ритуальной пищей на ежегодном осеннем празднике. В Мильковском районе недоходы рыбы отчасти компенсировались продукцией огородничества.

Описывая круглогодичный хозяйственный календарь аборигенов, В. Н. Слюнин показал, что разные породы рыбы вылавливаются практически круглый год, причем в отдельных районах существуют свои даты подхода рыбы, которые отлично знает коренное население.

Ранней весной заканчиваются летние и осенние запасы, население и ездовые собаки начинают голодать. В это время в мелкие места подходит камбала, вахня (треска). Люди выходят в море на байдарках

и батах, соединенных по два и по три. Рыбу ловят черпаками, сетками, сачками (чиручами) и просто железным крюком. Она идет на дневное пропитание и в «кислые ямы» для собак. Морским ловом рыбы в весенние месяцы занимаются и камчадалы, и коряки, и тунгусы, и ламуты. После трески и наваги, по срокам, идет корюшка, уек, которые мало заходят в реки. Например, на западном побережье Камчатки корюшка преимущественно заходит в одну-две реки в 20-х числах мая. В марте-апреле в реках ловят гольца и хариуса, которые зимуют высоко по течению. В первых числах июня начинается настоящая рыбная страда – приход к берегу и в реки первых лососевых. Сначала чавыча, затем красная, горбуша, хайко или кета, кижуч. Их лов идет до поздней осени.

В. Н. Слюнин считал, что даже при лимите «одна рыба в день на человека» рацион аборигенов полуголодный, и поэтому призывал администрации поддерживать сезонный морской лов рыбы.

В. Н. Слюнин подробно описывает орудия и средства лова коренных народов.

Лов сетью от 7 до 15 сажений. В зависимости от речных условий или один конец сети закрепляли на берегу, а другой выше по течению ставили на якорь, или один конец сети свободно на поплавке пускали плыть вниз по течению, а другой тянули по берегу или, держа оба конца сети, плыли вниз на двух лодках.

Лов запором – устройством типа плетня, которым перегородивают реку, имеющим отверстия, заканчивающиеся мордами-ловушками. Запор является артельным средством лова, который осуществляется при участии нескольких семей. Обычно, на быстрых реках бассейнов Охотского и Берингова морей запор трудно удержать, и лов запором длится несколько часов в день.

Лов черпаками, чиручами, сачками, крючками на ремне или на шесте.

В своей работе В. Н. Слюнин отмечал, что русские старожилы Охотско-Камчатского края, адаптируясь к местным условиям, усвоили традиционные формы рыболовства коренных народов. Интересно, что многие традиционные орудия лова и способы заготовки рыбы имеют по всей Сибири одинаковые названия, часто заимствованные из того или иного местного языка и распространенные русскими старожилами.

Отмечая проблемы аборигенного рыболовства, В. Н. Слюнин неоднократно указывает на недостаток «неводного прядева» у коренных народов. Сети плелись из растительного волокна, чаще всего из крапивы, и были непрочными. В связи с хозяйничаньем американских и японских рыболовов в наших дальневосточных морях, он указывал на примитивность морских средств передвижения коренных народов

и рекомендовал администрации помочь им с морскими судами. Об этом же пишет и другой исследователь Камчатки врач В. Н. Тюшов.

Описывая быт камчадалов, их тяжелый и опасный морской рыболовный и зверобойный промысел, сопряженный с рискованными ситуациями, В. Н. Тюшов в начале XX века сделал очень конструктивный вывод: «Все подобные случаи (гибели рыбаков и морзверобоев на море — *О.М.*), передаваемые тоном полного равнодушия к их трагизму, доказывают лишь одно, что инородцы не обеспечены средствами передвижения по морю даже вблизи берегов. И было бы, мне кажется, мерой более полезной, чем несколько десятков приказов, снабдить этих приморских жителей, способных в байдарах совершать путь от Паланы до Тигиля, морскими вельботами или хотя бы японскими шампунками... Только незнакомством местной администрации с бытом управляемого населения и с естественными условиями страны можно объяснить, что в настоящее время прежние мореходы-камчадалы, известные своими походами на байдарах с Паланы до Ичи и южнее, вынуждены и зимой, и летом вести сообщение между прибрежными селениями на собаках, на лошадях, даже пешком»³.

Новые российские законы и старые проблемы коренных народов спустя 100 лет

Это резюме В. Н. Тюшова, сделанное почти сто лет назад, хочется повторить и сегодня, так как старые проблемы с орудиями и средствами лова сохранились до сих пор. Но за последние 100 лет появились новые обстоятельства, вызывающие вопросы.

Почему древних мореходов-ительменов и других представителей коренных народов — морских охотников и рыболовов — и во все предыдущие годы советской власти, и сейчас упорно оттесняют от морского промысла, лишают доступа к морским традиционным ресурсам? Почему начиная с шестидесятых годов на морском промысле и обработке рыбы, промысле нерпы, например, на Камчатке, работали преимущественно приезжие, а потомственные рыболовы и морзверобой-аборигены были вынуждены выращивать для них на колхозных фермах коров и свиней, заниматься овощеводством? Почему в 1992-1993 годах при разделе имущества рыболовных совхозов и колхозов, акционерами которых на короткое время оказались представители коренных народов, им не выделили морские рыболовные суда? А ведь, не говоря уже о промысле морского зверя, лове трески, наваги, сельди, крабовый промысел также являлся традиционным «для камчадалов и олюторов», которые ловили крабов «крючками на вахню», о чем писал еще Г. Штеллер в XVIII веке. Почему же нынешние аборигены

Дальнего Востока отлучены от морского промысла морзверья, рыбы, крабов, и считаются исключительно речными и озерными рыболовами, которым необходимы указания начальства, где, когда и сколько они должны ловить?

Вызывает недоумение, чем же руководствуются сейчас администрации дальневосточных регионов, когда самые шедрые из них предоставляют коренным народам лимиты по 200 кг рыбы на человека в год, и это только на бумаге, а в реальности для разных районов эти лимиты ежегодно колеблются от 30 до 100 кг. Причем из-за отсутствия снастей, лодок и это количество рыбы полностью не вылавливается. А ведь для многих коренных народов не только Дальнего Востока, но и всей Сибири рыба всегда составляла основу питания. Современные исследования также показывают, что рыба составляет от двух третей до трех четвертей всего рациона коренного и старожильского сельского населения даже у оленеводов. Сейчас снабжение этих регионов необходимыми продуктами в связи с систематическим невыполнением северного завоза стало даже хуже, чем в царские времена. Федеральные и региональные программы поддержки коренных народов из-за отсутствия денег в бюджете не работают. Коренное население практически полностью перешло на традиционные методы жизнеобеспечения. Административное лимитирование рыболовства и морзвербойного промысла коренных народов в таких условиях ведет к их систематическому недоеданию и голоду.

Есть ли у региональных администраций законные основания распространения общих правил рыболовства на коренные народы?

На каком основании администрации запрещают традиционные орудия лова и ограничивают его сроки, выписывая билеты для индивидуального лова с 20 августа, приказывая рыбинспекторам отлавливать «безбилетных»? И те с большим энтузиазмом выполняют план по браконьерам именно на беззащитных аборигенах и старожилах, режут им с трудом добытые и починенные сети.

Почему лимиты для индивидуального лова выделяются коренным народам по остаточному принципу, после коммерческих предприятий? При этом представители власти мотивируют свои действия тем, что они в первую очередь обязаны поддерживать крупные предприятия, создающие рабочие места. Сейчас эта мотивировка стала неактуальной, так как Правительство приняло решение выставлять все рыбные квоты на аукцион, забыв в своем постановлении о коренном населении.

Такие действия и соответствующие нормативные акты региональных властей и Правительства противоречат федеральному законодательству.

Распространение общих правил рыболовства на коренное население в отношении выделения необоснованно ограниченных лимитов,

ограничения по срокам лова, по применению традиционных способов лова противоречит Федеральному закону «О животном мире»⁴, где прямо указано:

«Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования животного мира относятся:

... обеспечение прав коренного населения на территориях его традиционного расселения и хозяйственной деятельности в части охраны окружающей природной среды, традиционного образа жизни, а также традиционных способов использования объектов животного мира...

Статья 9. Участие коренных малочисленных народов и этнических общностей в охране и использовании объектов животного мира, сохранении и восстановлении среды их обитания.

Граждане, составляющие *коренные малочисленные народы и этнические общности*, если исконная среда их обитания и традиционный образ жизни связаны с животным миром, наряду с общими правами граждан в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания *наделяются особыми правами*, предусмотренными в статьях 48 и 49 настоящего Федерального закона.

Статья 48. Право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности

Граждане Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту, рыболовство и собирательство, имеют *право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности*, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность и устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека.

Это право указанные граждане могут осуществлять как индивидуально, так и коллективно, создавая объединения на различной основе (семейные, родовые, территориально-хозяйственные общины, союзы охотников, собирателей, рыболовов и иные).

Сохранение и поощрение традиционных методов использования и охраны животного мира, среды его обитания должны быть совместимы с требованиями устойчивого существования и устойчивого использования животного мира.

Статья 49. Право на приоритетное пользование животным миром

Коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности.

Право на приоритетное пользование животным миром включает в себя:

предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражданам, принадлежащим к группам населения, указанным в части первой настоящей статьи, и их объединениям;

льготы в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности;

исключительное право на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности;

иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Право на приоритетное пользование животным миром распространяется на граждан, принадлежащих к группам населения, указанным в части первой настоящей статьи, а также на иных граждан, постоянно проживающих на данной территории и включенных на законных основаниях в одну из групп населения, указанных в части первой настоящей статьи.

В случаях, если на одной и той же территории традиционно расселены и ведут традиционную хозяйственную деятельность две или более групп населения, как указанные в части первой настоящей статьи, так и иные, эти группы обладают правом на приоритетное пользование животным миром. Сфера применения данного права определяется на основе взаимного соглашения между указанными группами населения.

Переуступка права на приоритетное пользование животным миром гражданам и юридическим лицам, не указанным в части первой статьи 48 настоящего Федерального закона, запрещена».

Этот федеральный закон был принят в 1995 г., то есть 6 лет назад. По Российскому законодательству региональные законы и нормативные акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом.

Какие из провозглашенных в этом федеральном законе права коренных народов нашли свое развитие в региональном законодатель-

стве и других нормативных актах Камчатской области и Корякского автономного округа?

Федеральная и региональная политика в отношении рыболовства и морзвербойного промысла коренных народов строится на основании нормативных актов, которые противоречат федеральному законодательству. Такая политика либо некомпетентна, либо злонамеренна и справедливо порождает среди коренных народов обиду и протест.

Доходят ли новые законы до старых российских окраин?

Существующая законодательная база Камчатской области в отношении рыболовства и морзвербойного промысла коренных малочисленных народов слабо развита и представлена законами Камчатской области «О животном мире Камчатской области», «О рыболовстве и водных биоресурсах в Камчатской области» и постановлениями администрации Камчатской области⁵.

На Камчатке закон «О животном мире Камчатской области» был принят лишь в 1999 году, то есть уже после принятия Федерального закона «О животном мире». Однако в законе Камчатской области не нашлось места положениям, закрепляющим особые права коренных малочисленных народов, указанные в Федеральном законе «О животном мире».

Камчатский законодатель, указав в законе «О животном мире Камчатской области» приоритет в предоставлении животного мира в пользование на конкретной территории, акватории коренным малочисленным народам, посчитал, что этим обеспечены права коренного населения.

Однако наряду с коренными малочисленными народами таким же приоритетом пользуются предприятия или граждане, которые ранее осуществляли пользование животным миром на данной территории или акватории, соблюдали правила пользования, вели учет и оценку объектов животного мира, охраняли его.

Это значит, что коммерческое предприятие, имеющее долгосрочную лицензию на пользование животным миром, не имеющее нарушений природоохранного законодательства, пользуется приоритетом на предоставление объектов животного мира одновременно с коренным населением.

В статье 17 закона «О животном мире Камчатской области» описывается порядок подачи заявки на получение лицензии на пользование животным миром и указывается, что «при наличии нескольких равных по приоритету претендентов на одну и ту же территорию, акваторию их предоставление в пользование осуществляется на основа-

нии конкурсов с соблюдением антимонопольных требований, а также с учетом наличия специалистов соответствующего профиля и реально существующего вклада (для лиц, ранее осуществляющих пользование животным миром) или декларируемого вклада (для новых пользователей)».

Это положение реально сводит на нет приоритет, данный коренным малочисленным народам законом «О животном мире Камчатской области», и противоречит требованиям Федерального закона «О животном мире».

В 1997 году был принят закон Камчатской области «О рыболовстве и водных биоресурсах в Камчатской области». Данный закон выделяет из всего числа пользователей коренные малочисленные народы севера Камчатской области и их хозяйственные территориальные общности как субъекты отношений в области пользования водными биоресурсами в Камчатской области. Закон устанавливает, что ежегодно коренным малочисленным народам севера Камчатской области выделяется квота вылова анадромных видов рыб в соответствии с установленными биологическими нормами. Квоты вылова водных биоресурсов предоставляются в пользование по результатам конкурса.

Коренные малочисленные народы, согласно закону Камчатской области, пользуются первоочередным правом на участие в конкурсе наряду с «объединениями граждан, организаций, производственными предприятиями различных форм собственности, для которых промысел является традиционной формой деятельности» или которые занимаются искусственным воспроизводством биоресурсов.

Однако и это положение противоречит Федеральному закону «О животном мире».

Закон Камчатской области вводит специальную структуру – Камчатский рыбохозяйственный совет, который действует на основании положения, утвержденного Постановлением Совета народных депутатов Камчатской области № 739 от 27.03.2001 г. Согласно положению это «коллегальный экспертно-рекомендательный орган», в тексте документа вообще нет упоминания об участии в работе рыбохозяйственного совета представителей коренных малочисленных народов севера Камчатки.

«Официальные ведомости» Камчатской области № 26 от 28 июня 2001 года напечатали разработанные Камчатрыбводом и КамчатНИРО меры регулирования промысла анадромных видов рыб на территории Камчатской области в путину 2001 года. В этом документе указаны проходные дни на речных рыбопромысловых участках, то есть дни, когда нельзя ловить рыбу. Также для всех районов Камчатской области перечислены участки, реки, на которых лов рыбы запрещен или

ограничен. Установлено, что начало промысла лососей в Авачинской губе для личного потребления малочисленных народов Севера определяется после достижения 50 % закладки икры на рыбозаводах.

«Официальные ведомости» Камчатской области № 19 от 17.05.01 г. поместили объявление о проведении конкурса по закреплению рыбопромысловых участков на территории Камчатской области. На основании Положения о проведении конкурсов по закреплению рыбопромысловых участков в объявлении был дан список из девяти документов, которые должны быть предоставлены на конкурс и условия его проведения. Однако в тексте не было упоминания, что согласно федеральному и региональному законодательству коренные малочисленные народы имеют право на первоочередное участие в конкурсе, имеют другие льготы.

Чиновники Камчатской области игнорируют тот факт, что представители коренных малочисленных народов Камчатки на сегодняшний день чаще всего не в состоянии собрать пакет документов для участия в конкурсе (почему – это отдельный вопрос), и то, что исконные жители данной территории, прежде хозяева этой земли, должны стоять в очереди и ждать, когда им выделят квоты на лов рыбы, основную пищу аборигенов.

Как же устанавливается размер квот для коренных малочисленных народов на Камчатке?

Анадромные виды рыб являются федеральным ресурсом, поэтому обще допустимый улов (ОДУ) на каждый год определяет федеральное ведомство, которое определяет и региональную квоту на вылов. Из этой региональной квоты выделяются квоты на нужды коренных малочисленных народов. По данным Камчатрыбвода квота, выделенная аборигенам на личное потребление, распределяется Ассоциацией коренных малочисленных народов. Полученные лимиты Ассоциации отдают на освоение коммерческим предприятиям, учредителями которых чаще всего являются сами. Эти предприятия за определенный процент вылавливают рыбу и передают ее Ассоциациям, председатели и члены правления которых определяют сколько килограммов рыбы получит каждый член Ассоциации в год.

По данным Ассоциации народов Севера Алеутского района Камчатской области, алеутам до 1990 года выделялось в год по 100 кг рыбы (нерка, кижуч) на члена семьи. Позже Администрация совместно с руководством АНСАРКО пересмотрела это количество. У алеутов (с их согласия) было изъято по 50 кг в пользу ветеранов. Теперь выдают по 50 кг рыбы на детей до 16 лет и по 100 кг на взрослого члена семьи. Когда Алеутский район был прекрасно обеспечен продуктами, выделенной рыбы было достаточно. В настоящее время алеуты живут,

питаясь только рыбой, мясом котиков (в период осеннего забоя), грибами и ягодами. Местное население о. Беринга, ранее прекрасные охотники на морзверя, спивается и забывает свои традиции, былое мастерство.

В качестве примера конфликта законодательства и традиций можно привести такую ситуацию: алеуты всегда употребляли в пищу отнерестившуюся рыбу, которую, естественно, добывали из нерестилища. Правила рыболовства Камчатской области запрещают добывать рыбу из нерестилища, поэтому каждый алеут, желающий полакомиться традиционной пищей, автоматически становится браконьером, и на него распространяются все карательные меры природоохранного законодательства.

В городе Петропавловске-Камчатском создана Ассоциация коренных малочисленных народов Севера. Ее члены живут в городе, но от этого их желание питаться рыбой не стало меньше. Администрация выделяет на Ассоциацию лимиты на личное потребление (по прогнозам Камчатрыбвода); их осваивают предприятия, с которыми заключает договора Ассоциация.

В 1996 году в Авачинской губе на личное потребление малочисленных народов Севера, живущих в г. Петропавловске-Камчатском, выделено: горбуши – 28 т (выловлено 10,95 т), кеты – 14,50 (11,14), чавычи – 1,10 (0,41 т), нерки выловлено 1,21 т. Всего выделено лимитов 43,60, а освоено 23,71 т.

В 1997 году в Авачинской губе выделено: горбуши – 40 т (32,60), кеты – 5,00 т (6,40), нерки выловлено 0,18 т, кижуча выловлено 0,25 т. Всего выделено – 45,00 т, выловлено – 39,48 т.

В 1998 году в Авачинской губе выделено: горбуши – 3,3 т (1,37), кеты – 3,7 т (1,54), нерки выловлено 0,68 т, кижуча выловлено 16 т, чавычи – нет. Всего выделено – 7 т, выловлено – 3,75 т.

В 1999 году в Авачинской губе выделено: горбуши – 141 т (8,73), кеты – 3 т (2,48), нерки выловлено 0,30 т, кижуча – 0,302 т, чавычи – 0,01 т. Всего выделено – 144 т, выловлено – 11,82 т.

В 2001 году согласно выделенным лимитам Ассоциация коренных малочисленных народов Севера г. Петропавловска-Камчатского смогла выдать на каждого члена Ассоциации по 15 кг горбуши и 2,8 кг кеты. По приведенным данным видно, что предприятия не вылавливают полностью выделенное количество рыбы. Это происходит чаще всего из-за неоправданного прогноза, то есть реально подход рыбы меньше, чем на ее вылов выделено лимитов. Кроме того, не хватает производственных мощностей для освоения всего лимита.

Общественная организация коренных малочисленных народов Севера и старожилов Усть-Камчатского района в 2001 году выдала на

год по 3 кг 75 г чавычи на члена семьи и по 20 кг нерки (лимит нерки — 8 т). Эта организация осваивает свои лимиты самостоятельно, собрав бригаду из членов организации. Здесь существует практика, закрепленная решением общего собрания, определенную часть выловленной рыбы продавать и денежные средства направлять на нужды организации и поддержку ее неимущих членов.

Что же происходит на Камчатке с теми представителями коренных малочисленных народов, которые не желают, чтобы за них ловили рыбу другие, а поэтому создали свои предприятия и получили в аренду рыбопромысловые участки?

Они получают квоты как ведущие хозяйственную деятельность, то есть не имея никаких льгот, так как в законодательстве Камчатской области нет понятия «национальное предприятие» и не определен статус такого предприятия.

Существующий закон Камчатской области «О дополнительных налоговых льготах в части средств, зачисляемых в областной бюджет и территориальный дорожный фонд, отдельным категориям плательщиков на территории Камчатской области в 2000 году» наделяет налоговыми льготами предприятия сферы материального производства, если от общего количества их работников лица из числа коренных народов Севера составляют не менее 50 %. Однако рыбодобывающие предприятия аборигенов под действие этого закона не попадают, так как переработкой рыбы чаще всего не занимаются.

В 2001 году решением конкурсной комиссии администрации Камчатской области по закреплению рыбопромысловых участков некоторые предприятия коренных малочисленных народов были лишены своих участков. Основанием для этого решения стало то, что в учредителях этих предприятий не состоит Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Камчатки, они не взаимодействуют с Ассоциацией по обеспечению малочисленных народов Севера рыбой на личное потребление. Также указано, что, по материалам Камчатрыбвода, за период с 1995 года по 2000 год данные предприятия освоили выделенные лимиты в среднем: ООО «Зверобой» — на 62 %, ООО РО «Иткам» — на 21 %, ООО «Кылх» — на 42,5 %, ООО «Калаус» — на 49 %, ООО «Екавис» — на 34 %.

В вину этим предприятиям ставится и то, что за весь период осуществления хозяйственной деятельности они «неоднократно нарушали правила рыболовства: ООО «Зверобой» — 2 нарушения, «Калаус» — 7 нарушений, «Иткам» — 4 нарушения, «Кылх» — 5 нарушений, «Екавис» — 6 нарушений». Все это в целом, по мнению членов конкурсной комиссии, свидетельствует о деятельности данных предприятий как ненадлежащих пользователей рыбопромысловыми участками.

Да, если подойти формально, данные предприятия нарушили правила рыболовства (в какой его части, не суть важно). Да, эти предприятия не полностью осваивали выделенные лимиты. Все это так, однако хотелось бы узнать, чем же лучше те, кому передали их участки. Ведь предприятиям аборигенов, несмотря на положения Федерального закона «О животном мире», не предоставлялось никаких льгот. Администрация Камчатской области не проявляет заинтересованности в развитии национальных предприятий, в обеспечении занятости коренного населения. Создается впечатление, что чиновникам выгодно бесправное положение аборигенов.

Губернатор Камчатской области Машковцев М.Б. с трибуны громко заявляет, что коренным малочисленным народам надо работать, а не митинговать в защиту своих прав. Однако, предприятия, которые осваивают традиционный вид деятельности – рыболовство – остаются без участков, без налоговых льгот, без рабочих мест.

В отношении прав национальных предприятий законодательство Корякского автономного округа более проработано⁶. В 1998 году постановлением Думы Корякского автономного округа утверждено положение «О национальном предприятии и основных направлениях традиционных видов народных промыслов». Этим положением определен статус национального предприятия как хозяйственного товарищества, подпадающего под действие Гражданского кодекса РФ (часть 1, глава 4). Контрольным пакетом уставного капитала в этом случае должны владеть представители коренных народов Севера (данное положение отменено Постановлением от 27.06.01 г. № 13/ 289). Обязательным условием является ведение традиционных видов народных промыслов, и не менее 50 % от числа постоянных работников предприятия должны составлять представители коренных народов Севера. Среди традиционных видов деятельности выделены «...рыболовство, в том числе промышленное, переработка и реализация продукции рыбного промысла; добыча, переработка и реализация морзверя и морепродуктов...»

В 1998 году принят закон Корякского автономного округа «О рыболовстве в Корякском автономном округе», положения которого выгодно отличают его от аналогичного закона Камчатской области. Так статья 2 закона Корякского АО определяет, что «жители Корякского АО из числа коренных малочисленных народов Севера, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая рыболовство, имеют право на применение традиционных методов ведения рыболовства, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность

рыбных ресурсов, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека».

В законе Корякского АО основным принципом законодательства о рыболовстве наряду с другими принципами указан «приоритет коренных малочисленных народов Севера в использовании рыбных ресурсов наряду с другими природными ресурсами, составляющими в совокупности основу их жизни и деятельности в местах проживания этих народов».

В развитие этого положения коренные малочисленные народы и их объединения фигурируют в законе как субъекты рыболовства, имеющие исключительное право лова рыбы на переданных им в долгосрочное пользование водоемах, по бесплатным именованным разовым лицензиям — на ценные виды рыбы, а рыбу иных видов они могут ловить без получения разовой лицензии.

Таким образом, недостаточно разработанная законодательная база и механизмы реализации существующих прав в области рыболовства и морзвербойного промысла приводят, с одной стороны, к нарушениям прав коренных малочисленных народов Севера, а с другой — к злоупотреблениям.

¹ «Высочайше утвержденный Устав об управлении инородцев». Полное собрание законов Российской империи, том XXXVIII, 1822-1825 годы. Глава V «Общие права кочевых инородцев».

² *Слонин Н. В.* «Охотско-Камчатский край». СПб, 1900, т. I, с. 470-571; т. II. Приложение. Статистические таблицы.

³ *Тюшов В. Н.* «По западному берегу Камчатки», ЗРИГО, т. XXXVII, № 2. СПб., 1906, с. 419.

⁴ Федеральный закон «О животном мире». Цит. по книге «Статус малочисленных народов России. Правовые акты. М., 1999, с. 93-95.

⁵ Законы и постановления Камчатской области цитируются по «Официальным ведомостям» Камчатской области, от 01.07.99, № 19 от 17.05.01, № 26 от 28.06.01 г.; закон «О животном мире в Камчатской области» от 27.05.99 г.; закон «О рыболовстве и водных биоресурсах в Камчатской области» от 30.10.97 г.; Постановление Совета народных депутатов Камчатской области № 739 от 27.03.01 г.

⁶ Законы и Постановления Корякского автономного округа по публикациям в областной газете Корякского автономного округа от 29.06.98, от 19.06.98; закон «О рыболовстве в Корякском автономном округе» от 25.06.98 г. № 51-03; Постановление № 9/124 от 28.05.98 г. о Положении «О национальном предприятии и основных направлениях традиционных видов народных промыслов».

О СЕВЕРНЫХ НАРОДАХ, ТРАДИЦИОННОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ, ОБЩЕСТВЕННОМ ДВИЖЕНИИ: ПРОБЛЕМЫ, ТРУДНОСТИ И УСПЕХИ

А. Г. Смирнов

Ольский округ города Магадана – это административная единица, образованная в 2000 году в результате создания в Магаданской области особой экономической зоны и включения Ольского района в границы города Магадана. Ольский район как административная единица – образован в 1926 году и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 22 от 11 января 1992 года «О перечне районов проживания малочисленных народов Севера» включен в перечень районов проживания коренных малочисленных народов Севера.

Центр – поселок Ола – одно из старейших поселений на побережье Охотского моря, основанное эвенками и орочами, первое письменное упоминание о котором относится к 1716 году.

Археологическими исследованиями установлено, что вблизи поселка Ола с конца первого тысячелетия нашей эры до XII–XIV века существовало древне-корякское поселение Атарган, насчитывающее более 40 жилищ и погибшее при пожаре. Древне-корякские племена, населявшие эту территорию, занимались морским зверобойным промыслом, рыболовством, охотой. С XII–XIV века здесь начинается расселение эвенков и других северных народов.

С началом промышленного освоения Колымы в советский период Ольский район рассматривался как наиболее удобная территория для развития сельского хозяйства с целью обеспечения местными продуктами питания и товарами народного потребления золотодобывающих районов области и города Магадана.

В связи с этим в районе практически до 1970-х годов развивались традиционные виды деятельности, в первую очередь рыбодобыча и оленеводство.

С начала 1950-х годов в районе идет укрупнение оленеводческих хозяйств и рост поголовья оленей. Так, с 1949 года по 1962 год олене-

поголовье увеличилось с 16 до 23 тысяч голов, которые выпасались практически на всей территории района, а часть пастбищ находилась в Омсукчанском районе, граничащем с Ольским на северо-востоке.

Здесь построены два крупных промышленных предприятия по добыче и переработке рыбы — Ольский и Тауйский рыбозаводы, организованы два лесхоза — Ольский и Тауйский, строилось жилье, школы, больницы, развивалась инфраструктура. Население района быстро увеличивалось за счет приезжих из центральных районов страны и в 1990 году составляло 20,1 тысячи человек.

Но промышленное освоение земель Ольского района принесло невосполнимый урон традиционному природопользованию. В первую очередь это связано с разработкой земель в долинах рек Ола, Тауй, Яна для выращивания картофеля и кормов для крупного рогатого скота.

В начале 1970-х годов в районе действовало 5 крупных совхозов, в основном ориентированных на развитие молочно-товарного животноводства как наиболее перспективной отрасли сельского хозяйства. Оленеводство как традиционный вид деятельности из ведущей отрасли переходит в разряд вспомогательной и становится убыточным.

С развитием клеточного звероводства приходит в упадок пушной промысел. По данным районного отдела статистики и райкомзема на 01.01.90 года среди охотников-промысловиков насчитывалось всего 25 представителей малочисленных народов Севера, что в три раза меньше, чем в 1970 году. Олене-поголовье к 1992 году сократилось в 2,5 раза и составляло всего 11186 голов. К 1997 году оленеводство в районе исчезло полностью.

Уже тогда ставились вопросы о сохранении и развитии оленеводства и других традиционных промыслов как основы жизнеобеспечения аборигенного населения, как средства сохранения культуры, языка, обычаев и традиций, поднимался вопрос и об особой охране земель традиционного природопользования. Однако большие проблемы малых народов Севера длительное время попросту замалчивались или игнорировались. Север рассматривался как источник сырья, прежде всего полезных ископаемых, а также рыбы и пушнины. При этом губились нерестилища, оленьи пастбища, охотугодья, вырубались и без того небольшие леса. Мнением коренных жителей особо не интересовались.

Вследствие неконтролируемых и непродуманных действий по разработке земель под растениеводство безвозвратно уничтожены оленьи пастбища в районе сел Бараборка, Гадля, Тауйск. Загублены ягодники и кедровый стланик вокруг поселков Ола, Армань. Практически полностью уничтожен растительный покров с Угликанской сопки, расположенной между Олой и Гадлей, — места, где традиционно производился сбор ягод, грибов и кедровых шишек для нужд коренных жителей.

В общей сложности приведены в полную негодность для традиционного природопользования более 275 тысяч га, из них более 250 га превращены в свалки мусора, слива нечистот, 130-140 га представляют собой брошенные карьеры, огромные котлованы, оставшиеся после изъятия оттуда песка, гальки, камня на строительные и иные нужды, где не проводилось никаких работ по рекультивации. Это совершенно мертвые земли, на которых кроме мелкой травы ничего не растет. Для того, чтобы залечить эти «язвы», природе потребуется не менее 40-50 лет.

Огромный ущерб пастбищам и охотугодьям причинен мелиоративными работами по осушению тундровых земель в районе рек Ольховка, Армань, Адыкчан, среднем течении реки Тауй, которые проводились без учета особенностей вечной мерзлоты и ледяных линз, в погоне за «дутыми» показателями.

В результате снятия верхнего слоя земли и оттаивания мерзлоты, образовались огромные овраги и непроходимые болотистые места с разрушенным растительным покровом и погибшими деревьями, откуда ушло все живое.

Большой ущерб территориям наносится лесными пожарами. Только за период с 1990 по 1999 год огнем уничтожено более 115 тысяч га растительного покрова, из них более половины приходится на ягельники, кустарник, ягодники, кедровый стланик – основной корм для животных, птиц, домашних оленей.

От проезда тяжелой техники по тундре в летнее время остаются незаживающие следы, которые размываются дождями, таянием вечной мерзлоты и превращаются в большие канавы глубиной до полутора-двух метров, они не зарастают в течение 25-30 лет. Такая картина наблюдается практически по всему району – особенно между селом Гадля и рекой Лайковая, озером Чистым и 3-й Лайковой, на реке Адыкчан, на Арманской, Ямской и Малкачанской тундрах, тундре, расположенной между селом Тауйск и рекой Мотыклей. Примерная протяженность таких «дорог» составляет более 400 км.

От неоднократных экспедиций геологических партий, после проведения ими работ, по всей территории района остались сотни металлических бочек из-под ГСМ, разрытые канавы, сломанные и покаленные деревья, сорванный растительный покров. В основном эти работы велись в континентальной части на местах выпаса оленей и их постоянных маршрутов при кочевьях – в среднем течении реки Навленга, верховье реки Буюнды, ручье Луговой на полуострове Кони, рек Бургали и Хета.

С целью сохранения флоры и фауны в районе созданы особо охраняемые природные территории: государственный заповедник «Мага-

дьянский» площадью 624456 га, заповедник «Ямский» — площадью 38096 га, заповедник «Пьягинский», заповедник на полуострове Кони — общей площадью 103474 га, а также комплексный заказник «Кавинская долина» площадью 255,3 тыс. га, заказник «Малкачанская тундра» — 45 тыс. га, зоологический заказник «Одя» — 72,7 тыс. га, что частично позволяет сохранить растительный и животный мир, но не решает проблемы сохранения территорий традиционного природопользования.

Деятельность общественности по защите мест проживания и хозяйственной деятельности коренных народов развернулась после опубликования в апреле 1992 года Указа Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера», документа, ставшего основополагающим для создания и совершенствования правовой базы, определяющей положение народов Севера.

В 1992 году была создана Ольская районная ассоциация малочисленных народов Севера как общественная организация, имеющая статус юридического лица (с 26 марта 2001 года — Ольская общественная окружная организация коренных малочисленных народов Севера).

Основная цель создания и деятельности этой организации — защита законных прав и интересов малочисленных народов и этнических групп Севера, проживающих на территории Ольского района.

С целью создания нормативной базы областного значения организация вышла с инициативой и приняла самое непосредственное участие в разработке Временного положения о территориях традиционного природопользования (июнь 1993 года), которое предусматривает согласование при выделении земельных участков под любой вид хозяйственной деятельности с ассоциациями малочисленных народов Севера, а также предполагает особый режим земель традиционного природопользования. В нем закрепляется преимущественное право коренных жителей на их использование и обозначены границы земель. Но сегодня этот документ практически не работает, он не определяет механизм контроля и ответственности и носит, в основном, рекомендательный характер.

Ассоциацию совершенно не устраивают границы земель традиционных промыслов, установленные только для занятия оленеводством без учета интересов местного населения прибрежной зоны Охотского моря в пределах района.

При составлении карты-схемы территорий традиционного природопользования (ТТП) в 1993 году, официально существующей до настоящего времени, практически не были учтены территории, расположенные на юго-западе от райцентра, а это примерно третья часть

района. Кроме того, из ТТП были изъяты земли, в недрах которых находятся полезные ископаемые, но делалось это без учета оленьих маршрутов и мест промысловой охоты, то есть более половины исторически сложившихся территорий традиционного природопользования были искусственно переведены в другую категорию, что существенно ограничило доступ коренных северных народов к их использованию, распределению и контролю.

По данным райкомзема на 20.10.92 года территории, занятые под оленеводство, рыболовство и охоту, составили 70 процентов всей территории Ольского района. Но из них, уже в первоначальном варианте предполагалось исключить земли заповедников, оздоровительного, историко-культурного назначения, а также земли, занятые полезными ископаемыми, и перевести их в земли запаса района, что и было сделано. Взамен для традиционных промыслов были предоставлены иные участки.

Если исключение из территорий традиционного природопользования заповедников обосновано и с этим можно согласиться, то для других категорий земель, особенно историко-культурного назначения, которые неразрывно связаны с жизнью коренных народов, их историей и культурой, такое изъятие противоречит здравому смыслу. Оно подобно дереву, насильно пересаженному из родной почвы, в которой остались его корни, в другое место, где оно приживается очень плохо, теряет свою красоту, зачастую приобретает уродливые формы и гибнет.

В результате такого «административного раскроя» площадь территорий традиционного природопользования была сокращена на две трети и сегодня составляет 25,3 тыс. кв.км, или 33 процента от исторически используемой коренными жителями, населяющими не только Ольский район, но и другие районы Колымы, традиционно вылавливающими рыбу и добывающими морского зверя в прибрежной части Охотского моря и устьях рек, впадающих в Тауйскую губу.

Сегодня в результате политики, проводимой на протяжении последних 10 лет, традиционные отрасли хозяйствования в районе во всех селах находятся в упадке. Несмотря на то, что созданы 6 крестьянских (фермерских) хозяйств оленеводческого направления, оленей в районе практически не осталось. Если еще в 1996 году их насчитывалось 2350 голов, то в 1997 году – всего 952 головы. К 1998 году оленеводство как вид деятельности умирает полностью. Сейчас в районе нет ни одного домашнего оленя.

С фактическим прекращением деятельности колхоза «Рассвет» в районе исчезло клеточное звероводство, с развалом рыбоводов – резко сократились объемы рыбодобычи. Из-за неудовлетворительного финансирования на протяжении ряда лет приходит в упадок мате-

риально-техническая база национальных сел, продолжает ухудшаться медико-демографическая ситуация.

С ликвидацией градообразующих предприятий (госпромхоз «Ямский», колхоз «Рассвет», совхоз-техникум «Магаданский»), резко обострилась проблема занятости коренного населения. В целом по району количество безработных из числа коренных народов Севера по состоянию на 01.01.2000 года достигло 586 человек. На 01.01.2001 года из 908 человек трудоспособного возраста не имеют работы 492 человека, или 37 процентов. Наиболее неблагоприятная обстановка в этом плане в селе Ямск — отдаленном национальном селе, где безработица достигла почти 90 процентов.

О положении дел в этом селе видно из приведенного ниже документа, составленного автором этой статьи в 2000 году.

ЗАПИСКА О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ ПОЛОЖЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОГО СЕЛА ЯМСК ОЛЬСКОГО ОКРУГА г. МАГАДАНА

Село Ямск Ольского округа г. Магадана расположено в устье реки Яма, впадающей в залив Переволочный Охотского моря и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 1993 года №22 «О перечне районов проживания малочисленных народов Севера» отнесено к местам компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

История данного поселения, как свидетельствуют источники, начинается с XVII века, когда в устье реки Ямы поселились коряки, занимавшиеся оленеводством и морским промыслом. Впоследствии появились эвены и русские казаки.

В 1908 году в Ямске проживало 270 человек. Это коряки, камчадалы, ительмены, эвены и русские, основным занятием которых были оленеводство, рыбный промысел, охота на морского зверя.

В конце 1980-х годов основная масса жителей села Ямск работала в госпромхозе «Ямский» и занималась разведением крупного рогатого скота, промысловым звероводством, рыболовством, огородничеством, домашним оленеводством. Ежегодный объем освоения только лососевых составлял 350-400 тонн, кроме того вылавливалось до 500 тонн зимней наваги, а также корюшка, голец, кунджа, хариус.

Имевшиеся цеха переработки рыбы, холодильные емкости позволяли ежегодно добывать до 1000 тонн различных видов рыбы, а хорошо отлаженный промысел пушного и морского зверя дал возможность организовать мастерскую по выделке шкур и пошиву меховой одежды и обуви для рыбаков, оленеводов и охотников-промысловиков, занимающихся традиционными для северных народов видами деятельности. В селе круглосуточно работала электростанция, теле-

фонная связь, радио, телевидение, быстрыми темпами строилось жилье и объекты соцкультбыта, имелись неполная средняя школа, больница, амбулатория, магазины, почта, было налажено регулярное воздушное сообщение с областным и районным центрами.

Экономическая реформа, начавшаяся без учета региональных особенностей северных территорий, уклада и образа жизни коренного населения, привела к разрушению прежде всего традиционных отраслей, являющихся материальной и духовной основой их существования. В первую очередь это коснулось – таких жизненно важных отраслей как оленеводство, рыболовство, охотничий промысел. Сегодня оленеводство исчезло полностью, на грани умирания – рыбный промысел и охота. Начиная с 1995 года по настоящее время в селе не ведется жилищное строительство, несмотря на то, что более 70 % жилого фонда находится в аварийном состоянии.

С развалом градообразующего предприятия ПМП «Ямское», которое не работает в течение последних 5 лет, имеет огромные долги и не выплачивает заработную плату своим работникам, более 90 % трудоспособного населения остались без работы, причем эта часть населения не пользуется государственным пособием по безработице из-за того, что ПМП «Ямское» официально не ликвидировано и эти люди формально продолжают числиться его работниками.

Отсутствие средств к существованию, скрытая и явная безработица привели к обнищанию жителей села. Среди семей, имеющих детей, доля бедных составляет 80 %, среди молодых семей – 90 %.

Чтобы как-то выжить, коренные жители начали создавать национальные предприятия, которых в Ямске – 6. Но практически все они из-за отсутствия средств не имеют материально-технической базы: морозильного и перерабатывающего оборудования, плавсредств, автотранспорта и т.д. Они вынуждены ограничиваться лишь заготовкой на зиму для своих работников соленой рыбы, обеспечивать их семьи в летний период свежей рыбой. Работники национальных предприятий не получают заработной платы. С начала деятельности ни одно из этих предприятий не получило кредитов по линии Госкомсевера Российской Федерации.

Вместо оказания конкретной и реальной помощи в развитии национальных предприятий, расположенных в селе, руководство областных ведомств, распределяющих рыбные ресурсы, заключает договоры на содержание села со сторонними организациями, которые получают до 90 % всех лимитов, выделяемых на реке Яма, осваивают их, вывозят всю продукцию, практически не выполнив своих обязательств по содержанию социальной сферы села, бросив его жителей на произвол судьбы до следующей путины.

Эта порочная практика, продолжающаяся в течение последних пяти лет, привела к полному упадку села, в котором проживает 188 человек, более 70 % из которых составляют представители малочисленных народов Севера.

В Ямске нет электричества и телефонной связи, дети 4-9 классов не учатся, так как в селе закрылась школа, не работает телевизионная станция «Москва», нет бани, полностью нарушено регулярное сообщение с районным и областным центрами. Из-за отсутствия лечебной базы и квалифицированного врача резко возросла заболеваемость коренного населения различными заболеваниями, в том числе туберкулезом. Бесконтрольный завоз спиртного в летний период предприимчивыми дельцами с целью обмена его на лососевую икру привел к повальному спаиванию местного населения, не исключая детей и подростков.

Ситуация, которая сложилась в настоящее время в селе Ямск, является критической и требует безотлагательных мер по ее исправлению. Село, имеющее все возможности жить за счет возобновляемых биоресурсов и теоретически являющееся одним из наиболее перспективных и стабильных в округе, в результате непродуманных и скоропалительных решений властных структур округа и области, находится на грани вымирания. Требуется принятие самых безотлагательных мер с целью сохранения и развития Ямска как места компактного проживания малочисленных народов Севера.

Сейчас Север, как никогда, уязвим, под угрозой исчезновения оказались целые народы как культурные общности. Пусть по численности некоторые из них состоят всего из нескольких тысяч, а иногда и сотен людей, но это люди со своим укладом жизни, культурой, мечтами и надеждами на будущее. Рушится среда их обитания, умирают язык, обычаи, забываются традиционные промыслы.

Коренные жители очень терпеливы к жизненным невзгодам, жаловаться на судьбу у них не принято. Они просто уходят из жизни. По официальным данным последних четырех лет смертность аборигенного населения в Магаданской области почти в два раза превысила рождаемость, а средняя продолжительность жизни не достигает 50 лет.

Поэтому одним из основных направлений деятельности общественных объединений малочисленных народов Севера является защита среды обитания коренных жителей. При активном участии общественности разработано и принято областное постановление «О дополнительных мерах экономической поддержки хозяйствующих субъектов Магаданской области» (с последующими изменениями и дополнениями). Оно является основным документом, регламентирующим порядок создания и деятельности предприятий (независимо от организационно-правовой формы), занимающихся традиционны-

ми промыслами. Сейчас в области созданы и действуют более 50 национальных предприятий, из них 21 – в районе.

Одним из результатов длительной и упорной работы Ольской районной ассоциации было то, что в 1998 году в соответствии с договором Ольская районная администрация официально предоставила ассоциации право самостоятельно распределять промышленные лимиты на вылов лосося и иные возобновляемые биоресурсы в пределах квот, выделяемых для трудоузанности коренного населения, для национальных предприятий и общественных объединений как Ольского района, так и других районов области, в том числе и города Магадана. К сожалению, в связи с реорганизацией Ольского района в Ольский округ города Магадана этот договор потерял свою силу.

Увенчались успехом жизненно важные требования об увеличении бесплатных норм вылова рыбы лососевых видов для питания аборигенного населения. За последние три года эти нормы увеличены с 75 до 150 кг на 1 человека. Постоянно закреплены для этих целей наиболее удобные и доступные рыболовные участки.

В 1999 году начата работа над проектом закона Магаданской области «О рыболовстве и рыбохозяйственной деятельности в Магаданской области», в который вошли наши предложения о преимущественном закреплении рыбопромысловых участков за хозяйствующими субъектами и некоммерческими организациями, создаваемыми представителями малочисленных народов Севера, проживающими на Колыме, и гарантированном обеспечении их лимитами для хозяйственных нужд и личного потребления. Первый вариант проекта этого закона был разработан непосредственно автором этой статьи.

За последние годы приняты такие важные для закрепления прав северных народов Федеральные законы, как «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», а также самые последние законы: «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Отдельные нормы содержат и иные законы, другие нормативные акты, принятые в период с 1992 по 2001 год.

К сожалению, ряд положений в принятых законах весьма спорны: они не учитывают региональное законодательство, в них много декларативности и дублирования, не прописаны механизмы применения и действия. Отдельные нормы противоречат не только некоторым действующим нормативным актам, но и Конституции РФ.

В качестве примера приведу только краткий анализ отдельных статей, содержащихся в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»:

В пункте 6 статьи 8 говорится о возможности создания хозяйствующих субъектов, осуществляющих традиционное природопользование совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в создаваемых организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам, относящимся к малочисленным народам. Но такое требование не стыкуется с налоговым законодательством, где четко сказано, что льготным налогообложением пользуются только те предприятия и организации, в составе которых более 70 % лиц из числа малочисленных народов.

Пункт 9 той же статьи закрепляет право представителей малочисленных народов на бесплатную медицинскую помощь, но не указывает конкретные источники финансирования для оказания этой помощи, что превращает данную норму в чисто декларативную.

В статье 13 говорится об установлении квот представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления, что противоречит статье 32 Конституции РФ, где закреплено равенство всех граждан Российской Федерации избирать и быть избранными.

Имеются серьезные недоработки и упущения и в других нормативных актах.

Поэтому одним из основных сдерживающих факторов в деятельности общественности по-прежнему является несовершенство существующего законодательства, а главное — отсутствие четко прописанных механизмов применения и однозначное толкование правовых норм, что создает серьезные трудности в решении имеющихся проблем.

На сегодняшний день, вопросы правового регулирования, связанные с коренными малочисленными народами Севера Российской Федерации разбросаны по более чем 30 нормативным и иным актам только федерального уровня, не говоря уже о регионах. Это создает определенную сложность в их изучении и применении специалистами, не говоря уже об обычных гражданах, которые просто не в состоянии ориентироваться в таком количестве документов.

Назрела необходимость полного изучения, систематизации, анализа всего сложившегося за последние 10 лет законодательства федерального и регионального уровней с целью создания единого свода законов, регламентирующих основные права коренных малочисленных народов Севера и механизмы их реализации. Это очень большая, сложная и кропотливая работа. Но она необходима.

На мой взгляд, первопричиной нынешнего положения коренных малочисленных народов Севера стала многолетняя сознательная государственная политика подмены прав этих народов различными льготами. Во-первых, это не решает проблем, а только несколько их вуалирует, а во-вторых, что особенно опасно, льготы превращаются в мину замедленного действия и способны погубить целые народы, так как представляют собой не что иное, как попытку приравнять целые народы к некоторым категориям населения — пенсионерам, маломужским, ветеранам и тому подобное. Эта политика сегодня является порочной, она ведет к полному уничтожению самобытности целых народов, превращая их подачками под громким названием «льготы» в обычную категорию населения. Поэтому северным народам необходимо вернуть их законные права, позволяющие им жить и развиваться. В первую очередь, это права на землю и возобновляемые биоресурсы, то есть традиционное природопользование.

Сейчас нами ведется работа по отстаиванию этих прав и есть конкретные результаты. С 1999 года начато перезакрепление охотничьих угодий в соответствии с Федеральным законом «О животном мире», требующем преимущественного предоставления права пользования животным миром коренным народам и их объединениям.

С мая 2000 года рыболовные участки закрепляются в долгосрочное пользование за хозяйствующими субъектами аборигенов, что в перспективе даст им возможность гарантированно получать лимиты, более стабильно развиваться и создавать новые рабочие места.

Каждый год разрабатывается программа по обеспечению представителей коренных малочисленных народов Севера, проживающих в Магаданской области, рыбой лососевых видов. В работе над программой общественность принимает самое активное участие. Основные положения этого документа приведены ниже.

ПРОГРАММА

обеспечения рыбой лососевых видов представителей коренных малочисленных народов Севера, проживающих в Ольском округе г. Магадана

В соответствии с законом Российской Федерации «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и другими нормативными и правовыми актами Российской Федерации и Магаданской области;

с целью гарантированного обеспечения коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ольского округа города Магадана, рыбой лососевых видов для личных нужд, а также трудоузанности местного населения, сохранения и развития одного из основных традиционных видов деятельности — рыбного промысла, являю-

щегося важнейшим источником жизнеобеспечения и сохранения уклада жизни, предусмотреть:

1. Гарантированный минимум, обеспечивающий необходимое количество рыбы лососевых видов в рационе питания коренного населения округа – не менее 150 килограммов на 1 человека ежегодно, выделяя под эти цели лимиты в соответствии с заявками и расчетами, подаваемыми главами населенных пунктов округа и согласованными с общественными формированиями малочисленных народов Севера, действующими в этих населенных пунктах.

Лимиты, выделяемые для личных нужд аборигенного населения, отражать отдельной строкой в ежегодном постановлении губернатора области по подготовке и проведению лососевой путины.

2. Гарантированный минимум вылова лососевых для нужд предприятий, имеющих категорию «Хозяйствующий субъект аборигенов», обеспечивающий трудоузанятость коренного населения, сохранение и развитие традиционного вида деятельности – рыбного промысла, исходя из количества постоянных работников, наличия базы по добыче, переработке и хранению рыбопродукции (при отсутствии базы переработки и хранения – наличие договора с рыбоперерабатывающими предприятиями).

3. Первоочередное закрепление участков лова:

а) для личных нужд малочисленных народов Севера в непосредственной близости от мест их постоянного проживания, с учетом мнения этих народов, в постоянное пользование;

б) для нужд предприятий, имеющих категорию «Хозяйствующий субъект аборигенов», имеющих базы в местах постоянной деятельности и определенные постоянные рыболовные участки для предприятий данной категории, не имеющих постоянных мест для вылова рыбы.

Определить гарантированный минимум для трудоузанятости коренного населения, выделяемый ежегодно для предприятий, имеющих категорию «Хозяйствующий субъект аборигенов», в количестве 5 тонн на одного постоянного работника из числа малочисленных народов Севера.

Отражать потребности коренных народов Севера отдельной строкой в ежегодном постановлении губернатора области по подготовке и проведению лососевой путины.

С целью обеспечения сохранности рыбных запасов и их рационального использования на реке Яма:

– вылов по лимитным карточкам производить на лимане. У лиц, вылавливающих лосося по лимитным карточкам, при нарушении ими правил рыболовства лимитные карточки изымать и передавать для освоения специализированной бригаде, осуществляющей орга-

низованный вылов рыбы для коренных жителей, не имеющих возможности произвести вылов рыбы самостоятельно;

— для работников национальных предприятий, имеющих право промыслового лова на реке Яма, вылов по лимитным карточкам разрешить на месте промысла, при условии, что освоение лимитных карточек будет производиться силами рыболовецкой бригады предприятия;

— с целью изготовления традиционных видов питания из лосося и морского зверя, являющихся неотъемлемой частью жизнеобеспечения аборигенного населения, предусмотреть ежегодное выделение лимитов на вылов кеты в брачном наряде в количестве 10 тонн, добычу морского зверя — не менее 150 голов.

После выхода в свет Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», вступившего в силу 7 мая 2001 года, появилась реальная возможность сохранения, развития и трансформации норм обычного права при разработке положений о ТТП на региональном и местном уровнях, закрепления сохранившихся и действующих правовых обычаев при определении правового статуса ТТП, если они не противоречат уже действующему законодательству РФ, причем с учетом их особенностей для каждого народа, исторически проживающего на данной территории.

Нами такая работа уже начата и разработан проект положения регионального характера «О территории традиционного природопользования «Ямская».

ПОЛОЖЕНИЕ

о территории традиционного природопользования «Ямская»

1. Общие положения.

1.1. Территория традиционного природопользования «Ямская» (далее по тексту — ТТП «Ямская») образована в соответствии с Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7.05.2001 года, относится к числу особо охраняемых природных территорий Магаданской области с правовым режимом, определяемым Федеральным законом от 14 марта 1995 года «Об особо охраняемых природных территориях» (ст. ст. 9, 15, 24) и настоящим Положением.

1.2. Территория традиционного природопользования «Ямская» является объектом областного значения. Она создается без изъятия земельных, водных и других ресурсов в целях охраны и восстановления численности животного и растительного мира в сочетании с регламентированным природопользованием, созданием условий для под-

держания традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, исторически населяющих прибрежную часть северо-востока Магаданской области, сохранения уникальных экосистем области для будущих поколений.

1.3. Территория традиционного природопользования «Ямская» располагается в следующих границах:

Южная граница участка начинается от устья реки Средняя, впадающей в бухту Средняя залива Бабушкина, далее идет на северо-запад по водоразделам рек Средняя и Мэлдэк, затем – на север, к истоку реки Сердце Каменное, затем вниз по реке до ее впадения в реку Халанчига, пересекает реку Халанчига, идет по восточной границе заповедника «Ямский», в районе верхнего течения сворачивает на северо-запад и идет по северной границе заповедника «Ямский» до слияния рек Элгэн, Бэбе и Малкачан, далее вверх по реке Бэбе до ее истока к истоку реки Иреть, далее по реке Иреть вниз по течению до ее устья. С севера на юг граница идет от устья реки Иреть по морскому побережью залива Шелихова через Ямскую губу, включая залив Переволочный, огибает по прибрежной части полуостров Пьягина и выходит к исходной точке – устью реки Средняя.

Общая площадь составляет 5625 квадратных километров, без учета заповедников «Пьягинский» и «Ямские острова», которые исключены из состава территорий традиционного природопользования.

1.4. ТТП «Ямская» находится в ведении органов исполнительной власти Магаданской области и регулируется Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», другими действующими законодательными и нормативно-правовыми актами Российской Федерации, Магаданской области и представительных органов территориального самоуправления в пределах их компетенции, а также настоящим Положением.

1.5. Управление ТТП «Ямская» осуществляется Администрацией Магаданской области при участии Магаданской областной, Ольской окружной общественных объединений коренных малочисленных народов Севера и Ямской общиной, с которыми согласуются все вопросы по изменению режима охраны, границ и контроля за территорией.

1.6. На территории традиционного природопользования «Ямская» выделяются следующие ее части:

постоянное поселение – село Ямск, границы и режим которого определяются в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах самоуправления в Российской Федерации», Законом Магаданской области «Об изменении административно-территориального устройства Магаданской области» от 05.07.1999 года № 80-03

в редакции областного закона от 08.04.2000 года № 116-03, другими нормативными и правовыми актами Российской Федерации и Магаданской области;

поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;

участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;

объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность.

2. Задачи территории традиционного природопользования «Ямская».

2.1. Сохранение уникальных экосистем северо-восточного побережья и прибрежной части Охотского моря, расположенных в административных границах Магаданской области, как среды обитания коренных малочисленных народов Севера и создание оптимальных условий для сохранения и естественного развития их культуры, традиционных и новых экологически безопасных направлений природопользования.

2.2. Распространение экологических знаний и вовлечение в природоохранную деятельность коренного и местного населения. Сохранение и изучение объектов природного и культурного наследия с использованием их в просветительских целях.

2.3. Создание инфраструктуры для развития экологического, этнографического и спортивного туризма. Подготовка кадров из числа коренного и местного населения для осуществления деятельности по охране и использованию территории.

3. Состав территории традиционного природопользования «Ямская».

3.1. В состав ТТП «Ямская» входит природоохранная зона – территория существующего зоологического заказника «Малкачанская тундра», где соблюдается ранее установленный режим природопользования.

3.2. Из состава территории традиционного природопользования «Ямская» исключены заповедники «Пьягинский» и «Ямские острова».

3.3. Остальная часть ТТП «Ямская» с примыкающей акваторией (2 морские мили от уровня максимального прилива) является зоной традиционного природопользования.

4. Правовой режим территории традиционного природопользования «Ямская».

4.1. На ТТП «Ямская» вводится особый режим природопользования и охраны окружающей среды, запрещающий всякую хозяйствен-

ную деятельность, не связанную с традиционной системой жизнеобеспечения, негативно влияющую на состояние животного мира, среду его обитания, условия размножения.

4.2. Земельные участки и другие обособленные природные ресурсы, находящиеся в пределах границ территории традиционного природопользования «Ямская» предоставляются лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера и их объединениям, в безвозмездное пользование.

4.3. В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных ресурсов, находящихся в пределах границ территории традиционного природопользования «Ямская», для государственных или муниципальных нужд, лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, и их объединениям предоставляются равноценные земельные участки и другие природные ресурсы, а также в полном объеме возмещаются убытки, причиненные таким изъятием в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

4.4. Изъятие земельных участков и других обособленных природных ресурсов, находящихся в пределах территории традиционного природопользования «Ямская» для целей, не связанных с государственными или муниципальными нуждами, запрещается.

4.5. Объекты историко-культурного наследия в пределах границ территории традиционного природопользования «Ямская» (древние поселения, другие памятники истории и культуры, культовые сооружения, места захоронения предков и иные имеющие историческую и культурную ценность объекты) могут использоваться только в соответствии с их назначением.

Научные и иные изыскания в отношении объектов историко-культурного наследия в пределах границ территории традиционного природопользования «Ямская» проводятся, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территории традиционного природопользования.

4.6. На территории традиционного природопользования ограничивается:

4.6.1. Пребывание лиц, не связанных по роду деятельности с ведением и развитием традиционного природопользования.

Нахождение транспортных средств (в том числе и воздушных) без служебной надобности, за исключением транспорта, осуществляющего перевозки необходимых грузов и вывоз готовой продукции по зимнику Клепка – Ямск – Клепка, при наличии документов, подтверждающих право на провоз грузов.

4.6.2. Применение всех видов химикатов, загрязнение почвы и воды нефтепродуктами.

4.6.3. Разработка полезных ископаемых, за исключением общераспространенных, для нужд населения, постоянно проживающего на территории традиционного природопользования.

4.6.4. Рубки леса главного пользования.

4.6.5. Нахождение с оружием, орудиями лова, охотничьими собаками без специального на то разрешения.

4.6.6. Нахождение лиц с целью проведения несанкционированных осмотров, раскопок, сбора и вывоза объектов культурного и природного наследия.

4.6.7. Иная деятельность, нарушающая природные комплексы или угрожающая их состоянию и противоречащая целям и задачам территории традиционного природопользования.

4.7. На территории традиционного природопользования разрешается:

4.7.1. Охота на морского зверя и промысловое рыболовство в соответствии с действующими правилами, выделенными квотами и лимитами.

4.7.2. Лицензионный промысел диких копытных и пушных зверей, бурого медведя, боровой и водоплавающей птицы, разрешенной к отстрелу в установленные сроки и в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» и правилами охоты, действующими на территории Магаданской области.

4.7.3. Домашнее оленеводство и коневодство.

4.7.4. Спортивная охота и рыболовство в соответствии с существующими правилами.

4.7.5. Санитарная и выборочная рубка леса для внутренних нужд населения (ремонт и строительство жилья, хозяйственных построек, объектов соцкультбыта, изготовление орудий и транспорта для традиционных промыслов, отопления и т.п.), проживающего на территории традиционного природопользования;

4.7.6. Сбор дикоросов для личных нужд местным населением, проживающим на территории традиционного природопользования, в установленные сроки.

В пределах установленных квот на добычу возобновляемых биологических ресурсов вводится следующий порядок распределения лимитов: — приоритетным правом пользуются:

а) в первую очередь — лица из числа коренных малочисленных народов Севера и местное население, постоянно проживающие на территории традиционного природопользования, для которых данные виды биоресурсов являются традиционными источниками жизнеобеспечения (для личного потребления без права продажи как товарного продукта);

б) во вторую очередь — удовлетворяются потребности в лимитах, необходимых для поддержания и развития социальной сферы села;

в) в третью очередь – удовлетворяются потребности предприятий, имеющих категорию «Хозяйствующий субъект аборигенов», постоянно работающих в селе Ямск, создающих постоянные рабочие места для коренного населения и принимающих участие в содержании и развитии инфраструктуры села Ямск;

г) в четвертую очередь – удовлетворяются потребности остальных пользователей, которые получают право на пользование ресурсами на договорной основе, по согласованию с Ямским сельским Советом и Ямской общиной коренных жителей.

Данный перечень пользователей возобновляемых биоресурсов на территории ТТП «Ямская» является исчерпывающим, а порядок распределения лимитов и квот является обязательным.

5. Охрана территории традиционного природопользования «Ямская».

5.1. Контроль за соблюдением режима территории традиционного природопользования «Ямская» осуществляется территориальными уполномоченными на то государственными органами в области охраны окружающей природной среды совместно с органами местного самоуправления Ольского округа города Магадана и Ямской сельской общиной коренных малочисленных народов Севера.

5.2. К участию в охране территории традиционного природопользования также привлекаются в установленном законом порядке юридические лица, осуществляющие свою деятельность на данной территории и граждане, постоянно или временно проживающие в пределах ТТП «Ямская».

5.3. Соблюдение режима, установленного настоящим Положением для ТТП «Ямская», обязательно для всех юридических и физических лиц, находящихся в пределах границ территории традиционного природопользования, независимо от срока пребывания.

5.4. Лица, виновные в нарушении режима территории традиционного природопользования «Ямская», привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Магаданской области.

6. Порядок внесения изменений и дополнений.

6.1. Все изменения и дополнения в настоящее Положение вносятся в порядке, установленном действующим законодательством.

В настоящее время этот проект прошел уже два чтения и посл внесения всех предложений и дополнений, до конца 2001 года будет представлен для рассмотрения и принятия губернатором Магаданской области. Проект разработан автором этой статьи.

Ежегодно мы сталкиваемся с грубыми нарушениями уже действующего законодательства, закрепляющего права и законные интересы.

коренных народов на традиционное природопользование, со стороны государственных органов. Не стал исключением и 2001 год. Об этом можно судить по документу, приведенному ниже, составленному автором этих строк.

Краткая записка по вопросам распределения биоресурсов в путину 2001 г.

Департаментом рыбной промышленности Магаданской области ежегодно производится разбивка лимитов на вылов рыбы лососевых видов по волосямам Ольского округа города Магадана, при которой систематически допускаются грубые нарушения прав представителей малочисленных народов Севера, проживающих в городе Магадане, Ольском и Арманском округах г. Магадана. Не стала исключением и путина 2001 года.

Если в предыдущие годы ежегодное постановление губернатора Магаданской области «О подготовке и проведении лососевой путины» закрепляло приоритет использования возобновляемых биоресурсов коренным населением и их хозяйствующими субъектами и некоммерческими объединениями, то в 2001 году это жизненно важное положение даже не было продекларировано в этом документе, несмотря на законные требования об обязательности включения данного пункта, высказанные общественными объединениями и национальными предприятиями, действующими в области, что изначально позволило департаменту не учитывать интересы малочисленных народов Севера. В области с 1992 года ведется работа по организации национальных предприятий с целью создания рабочих мест для представителей коренных народов и сохранения традиционных промыслов. Ежегодно этой категории предприятий предусматривалось обязательное и гарантированное выделение лимитов на вылов лососевых, что являлось одной из эффективных форм государственной поддержки, помогало сохранить рабочие места и рыбный промысел как традиционный вид деятельности.

При распределении этих лимитов в 2001 году практически отсутствовали лимиты для трудоустройства коренного населения. В результате только в Ольском округе 20 предприятий, имеющих квалификационную категорию «Хозяйствующий субъект аборигенов», были лишены возможности заниматься основным видом своей деятельности — выловом рыбы лососевых видов, который только и позволяет выжить в сложившихся рыночных условиях. Это ставило предприятия на грань закрытия, более 180 основных работников и более 200 сезонных рабочих из числа малочисленных народов могли потерять работу как единственный источник существования — своего и своих семей.

Такой подход со стороны департамента является незаконным и необоснованным, нарушающим общепризнанные международные нормы, федеральное законодательство, правовые акты областного значения.

Так, в соответствии с Международным пактом «О гражданских и политических правах», принятым Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года: «Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами...»

Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования...»

Право на приоритетное пользование животным миром коренных малочисленных народов и их объединений четко закреплено в Федеральном законе от 24 апреля 1995 года «О животном мире» – статьи 48-49.

Приоритет на традиционные промыслы закреплен в Указе Президента РФ «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» от 20 апреля 1992 года № 397, где предписано: «В целях обеспечения законных прав и интересов малочисленных народов Севера... органам исполнительной власти... предоставить **преимущественное право заключения договоров и получение лимитов на использование возобновляемых природных ресурсов представителям малочисленных народов Севера».**

Аналогичные права закреплены в действующих нормативных актах Магаданской области – это временное положение «О территориях традиционного природопользования» и положение «О принципах, условиях и механизмах экономической поддержки хозяйствующих субъектов аборигенов Магаданской области».

Установление обязательных квот на занятие традиционными промыслами малочисленных народов закреплено в новых Федеральных законах «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 год) и «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000 год).

Незаконные, непродуманные и необоснованные действия департамента в отношении коренных малочисленных народов Севера вызвали серьезное недовольство со стороны коренных жителей, подорвали доверие к органам власти всех уровней.

И только обращения во все инстанции, вплоть до Президента Российской Федерации, смогли переломить ситуацию и отстоять права народов Севера. Лимиты были выделены, но основной ход рыбы уж закончился, и большинство национальных предприятий не смогли и освоить из-за отсутствия рыбы, а следовательно, получить средств для содержания своих работников и развития производства.

Но несмотря на возникающие трудности и проблемы, мы продолжаем действовать. Начиная с 2000 года нашей организацией при активной помощи и поддержке со стороны администрации Ольского округа начата практическая работа по сохранению и возрождению села Ямск, о проблемах которого говорилось выше. Определены первоочередные задачи, решение которых позволит уже в ближайшее время достичь определенных положительных результатов. Эти задачи состоят в следующем:

- 1) создание градообразующего предприятия в селе Ямск;
- 2) гарантированное выделение лимитов на возобновляемые биоресурсы реки Яма (в первую очередь – лосося);
- 3) закрепление территорий под традиционные виды хозяйственной деятельности за градообразующим предприятием (пастбища для выпаса оленей и лошадей якутской породы, рыболовные участки, охотуголья, места промысла морского зверя, заготовки кормов для гужевого транспорта, сбора дикоросов);
- 4) передача сохранившихся и пригодных к дальнейшему использованию основных средств ПМУП «Ямское»;
- 5) разработка и принятие положения об особом статусе национального села Ямск как места исконного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;
- 6) решение вопроса об организации централизованного завоза алкогольных напитков и контроля за его реализацией.

Решение вышеперечисленных задач позволит успешно решать практически все вопросы, связанные с жизнедеятельностью населения и поддержкой социальной сферы села, а именно:

- 1) трудоузанятость населения;
- 2) обеспечение:
 - электроэнергией;
 - дровами;
 - продуктами и товарами первой необходимости;
- 3) улучшение жилищного фонда;
- 4) открытие школы, детсада, больницы;
- 5) возрождение и развитие оленеводства, морзверобойного промысла, пушного звероводства и других видов традиционного хозяйствования.

Часть этих задач уже выполнена или находится в стадии выполнения. В настоящее время нами разработана комплексная программа сохранения и развития этого национального села, первым этапом выполнения которой стало создание градообразующего предприятия – сельскохозяйственного производственного кооператива «Большое Устье». Его членами являются представители малочисленных народов Севера, постоянно проживающие в Ямске.

В соответствии с договором, заключенным администрацией округа и кооперативом, данное предприятие берет на себя обязательства по:

- содержанию социальной сферы села;
- обеспечению населения продуктами, товарами первой необходимости и горюче-смазочными материалами;
- созданию новых рабочих мест, в первую очередь, для коренных жителей села;
- возрождению, сохранению и развитию традиционных видов деятельности как основы жизнеобеспечения аборигенов.

Администрации Ольского округа и села Ямск в пределах предоставленных им полномочий гарантировали СПК «Большое Устье» выделение и закрепление территорий под традиционное природопользование – прежде всего для возрождения оленеводства, рыбного и зверобойного промыслов, так как эти виды деятельности являются основой жизнеобеспечения коренного населения Ямска.

СПК «Большое Устье» при содействии нашей организации была разработана собственная долгосрочная комплексная программа, приводимая ниже.

ПРОГРАММА

сельскохозяйственного производственного кооператива (рыболовецкой артели) «Большое Устье» по сохранению и развитию национального села Ямск (Ольский округ города Магадана) на 2001–2005 годы

Учитывая исторически сложившиеся традиции представителей малочисленных народов Севера, проживающих в селе Ямск, профессиональный опыт местного населения, возможности использования природных ресурсов, в качестве приоритетных направлений деятельности кооператива «Большое Устье» выбраны:

- а) зимняя и летняя рыбодобыча с первичной переработкой рыбы-сырца в селе Ямск;
- б) строительство капитальной производственной базы, полностью отвечающей современным требованиям и возможностям применения передовых технологий по обработке сырца;
- в) сбор и первичная переработка дикоросов;
- г) возрождение оленеводства как уклада жизни, а затем и как товарного производства с организацией переработки продукции в селе Ямск;
- д) организация и развитие клеточного звероводства с организацией переработки продукции в селе Ямск;
- е) строительство нового и капитальный ремонт существующего жилья в селе Ямск.

Сопутствующие направления:

- а) организация глубокой переработки рыбопродукции в поселке Ола;

- б) строительство фактории в поселке Ола;
- в) освоение месторождений полезных ископаемых.

Положительные аспекты планируемой деятельности:

- а) стабильные ежегодные подходы лососевых с возможным ежегодным выловом (по оценкам ТИПРО преимущественно – кеты) до 300–450 тонн;
- б) высокий профессиональный опыт местного населения по вылову и обработке рыбопродукции;
- в) экологическая чистота района со значительными запасами дикоросов.

Отрицательные аспекты:

- а) плохие бытовые условия;
- б) отдаленность от других населенных пунктов и отсутствие надежного сообщения;
- в) низкий энергетический ресурс;
- г) отсутствие производственной базы;
- д) отсутствие постоянных дорог (зимник действует с декабря по март), что осложняет завоз продовольствия, техники, оборудования, ГСМ и вывоз готовой продукции;
- ж) отсутствие телефонной связи.

С учетом сложившихся условий ПРОГРАММА включает в себя несколько этапов и предполагает ряд мероприятий.

1. Организацию на базе кооператива «Большое Устье» в селе Ямск вылова рыбы лососевых видов, ее первичную переработку (заморозку, посол) и вывоз основной части полученной продукции морским транспортом в поселок Ола для глубокой переработки с последующей реализацией готовой товарной продукции. Оставшаяся продукция, не вывезенная морским путем, остается на хранение на базе кооператива в селе Ямск до организации зимника Ола – Ямск – Ола (ежегодно, начиная с 2001 года).

2. Строительство и обслуживание зимника Ола – Ямск – Ола для завоза продовольствия, оборудования и вывоза рыбы, заложенной на хранение, а также вывоз зимней наваги и корюшки (ежегодно, начиная с 2001 года).

3. Реконструкция промбазы ООО «Ойра» для хранения и частичной переработки вылавливаемой в Ямске рыбы. Приобретение и установка холодильных емкостей на 20–40 тонн рыбопродукции (2001–2004 годы).

4. Создание скороморозильного комплекса в селе Ямск (2001–2004 гг.).

5. Создание и эксплуатация фактории в поселке Ола с целью обеспечения продовольственными и промышленными товарами национальных предприятий, созданных и действующих в Ямске, жителей села (2001–2003 годы).

6. Расширение энергетической базы села Ямск для обеспечения устойчивой работы скороморозильного комплекса и оборудования для обработки рыбы:

- реконструкция имеющихся в с. Ямск ДЭС;
- приобретение, установка и запуск новых ДЭС (2001–2005 годы).

7. Строительство и оборудование цеха по обработке шкур морзверя (2002–2003 годы).

8. Организация морзверобойного промысла (ежегодно с 2001 года).

9. Производство работ по заготовке леса под строительство промбазы,хозпостроек, улучшения жилищного фонда с. Ямск (ежегодно с 2001 года).

10. Строительство зверофермы (2002–2005 годы).

11. Возрождение оленеводства за счет приобретения маточного поголовья в Северо-Эвенском районе Якутии и создания на их основе собственного стада, разбитого на 3 бригады (2002–2010 годы).

12. Организация сбора и приема дикоросов от населения села Ямск (ежегодно с 2001 года).

13. Организация мастерской по пошиву одежды и обуви для занятия традиционными видами хозяйственной деятельности (рыбалка, охота, оленеводство) и по выпуску продукции народных промыслов (2002–2005 годы).

14. Разработка и освоение месторождений полезных ископаемых с целью получения дополнительных доходов для финансирования настоящей Программы (2002–2005 годы).

Сегодня есть конкретные результаты этой работы. Так, в село в достаточном количестве завезены продукты и товары первой необходимости, большинство населения обеспечено дровами, отремонтирована электростанция и впервые за последние три года в Ямске подается электроэнергия. Налажена регулярная радиосвязь. Отремонтированы клуб и часть жилых домов, запущена пилорама для распиловки деловой древесины. Приведены в порядок цеха по переработке рыбы. В стадии решения находятся вопросы по приобретению и доставке скороморозильных камер, техники и запасных частей.

В селе заработали начальная школа и библиотека. А самое главное – люди почувствовали уверенность в завтрашнем дне и активно участвуют в начатых преобразованиях. Переломлены настроения безысходности и заброшенности. И хотя предстоит еще сделать много, но начало положено и очень важно – не топтаться на месте и продолжать двигаться дальше.

Сегодня невозможно действовать без сотрудничества и взаимопонимания с органами государственной власти и местного самоуправ-

ления. Нами налаживаются связи с государственными природоохранными органами, осуществляющими охрану земель и рыбных запасов. В основном, это обмен информацией, рейды по проверке состояния территорий традиционного природопользования, выполнения природоохранного законодательства предприятиями и физическими лицами, а также деятельность по охране биоресурсов, поскольку браконьерство сегодня представляет серьезную угрозу рыбным запасам как прибрежной зоны, так и рек.

Мы поддерживаем тесные контакты со многими негосударственными организациями, проявляющими интерес к проблемам коренных малочисленных народов Севера и среды их обитания, со всеми, кто неравнодушен к судьбам этих народов, осуществляем совместную работу по защите природы Севера, территорий традиционного природопользования, препятствуем осуществлению экологически опасных и вредных проектов.

Например, совместно с Магаданским центром окружающей среды проводится активная работа против начала разработки нефти на Примагаданском шельфе в непосредственной близости от границ округа, есть примеры сотрудничества в других сферах.

С целью сохранения и пропаганды обычаев и традиций коренных народов Севера, жизнь аборигенного населения освещается на страницах газеты «Рассвет Севера», после длительного перерыва возобновлена работа телевизионного клуба «Торэн» при местной студии телевидения. При Ольском краеведческом музее много лет успешно работает клуб «Торэн», в который входят 35 человек. В настоящее время прорабатывается вопрос о создании национального ансамбля при окружном Доме культуры.

Организация продолжает жить, бороться и укреплять свои позиции.

II.

ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА РЕСУРСЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

ПРАВОВОЙ ПЛЮРАЛИЗМ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ

К. фон Бенда-Бекманн

Несмотря на то, что основное внимание II Международной летней школы по юридической антропологии вполне оправданно посвящено практической подготовке слушателей, представляется также весьма полезным предложить вашему вниманию некоторые теоретические положения. Это те вопросы, которые встают при сравнительных теоретических исследованиях в данной области и с которыми могут столкнуться участники Летней школы.

В качестве отправного пункта наших рассуждений укажем, что о правовом плюрализме можно говорить тогда, когда в какой-либо стране, провинции или регионе сосуществуют более двух разных правовых систем и в одной и той же ситуации может применяться каждая из них¹. Существует широко распространенное, в основном среди юристов и обществоведов, убеждение, разделяемое также многими политиками и государственными служащими, согласно которому в современном обществе и в условиях современной экономики есть и должен быть только один тип права – право, официально признанное государством. Согласно этим взглядам правовой плюрализм и современное национальное государство несовместимы. Таким образом, все другие системы права, и в первую очередь обычное право коренных народов, являются пережитками прошлого и должны исчезнуть.

Подобное мнение было особенно распространено в условиях колоний, где обычное право воспринималось чаще всего как признак отсталости, но я уверена, что и слушатели школы в большинстве своем встречались с таким мнением. В этом отношении позиция советской власти была крайне экстремистской: советская власть просто отрицала все предыдущие системы права, будь то обычное или буржуазное право предшествовавшего режима, и при этом старалась уничтожить всякие признаки этих правовых систем, если только они проявлялись в общественной жизни.

Имеются веские доводы в пользу критического отношения к подобным взглядам, и не только потому, что иногда наличие единой правовой системы может быть нежелательным, но и в силу практических соображений. Во-первых, оказалось, что системы обычного права являются гораздо более устойчивыми, чем ранее предполагалось. Во многих частях мира они продолжали использоваться, причем не только населением, живущим в условиях экономической отсталости, но и людьми с высоким уровнем образования, являющимися членами современных обществ и участвующими в современной экономике.

Во-вторых, становится все более ясным то, что ныне в модернизированных слоях промышленно развитых и постиндустриальных западных обществ возникает право, имеющее мало общего с государственной системой права. Самые последние по времени проявления тенденции усиления международного разделения труда и глобализации в сфере производства и торговли, наряду с крупномасштабными международными миграциями, привели к усилению институтов альтернативного разрешения споров и конфликтов, которые движутся в сторону создания собственной правовой системы. Одновременно все большее значение приобретает международное право.

Сказанное не означает, что правовой плюрализм везде имеет одинаковый облик. Существуют огромные различия как между разными странами, так и внутри отдельных стран. В то время как некоторые сферы социальной жизни демонстрируют высокий уровень развития правового плюрализма и относительную независимость от государства и его юридических институтов, в других сферах может преобладать государственное право. Например, безработные и плохо образованные люди, живущие на социальные пособия, могут воспринимать государство и его правовую систему как невыносимо доминирующие в их жизни.

На Севере России в течение последнего столетия произошли крупнейшие политические и юридические изменения, что придало ситуации правового плюрализма специфическую форму. Первоначально дореволюционная правовая система была заменена коммунистическим правом, сопутствовавшим административно-командной экономике, хотя полностью избавиться от предшествующих систем оказалось невозможным. Ныне новое нелиберальное право лишь частично замещает законы и правила административно-командной экономики, тогда как местные системы права, которые, как кажется, преобладали в Советскую эпоху, и в новых условиях проявляют удивительную жизнеспособность.

Во многих районах Севера правовой плюрализм существует еще и потому, что там в одних и тех же местах проживают люди, представ-

ляющие разные этнические группы. Правовые системы коренных народов не изолированы, они подвергаются воздействию со стороны правовой системы государства и, по всей вероятности, также влияют друг на друга. Таким образом, правовой плюрализм – это не только взаимоотношения между правовой системой государства и другими типами права, но и взаимодействие этих различных негосударственных систем права между собой.

Если в северных регионах правовой плюрализм является общераспространенным явлением, необходимо разобраться, как именно функционируют различные системы права, как они влияют друг на друга и как различные люди справляются с теми ситуациями, которые возникают при взаимодействии правовых систем, и с теми противоречиями, которые приносит с собой правовой плюрализм.

Я хочу особенно подчеркнуть то, что подобное понимание правового плюрализма требуется как тем, кто хотел бы установить унифицированную правовую систему, так и тем, кто (как, вероятно, и большинство слушателей Летней школы) желает признания обычного права. В качестве исходной позиции стоит подчеркнуть, что признание самого факта существования правового плюрализма является гораздо более прагматичной основой для понимания современных социально-политических процессов и для политической деятельности активистов, нежели его простое отрицание.

Перед тем, как мы перейдем к более практическим вопросам, необходимо сделать еще одно общее замечание о правовом плюрализме. Речь идет о том, что ни одна правовая система не является статичной, и все системы права со временем меняются. Для государственной системы права это кажется очевидным. Мы все знаем о законодательстве, создаваемом на различных уровнях государственного управления, и привыкли к быстрым и частым изменениям в этой области.

Однако и обычное право коренных народов тоже меняется. Последнее не столь очевидно, ибо такого рода правовые системы ассоциируются с долговременной практикой. И все же обычное право, да и вся жизнь народов Севера изменились очень значительно в последнее время, хотя многие из них при этом сохранили кочевой образ жизни.

Соответственно, в ответ на социальные и экономические изменения в среде этих народов и в окружающем мире меняется и их обычное право, причем внешние воздействия могут исходить как от государства, так и от других этнических групп. Кроме того, обычное право коренных народов имеет и собственные механизмы внесения целенаправленных изменений, что не всегда ясно понимают политики.

В последующих разделах будут обсуждаться некоторые важные практические проблемы и политические вопросы, которые вытекают

из теоретического подхода, признающего и придающего серьезное значение правовому плюрализму. Некоторые из них вполне прямолинейны и просты, другие являются гораздо более сложными и затрагивают очень чувствительные стороны нашей жизни. Однако необходимо рассмотреть все.

Проблема «включения» и «исключения»

Правовая система национального государства, при всех ее слабостях и недостатках, претендует на то, чтобы являться одинаково действенной по отношению ко всем гражданам. Она включает всех граждан, и до некоторой степени даже иностранцев, в универсальную систему законов. Конечно же, можно многое сказать по поводу равной действенности закона в отношении каждого гражданина, и мы все знаем, что некоторые люди оказываются более «равноправными», чем другие. В неолиберальной экономике права владельцев собственности защищены лучше, чем права арендаторов или наемных работников, не говоря уже о правах коренных народов на природные ресурсы, ведь последние просто не вписываются в государственную систему права. Богатые, высокообразованные и имеющие нужные связи в обществе люди обладают намного более легким доступом к рычагам правовой системы по сравнению с теми, кто беден, плохо образован и не имеет достаточных социальных связей и контактов. Кроме того, богатые сталкиваются с совсем другими юридическими проблемами, и, в отличие от бедных людей, для их решения они могут прибегать к услугам большего числа высоко квалифицированных адвокатов. Тем не менее, невзирая на все свои недостатки, государственная система права в принципе является единой и одинаковой для всех граждан государства или для всех жителей территории, на которой расположено государство².

Системы обычного права коренных народов основаны на персональном либо территориальном принципе. Иными словами, они могут действовать только в отношении членов определенной этнической группы или же претендовать на универсальную действенность по отношению к жителям соответствующей территории. В любом случае сфера их действия оказывается намного более ограниченной, чем в национальном государстве с его единой правовой системой. Впрочем, часто встречается комбинация вышеуказанных принципов.

До тех пор, пока между этническими группами существует достаточно явное географическое размежевание, это может создавать вполне удовлетворительную и управляемую ситуацию. Однако многие регионы на Севере отнюдь не являются этнически однородными. Благодаря кочевому образу жизни, а также вследствие вынужденных

и добровольных переселений или в результате насильственного перевода на оседлость, люди различного этнического происхождения живут вперемешку.

Подобная ситуация имеет важные последствия в случае претензий коренных народов на возвращение к обычному праву. Так, необходимо уточнить, будет обычное право основано на персональном принципе или оно должно иметь также и территориальные границы применения, а если в итоге затрагиваются права на природные ресурсы, это требует особо тщательной подготовки политических решений. В случаях этнически смешанных браков, которые, как я догадываюсь, достаточно часты, возникают сложные вопросы о том, к какой именно этнической группе относятся супружеская пара и их дети.

Прежние подходы, выработанные в ситуации относительно изолированного проживания различных этнических групп, становятся непригодными в полиэтничных районах. То, что мы сейчас обсуждаем, является фундаментальным вопросом *включения* в социальную группу и *исключения* из группы. Например, принадлежность к этнической группе может предопределять доступ человека к природным ресурсам, используемым на основе норм обычного права, или не допускать его к этим ресурсам. Канада уже имеет некоторый опыт решения проблем такого рода. Их обсуждение не менее важно и для северных регионов Российской Федерации.

Дискриминация

Главной проблемой жизни в рамках унифицированной государственной системы права Советского Союза было то, что коренные народы подвергались жестокой дискриминации, если судить о последней по таким показателям, как права на землю, занятие мест в системе управления, доступ к социальным услугам, получение доходов от эксплуатации природных ресурсов. Контроль за использованием земли на Севере осуществляется лицами, занимавшими высокие позиции еще в системе Советского государства и получившими их в новой государственной структуре. Частные компании пользуются землями, получая лицензии от правительственных чиновников.

Подобные вещи приводят к дискриминации, ставшей одной из движущих сил процессов, сопровождающихся выдвижением требований автономии и возвращения к обычному праву коренных народов, хотя в действительности речь идет о гораздо большем. Все это также включает в себя желание вернуться к более знакомым и привычным путям принятия решений и способам управления. Тем не менее сильное акцентирование дискриминационных факторов государственной правовой системы может скрыть возможное неравенство, таящееся

в обычном праве коренных народов. Конечно же, это замечание не может служить аргументом против систем обычного права. Однако необходимо осознавать, что все правовые системы несут в себе свои собственные типы неравенства и дискриминации. Так, опыт исследований в Индонезии и Африке, а также в Канаде, свидетельствует, что чаще всего в случае подчинения коренных народов нормам обычного права страдают женщины, и поэтому они высказываются в пользу государственной системы права. Это происходит вследствие того, что многие правовые системы коренных народов оказываются явно предвзятыми и основанными на приоритете прав мужчин.

Сказанное означает, что необходимо четко осознавать следующее: сам по себе переход к обычному праву коренных народов не исключает дискриминацию как таковую, но некоторые выиграют от этого перехода больше, чем другие, а для определенной части людей проблема дискриминации в итоге останется нерешенной. Можно сформулировать это более прямо и кратко: при переходе к обычному праву требуется внимательный анализ и обсуждение того, кто выиграет и кто проиграет, в чем именно и почему.

Насколько традиционно «традиционное»?

Требования самоопределения часто включают в себя сильный акцент на традицию. Это связано с международным правом и деятельностью Международной рабочей группой по коренным народам (IWGIA) при ООН, которая в качестве главного принципа отнесения того или иного народа к коренным использует признаки первоначального занятия конкретной территории и наличия у населения особых культурных и ритуальных связей с ней. Представителям коренных народов, желающим требовать самоопределения, таким образом дается наглядный совет акцентировать свои многовековые связи с землей, традиционный образ жизни и нормы обычного права, поскольку все это усиливает обоснованность подобных требований. Однако данная стратегия несет с собой серьезный риск. Прежде всего потому, что, как мы уже видели, обычное право коренных народов, равно как и любое другое право, подвержено изменениям.

Исследования систем обычного права в самых разных частях мира показали, что во многих случаях нормы, которые считались основанными на обычаях, в действительности оказывались следствием приспособления к государственной системе права. В ряде случаев происхождение подобных норм обычного права можно вывести из ранних этапов развития государственного законодательства. В качестве примера можно привести случай с «коммунидадес» — общинами, которые владеют общинными землями в Мексике и правовая форма которых

около ста лет назад была создана мексиканским правительством и поэтому не считается формой обычного права местных сообществ.

Во время наших собственных исследований в Индонезии мы также встречались с примерами таких изменений обычного права, которые когда-то были вызваны колонизацией государства и которые в наши дни, однако, считаются основанными на исконных обычаях.

Подобные явления вызвали дебаты среди ученых о том, что же такое аутентичность или исконность норм обычного права. Специалисты стали говорить о «создании обычного права», подразумевая тем самым, что оно не является аутентичным. Но, например, в контексте международного права на самоопределение, которое столь сильно акцентирует внимание на аутентичности, подобные академические дискуссии могут оказаться препятствием для «признания» обычного права. В США уже имеются примеры, когда суды отказывали индейцам в их требованиях на том основании, что удавалось продемонстрировать не аутентичность норм их права. Сходные аргументы, вероятно, могут быть использованы и для отклонения законных требований коренных групп населения Российской Федерации. Необходимо ясно представлять себе эту ситуацию и готовить ответы на подобного рода аргументы.

Роль национальных и международных неправительственных и благотворительных организаций

Многие группы коренного населения в настоящее время получают поддержку от региональных, общенациональных и международных неправительственных организаций. В тех случаях, когда затрагиваются экологические проблемы и вопросы охраны природы, международные благотворительные организации также могут включаться в такие действия. Это важная работа, и она может служить интересам коренных народов с самых разных точек зрения. Очевидно, что требования групп коренного населения звучат намного громче и становятся весомее, если их поддерживают извне. Вместе с тем важно осознавать последствия подобного вмешательства.

Внешние организации неизбежно приносят с собой собственное право в виде форм и процедур принятия решений, критериев отбора тех, кто получит поддержку и кто ее не получит, правил отчетности за использованные средства и т.п. В особенности это замечание справедливо по отношению к иностранным или международным организациям. Но, действуя подобным образом, такие организации умножают и еще более усложняют правовой плюрализм. Обычно эти организации даже не подозревают о том, что они приносят с собой и свое право. Однако есть свидетельства того, что часто взаимонепонимание

между местными жителями и представителями указанных организаций прямо порождено фактом неосознаваемого последними внедрения во взаимоотношения рабочих процедур, которые являются чуждыми и непонятными для групп населения — адресатов помощи.

Чтобы решить подобные проблемы, следует помнить, что вмешательство международных неправительственных организаций всегда означает привнесение новых правовых норм.

Социальная стратификация

Возвращение к обычному праву коренных народов не означает полного возврата к старым социальным структурам и системам власти. Оно может приводить и в действительности приводит к появлению новых форм социального расслоения населения. Такое заключение особенно справедливо в тех случаях, когда в этот процесс включаются национальные или международные неправительственные организации. К подобному результату приводит также и то, что создаваемые в процессе перехода к обычному праву социальные институты призваны соответствовать более широкой системе управления. Исследования в колониях постоянно доказывали наличие именно такого рода изменений в структуре власти. Опыт тех коренных народов, которые получили более высокий уровень самоопределения, тоже подтверждает данный вывод. Так, лица, которые представляют группы коренного населения в их взаимоотношениях с правительством, а также лица, через которые или при помощи которых проходит субсидии для коренного населения, приобретают более сильные позиции в местном сообществе, поскольку они контролируют информацию, идущую от правительства к местному населению и в обратном направлении, а также субсидии органов государственной власти. Само по себе это не является чем-то неправильным и, конечно же, не может быть аргументом против требований автономии. Но, наряду с другими поднятыми выше вопросами, этот вопрос тоже должен быть сформулирован открыто и точно. Он также требует тщательного обсуждения, ибо в противном случае отдельные люди будут непропорционально активно пользоваться плодами автономии.

Иными словами, очень важным является тщательное исследование и анализ деятельности различных лиц и институтов, включающихся в процессы движения к самоопределению, в происходящие изменения, в формирование альянсов и союзов. В конечном счете, крайне важно определить тех, кто приобретает и кто теряет в ходе всех этих процессов.

Подобное понимание представляется очень важным как для будущих членов неправительственных организаций, так и для тех, кто

когда-нибудь займет важное положение в системе самоуправления коренного населения. Это поможет понять причины, по которым им в ряде случаев придется столкнуться с жесткой оппозицией, и найти такие решения, которые сделают невозможным само формирование подобной оппозиции.

Перевод А. Н. Ямскова

¹ См. обзор дискуссий о термине «правовой плюрализм»: *Бенда-Бекманн К. фон. Правовой плюрализм. // Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии (г. Звенигород, 22–29 мая 1999 г.). Отв. ред.: Новикова Н.И., Тишков В.А. М.: ИД «Стратегия». 1999, с. 8–23.*

² Анализ различий между богатыми и бедными гражданами с точки зрения возможностей их доступа к юридической системе см.: *Galanter M. 1974. Why the 'haves' come out ahead: Speculations on the limits of legal change // Law and Society Review, 1974, № 9, pp. 95–160.*

ПРАВОВОЙ ПЛЮРАЛИЗМ И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Ф. фон Бенда-Бекманн

Введение

Данная работа посвящена вопросам правового плюрализма в сфере регулирования природопользования. Ниже будут рассмотрены различные аспекты этой темы, обращающие на себя внимание в тех случаях, когда наличествуют множественные и соперничающие друг с другом права на ресурсы. Коротко будет также охарактеризована метафора «пакета прав», которая весьма продуктивна при описании и анализе прав и обязанностей в отношении природных ресурсов. Затем мы обратимся к политическим и нормативным сторонам правового плюрализма, на основе анализа которых будут высказаны некоторые соображения о различиях между двумя подходами к праву. С одной стороны, имеется в виду более отстраненный общественно-научный подход, а с другой — прямо вовлеченный в события политико-правовой подход, нацеленный на изменение законов и системы распределения прав в пользу конкретной группы населения, в данном случае — коренных народов Севера.

Правовой плюрализм, природные ресурсы и права владения¹

Многофункциональность природных ресурсов

Стоит начать с ряда комментариев по поводу того, что природные ресурсы могут использоваться самыми разными способами. Иными словами, природные ресурсы отличаются потенциальной многофункциональностью как с точки зрения их реального использования, так и в нормативной сфере. Важной областью проявления многофункциональности ресурсов является экономика: противоречат друг другу, например, интересы коммерческой эксплуатации ресурсов, нацеленной на извлечение прибыли и повышающей доходы государства, с одной стороны, и использование ресурсов в интересах самообеспечения и сохранения традиционного образа жизни крестьян, скотоводов или рыболовов, с другой. В свою очередь, с указанными весьма различными экономическими интересами соперничают интересы охраны природы: защита животного и растительного мира, переход

к сбалансированному использованию возобновимых ресурсов, прекращение загрязнения и истощения природных ресурсов. Во многих обществах природные ресурсы могут также иметь важное религиозное значение. Наконец, существуют и политические интересы, связанные с природными ресурсами: поддержание законности и правопорядка, контроль над районами с природными ресурсами в интересах вооруженных сил, сохранение территориального единства государства.

Любое общество стремится установить баланс между различными функциями природных ресурсов и способами их использования. Вследствие огромной социальной, экономической и политической важности природных ресурсов, права и обязанности в отношении них, равно как и определение их функций, переводятся в сферу права. Разрабатываются понятия, правила, принципы и процедуры, из которых следует, какие именно социальные группы могут законно контролировать и использовать ресурсы, а также кто и какую часть прибыли может получать от их эксплуатации. Точно так же определяются условия, при которых эти ресурсы можно осваивать, приобретать, наследовать или передавать. Наличие прав собственности как на природные ресурсы, так и на другие типы богатств является важным индикатором уровня благосостояния или бедности жителей государства, по этому признаку судят об экономической дифференциации населения либо о его социальном и экономическом равенстве. Таким образом, любая серьезная попытка изменить способы использования или распределения собственности, предпринимаемая правительствами или социальными группами, требует введения новых прав посредством принятия законодательных актов и внедрения этого нового законодательства в жизнь.

Природные ресурсы подвергаются все возрастающей нагрузке и провоцируют экономические, политические и правовые конфликты. Интенсивные формы добычи все в большей степени ставят под угрозу доступность и экологические качества земельных, лесных и водных ресурсов. Фермеры, промышленные предприятия, государственные ведомства и неправительственные организации подходят к вопросам использования и управления природными ресурсами с разными целями. Хозяйственная деятельность, нацеленная на самообеспечение и выживание населения, находится в конфликте с коммерческой добычей, и обе могут вступать в конфликт с политикой по охране природы, стремящейся предотвратить чрезмерную нагрузку на ресурсы и биоразнообразие.

Правовой плюрализм

Столь различные экономические, экологические и политические интересы также основываются на разных нормативных системах – обычном праве, религиозном праве, позитивном (официально при-

нятом государством) праве и разнообразных формах саморегулирования. Международное право, относящееся к коренным народам и воплощенное в декларациях ООН и в конвенциях МОТ (Международной организации труда – *Прим. пер.*), также играет все возрастающую роль в этих сложных сочетаниях правового плюрализма.

В особенности в регионах расселения коренных народов борьба за контроль над природными ресурсами и за определение их социальных и хозяйственных функций прямо связана с конфликтами по поводу политического и экономического самоопределения. Разные системы права и вытекающие из них возможности, определяющие как суть, так и процедуру ресурсопользования, неизбежно оказываются вовлеченными в борьбу за политические, экономические и экологические ценности и цели. В плюралистичных правовых системах подобные конфликты практически неизбежны. Они включают в себя гораздо больше, чем простые оппозиции между обычным правом и государственной правовой системой или между местным населением и государством либо большим бизнесом. Во многих государствах, как и в Российской Федерации, различные государственные ведомства на разных административных уровнях вовлечены в регулирование ресурсопользования, и зачастую они преследуют разные цели.

Системы обычного права, или народного права, не всегда являются гомогенными. Более того, многие регионы, богатые природными ресурсами, уже не имеют однородного населения, ибо вследствие колонизации, добровольных и принудительных миграций люди самого различного этнического происхождения совместно населяют их уже многие годы. Борьба за права на природные ресурсы в одном конкретном регионе может таким образом превратиться в борьбу между разными системами обычного права или же привести к ситуации, в которой только одна часть местного населения приветствует использование обычного права, тогда как другая часть жителей выступает за применение официально признанного права.

В дополнение к сказанному надо отметить, что международное право и конвенции тоже определяют права коренных народов на природные ресурсы, причем часто делают это, как показала в своем выступлении Кибет фон Бенда-Бекманн, совершенно иначе, чем национальное законодательство или обычное право.

Собственность как пакет прав

Одним из путей к уточнению наших взглядов на сложность и комплексный характер прав на природные ресурсы служит аналитический подход к правам собственности. Правами собственности считаются правовые взаимоотношения между лицами и группами, касающиеся ценных объектов. Они соединяют владельцев или пользователей соб-

ственности с элементами физико-географической среды, определяя права и возможности собственников в сравнении с другими лицами и группами, а также длительность осуществления прав собственности и условия их приобретения.

Права собственности часто обозначаются как «пакеты прав». Эта метафора может использоваться как аналитический ход для различения аспектов прав, определяющих и легитимизирующих социально-экономическое положение и властные возможности. Наиболее важными правами, или аспектами прав, являются следующие: легитимация присвоения, использования и эксплуатации ресурсов и присвоения прибыли от их использования; легитимация различных видов социально-политического контроля и властных возможностей регулирования доступа к собственности (которые не обязательно включают право использовать данную собственность в целях получения прибыли); легитимация деятельности по использованию ресурсов, управлению ими, их сохранению или улучшению состояния, а также определению функций, которые приданы тем или иным ресурсам.

Все вышеуказанные «аспекты прав», или частичные права, могут быть объединены в более сложные правовые категории, такие, как частная или государственная собственность, права коренных народов. Они могут быть выражены через двойственные классификации: публичные и частные, индивидуальные и коллективные права. Вместе с тем эти категории прав еще не обеспечивают достаточной ясности в определении того, какие именно аспекты прав связаны с ресурсами и как последние распределены между различными обладателями прав, поскольку в отношении большинства ресурсов — земельных, водных, лесных, животного мира — полные пакеты прав обычно представляют собой комбинации индивидуальных и коллективных прав более крупных социальных групп или политических организаций, или сочетания частных и публичных прав². Итак, какую бы мы общую категорию прав собственности ни рассматривали, нам всегда необходимо внимательно присмотреться к тому, какой именно вариант пакета прав скрывается в ней.

Сказанное выше имеет особенно важное значение применительно к категории государственной собственности /владения/, ибо последняя может основываться на пакетах прав, составленных весьма различными способами³. Во-первых, основываясь на своем суверенитете, государства заявляют о своих высших политических и распорядительных правах в отношении земельных, водных, лесных ресурсов и полезных ископаемых. Во-вторых, многие государства приняли на себя не только права политического контроля, но и права собственности на обширные участки с природными ресурсами — в особенности вод-

ными и минеральными, — называемые землями Короны (например, британской в бывших колониях Великобритании — *Прим. пер.*) или государственными владениями. В-третьих, государства также могут выступать в рамках частного права как владельцы, и в этих случаях они рассматриваются законом наравне с любым гражданином. В-четвертых, государство является все возрастающим источником «высшей власти», от имени которой и, как считается, «в общественных интересах» правительство распределяет квоты, лицензии и концессии между пользователями ресурсов. Эти новые права обычно становятся более ценными и важными, нежели «традиционные» права владения землей, невзирая на то, определено ли подобное положение в рамках государственного либо обычного права.

Рассмотрение прав собственности как взаимоотношений означает, что мы должны проанализировать четыре компонента этих взаимоотношений. Первое, какова природа различных аспектов прав и как эти аспекты связаны в пакеты? Второе, кто может пользоваться данными правами и как конкретный пакет прав распределен между обладателями? В тех случаях, когда обладателями прав выступают большие организации или группы, будь то государство или коренной народ, возникает дополнительный вопрос: как регулируется распределение прав внутри подобных организаций и групп? Третье, к каким компонентам окружающей среды могут относиться эти права? Четвертое, каковы временные рамки взаимоотношений вокруг собственности и, в первую очередь, как они продолжаются после смерти владельца собственностью?

В ситуациях правового плюрализма все четыре компонента — обладатели прав, объем прав, объекты правовых отношений, временные рамки правовых отношений — могут определяться различным образом и тем самым приводить к конфликтам. Хочется обратить особое внимание на способы, которыми элементы окружающей среды классифицируются как объекты правовых взаимоотношений. Такая категория, как, например, земля, в одном случае может подразумевать только поверхность, а в другом — включать и полезные ископаемые, водные и минеральные ресурсы. Данная категория может охватывать или не охватывать объекты, расположенные на земной поверхности (растительность, здания, фермы, деревья), или перемещающиеся по земле и в воде (животные, рыбы).

Водные ресурсы являются особенно сложной категорией, в которой смыкаются частные и публичные права. Многие воды являются экономически важной средой обитания целого ряда животных ресурсов моря, например, рыбы и морских млекопитающих. Более того, имеются и экономически значимые ресурсы морского дна, такие как нефть, газ или минералы. Существуют и столкновения по поводу рас-

определения прав на использование водных пространств в различных экономических целях, будь то традиционный лов рыбы или коммерческое промышленное рыболовство. Но здесь наглядно проявляются и политические аспекты, так как прибрежные и открытые воды являются пространствами, связанными с политическими организациями, местными сообществами и национальным государством, к примеру – Российской Федерацией. Следовательно, права, относящиеся к таким водным ресурсам, неизбежно становятся аспектом права на суверенитет, и в данном случае встает вопрос, каким образом права на доступ в эти воды, нахождение в них или проход через них с целью использования водной среды для промысла рыбы переплетаются с другими правами, имеющими политический характер.

В плюралистичной правовой ситуации некоторые из этих вопросов регулируются национальным законодательством страны и международным морским правом. Последнее связано с определением пространственных границ государств и созданием зон их преимущественных экономических интересов, регулированием рыболовства и доступа к ресурсам морского дна. Но, в дополнение к законодательству и международному праву, традиционное или обычное право также может действовать в подобных ситуациях. В негосударственных правовых системах территория деревни может распространяться и на море, включая в себя прибрежные рыболовные угодья. Поэтому вопрос о том, кто имеет право на использование и контроль над подобными ресурсами, часто ведет к конфликтам. Такого рода конфликтные ситуации детально описаны на примере Индии и Индонезии, а на нашей Летней школе они подробно рассматриваются на примерах Канады и России.

Особое внимание к этой стороне проблемы объясняется тем, что когда мы подходим к вопросам прав коренных народов в целом, и в частности коренных народов и этнических меньшинств российского Севера, то одним из главнейших среди них является вопрос о том, сколь далеко пойдет признание прав на природные ресурсы или наделение такими правами? Будут ли и должны ли такие права распространяться на все ресурсы, то есть не только на ресурсы земной поверхности, но и на полезные ископаемые (минеральные ресурсы, нефть, газ), или же не только на воды, но и на животные ресурсы моря и ресурсы морского дна? Приведет ли признание таких прав коренных народов к ситуации, когда не государство, а организации местного населения станут законными владельцами этих ресурсов? Превратятся ли коренные народы в сторону, которая в ходе переговоров заключает соглашения об использовании ресурсов с отечественными, международными или государственными предприятиями и которая передает

государству свою долю прибылей в виде налогов? Какие права по регулированию ресурсопользования останутся при этом у государства? Иными словами, каким образом различные аспекты частных и публичных, индивидуальных и коллективных прав будут соединены в общий пакет? Каким образом удастся сбалансировать права на использование различных функций водных и морских ресурсов?

Политическая поддержка, политика в сфере права и дистанцированность общественных наук⁴

Очевидно, что юридическая антропология или же концепция «правового плюрализма» не могут дать прямые ответы на эти политические и экономические вопросы практического характера. Аналитический подход сам по себе не означает поддержки одной из сторон, будь то доминирующая государственная система или же угнетенный коренной народ. Вопрос о том, надо или нет рассматривать ситуацию правового плюрализма в качестве позитивной и потому активно включаться в политическую борьбу за достижение более высокого уровня официального признания норм традиционного или религиозного права, зависит от моральных принципов человека и от политической оценки им реальных условий. Подобный вывод не является научным положением. Специалисты в области общественных наук, участвующие в политических действиях, не должны допускать того, чтобы их заявления нравственного или политического характера принимали вид научных заключений.

Правда, нельзя не признать, что подобное требование легко выполнить лишь тому представителю общественных наук, кто видит свою основную задачу в описании и анализе сложных обществ и комплексных правовых систем. Но тем, кто занят практической деятельностью, трудно соблюдать такую исследовательскую отстраненность. Жизнь и работа в плюралистичной правовой системе постоянно требуют делать выбор между правовыми альтернативами и прагматичным приспособлением к сложившимся вынужденным обстоятельствам политического и экономического плана, и это касается как государственных служащих, экспертов по экономическому развитию, активистов неправительственных организаций, так и самого местного населения и, конечно же, тех, кто выступает в поддержку коренных народов. Тем не менее полезно сохранять понимание различий между аналитической отстраненностью ученого, политическими действиями в правовой сфере и прямой политической поддержкой. В связи с этим можно рассмотреть несколько коротких примеров.

Желающие сохранить свою правовую систему и те права, которые из нее вытекают, сталкиваются с дилеммой — стоит ли и при каких

обстоятельствах формулировать свои притязания в виде политических требований или же выражать их в виде правовых положений, апеллируя к конституции и международным конвенциям или возвращаясь к нормам своего обычного права. Для коренных народов часто бывает полезным адаптировать свои притязания к юридической терминологии конституционного и международного права, опираясь на них и требуя большего признания своей общинноправовой системы и соответствующих прав в рамках государственной и международной правовой системы. Подобным путем можно вернуть часть прав по контролю над природными ресурсами, что удалось сделать некоторым индейцам Северной Америки, народу маори в Новой Зеландии и аборигенам Австралии. Такого рода победы, видимо, являются максимумом возможного в современных политических условиях.

Возможности государственной правовой системы действовать в интересах сохранения обычного права ограничены логикой официального государства и международного права и противоречиями между ними. Дело в том, что способы, которыми эти системы определяют права коренных народов, имеют тенденцию перекрывать и изменять содержание тех реальных ситуаций, в которых живут и осуществляют свои права коренные народы. На национальном и международном уровнях наблюдается тенденция признавать права коренных народов или общин на природные ресурсы только при наличии определенных обязательных условий, которые отличаются друг от друга, но при этом влекут за собой весьма долгосрочные и серьезные последствия. Наиболее часто встречаются следующие предварительные условия⁵.

1. Признание прав на ресурсы и на участие общин в управлении этими ресурсами обуславливается успешным с точки зрения экологических требований их использованием. На национальном и международном уровнях государственные ведомства и неправительственные организации, воздействующие на общественное мнение и политиков, тяготеют к тому, чтобы придавать большее значение охране окружающей среды, а не правам местного населения.

2. Часто признание прав на ресурсы обуславливается определенным типом их экономической эксплуатации, то есть «традиционной» хозяйственной деятельностью, нацеленной на самообеспечение населения. Регулирование коммерческого использования природных ресурсов чаще всего остается в руках правительств различных государств, и коммерческая эксплуатация ведется на основе лицензий и разрешений, выдаваемых крупным компаниям.

3. Наконец, общины, требующие признания своих прав, должны удовлетворять некоторым социальным и политическим идеальным моделям общины и демократии. Должно быть обеспечено равное рас-

пределение ресурсов и равная их доступность, процедуры принятия решений должны быть ответственными и подотчетными, а гендерные отношения – равноправными.

Дилемма касается не только вопроса о том, признаются или нет государственной правовой системой и международным правом система обычного права и основанные на ней права. Она затрагивает саму природу этих прав. Адаптация к официально признанному и международному праву одновременно означает подчинение свойственной этим правовым системам логике определения природы «обычных» или «аборигенных» правовых систем и прав, и в особенности прав собственности. Признание государством и международными правовыми организациями сообществ, называемых коренными народами, предполагает наличие у них правовых систем в двух смыслах этого определения: во-первых, их правила и институты носят «правовой» характер, а во-вторых, они действительно существуют в том смысле, что традиционные правила и институты функционируют и соответствующие нормы и решения считаются обязательными. В сфере позитивного и международного права эти условия являются важнейшими для обоснования требований коренных народов.

Такая точка зрения требует свидетельств существования правовой системы народа и ее современной общественной значимости. Но во многих случаях имеется высокая вероятность получения в результате исследований вывода, что «закона более не существует», а остались только некоторые традиционные исторические идеалы, ностальгические воспоминания или мифы о былой доколониальной правовой и политической славе народа, и что только немногие люди действительно придерживаются норм обычного права в своей реальной общественной жизни. Следствием таких выводов является то, что легитимация прав коренных народов, обосновываемая и оправдываемая местной правовой системой народа, никогда не будет достигнута.

С другой стороны, в рамках аналитического подхода к правовому плюрализму все это становится неважным, так как данный подход не предполагает обязательного наличия какой-либо конкретной эмпирической формы бытования правовой нормы или же доказательств ее социального и политического значения в качестве условия для признания, а рассматривает все системы права в соответствии с одними и теми же аналитическими принципами. Сушностно важным критерием наличия негосударственной правовой системы является отнюдь не то, что «народ» ведет себя в соответствии со своим «народным» или обычным правом (ведь и граждане или государственные ведомства тоже могут не соблюдать предназначенные для них законы), но то, что люди сохраняют и подтверждают наличие своего обычного права.

Существование и важность этой системы права в общественной жизни проявляется не столько в «соблюдении» ее правил в тех сферах социальной деятельности, к которым эти правила относятся, но скорее в других контекстах — в тех социальных процессах, в которых люди ориентируют свое поведение в соответствии с этими правилами и нормами и тем самым поддерживают существование последних, а также в попытках преодолеть историческую несправедливость посредством обращения к более ранней системе права и былому «суверенитету».

Тем не менее следует отметить, что часто такие требования коренных народов не могут быть логично обоснованы существованием обычного права в смысле продолжающейся исторической правовой традиции или сохраняющейся его важности. То, что они требуют, является по сути новой правовой системой и новым суверенитетом, которые, хотя и связаны с традиционными, но отличны от них. Часто не было и нет общей правовой системы или политического единства и культурной однородности внутри небольших политических образований, на базе которых международным правом созданы сообщества под названием «коренные народы». Столь же мало обычного правового, политического и культурного единства было в большинстве случаев и у местного населения, которое получило независимость и государственный суверенитет в рамках бывших колониальных территорий. Следовательно, с тем чтобы обосновать требования коренных народов их собственными правовыми системами и правами, исторически более ранние формы систем права и отдельных прав «населения» необходимо трансформировать в «правовую систему народов». Но для этого требуется признать право данных недавно созданных народов на разработку и изменение своей правовой системы, что со всей очевидностью является политическим требованием и потому просто не может быть обосновано конституционным либо международным правом.

Право как механизм социально-экономических изменений⁶

Стоит закончить данную работу предостережением. Рассматривая сценарии будущей политики, мы должны задать себе вопросы о том, каким может быть потенциал различных правовых систем в процессе достижения определенных и желаемых целей экономического и социального развития, а также посредством каких именно правовых мер и других способов, лежащих вне правовой сферы, этот потенциал может быть использован.

Новые режимы прав собственности обычно вводятся с помощью новых законов, и поэтому требуется рассмотреть имеющиеся предположения об отношениях между правом и законодательством и социально-экономическими изменениями. Право и в особенности новые

законы рассматриваются и применяются как важные инструменты изменения социальных и экономических условий. В основе дискуссий по данной теме лежат различные комплексы предположений, которые соотносят определенные типы прав собственности с определенными формами экономического развития, социальной справедливости и, с недавнего времени, с более или менее сбалансированным использованием и управлением природными ресурсами.

Законодательство и новые права, которые оно создает, используется как средство «социальной инженерии»⁷. Ожидается, что поведение населения будет определяться новым законодательством, а поступая таким образом, люди станут способствовать созданию новых экономических и социальных условий. Итак, право часто рассматривается как первопричина. Иногда оно действительно применяется как своего рода «магическое средство»⁸, способное принести с собой экономическое развитие. Более ранняя правовая система, которую предполагается заменить, тоже рассматривается в контексте таких причинно-следственных предположений. Поэтому последняя становится основной причиной или объяснением неудовлетворительных социально-экономических условий, которые требуется изменить, и превращается тем самым в козла отпущения за грех низкого уровня развития.

Но когда мы думаем о создании нового режима прав собственности, то нельзя ожидать, что в поведении населения моментально и полностью отразятся законодательные правила, внесенные в новый закон о собственности, например, в реформу прав собственности на землю. Полученный эффект всегда будет нести на себе отпечаток прежде существовавшего сочетания правовых систем, действовавших до введения нового закона. Более того, последствия внедрения новых правил будут различаться в разных местностях благодаря тому, что местные формы социальной, экономической и также правовой организации населения, эти «полуавтономные поля», по терминологии С. Мур⁹, в которые входят новые правила, тоже исходно различались между собой.

Важным фактором является то, каким образом действуют государственная бюрократическая машина и суды, которым доверены административный контроль над соблюдением прав собственности и разрешение споров в этой сфере. Самые лучшие законы не будут ничего стоить, если их применение будет сопровождаться коррупцией.

Таким образом, следует тщательно оценивать вероятные последствия принятия нового закона, для чего требуется использовать имеющийся опыт применения законодательства в качестве инструмента социальных изменений¹⁰. Если мы присмотримся к многочисленным неудачным попыткам использования законодательства подобным образом, то поймем, что нужно быть достаточно осторожными и не ста-

нем считать, что теперь хорошие законы будут ни с того, ни с сего действовать лучше, чем это было в прошлом. Вообще же в действительности немного можно сказать по этому поводу, не имея понимания того, какие факторы создали условия и возможные причины плохого функционирования прежних законов. Необходимо также знать, произошли ли какие-либо изменения, которые дали бы нам основные надежды, что новые законы смогут действовать лучше.

Перевод А. Н. Ямскава

¹ Основные положения данного раздела более подробно изложены в следующих работах: Benda-Beckmann F. von, Benda-Beckmann K. von. *Natural resources, environment and legal pluralism: An introduction* // *Natural resources, environment and legal pluralism*. Eds.: F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann, A. Hoekema. (Yearbook Law and Anthropology, 1997, No 9, pp. VII-XII); Benda-Beckmann F. von, Benda-Beckmann K. von. *A functional analysis of property rights, with special reference to Indonesia* // *Property rights and economic development: Land and natural resources in Southeast Asia and Oceania*. Eds.: T. van Meijl, F. von Benda-Beckmann. London: Kegan Paul, 1999, pp. 15-56; Benda-Beckmann K. von, Bruijn M. de, Dijk H. van, Hesselink G., Koppen B. van, Rys L. *Rights of women to the natural resources, land and water*. The Hague: Ministry of Development Cooperation, 1998. Усовершенствованные антропологические подходы к анализу прав собственности см. в работах: Wiber M.G. *Politics, property and law in the Philippine Uplands*. Waterloo: Wilfried Laurier University Press, 1993; *Property relations: Renewing the anthropological tradition*. Ed.: C.M. Hann. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

² О различиях между публичными и частными правами см. подробнее: Benda-Beckmann F. von. *Relative public and property rights* // *Property and values: Alternatives to public and private ownership*. Eds.: C. Geisler, G. Daneker. Washington, D.C.: Island Press, 2000, pp. 151-173.

³ Сказанное ниже было детально рассмотрено в работе: Benda-Beckmann F. von. *Between free riders and free raiders: Property rights and soil degradation in context* // *Economic policy analysis and sustainable land use: Recent advances in quantitative analysis for developing countries*. Eds.: N. Heerink, H. van Keulen, M. Kuiper. Heidelberg-New York: Physica Verlag, 2001, pp. 293-316.

⁴ Данные положения были детально изложены в работах: Benda-Beckmann F. von. *Citizens, strangers and indigenous peoples: Conceptual politics and legal pluralism* // *Natural resources, environment and legal pluralism*. Eds.: F. von Benda-Beckmann, K. von Benda-Beckmann, A. Hoekema. (Yearbook Law and Anthropology, 1997, № 9, pp. 1-42); Ф. фон Бенда-Бекманн, К. фон Бенда-Бекманн. *Общинные права на землю: Освобождение или косвенное управление? // Обычное право и правовой плюрализм*. (Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму, август 1997 г., Москва). Ред.: Н.И. Новикова, В.А. Тишков. М.: Институт этнологии и антропологии, 1999, с. 91-102.

⁵ См. также: Ф. фон Бенда-Бекманн, К. фон Бенда-Бекманн. Общинные права на землю: Освобождение или косвенное управление? // Обычное право и правовой плюрализм, с. 91-102.

⁶ Эти положения были более детально рассмотрены в работе: F. von Benda-Beckmann. Scapegoat and magic charm: Law in development theory and practice // *Journal of Legal Pluralism*, 1989, No 28, pp. 129-148.

⁷ См.: Okoth-Ogendo H.W.O. Development and legal process in Kenya: an analysis of the role of law in rural development administration // *International Journal of the Sociology of Law*, 1984, № 12, pp. 59-83; Hitchcock R.K. Tradition, social justice and land reform in Central Botswana // *Journal of African Law*, 1980, № 24, pp. 1-34.

⁸ См.: F. von Benda-Beckmann. Scapegoat and magic charm: Law in development theory and practice // *Journal of Legal Pluralism*, 1989, № 28, pp. 129-148.

⁹ Moore S.F. Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study // *Law and Society Review*, 1973, № 7, pp. 719-746.

¹⁰ См.: Bruce J.W., Migot-Adholla S., Atherton J. The findings and their policy implications: Institutional adaptation or replacement // *Searching for land tenure security in Africa*. Eds.: J. Bruce, S. Migot-Adholla. Dubuque: Kendall/Hunt, 1994, pp. 251-265.

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ РОССИИ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

В. А. Кряжков

Российская Федерация, записано в статье 69 федеральной Конституции, гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. В самом общем виде это предполагает, что: Россия взаимодействует с иными государствами с целью создания международно-правовых норм, отвечающих потребностям коренных народов; во внутренней политике относительно указанных общностей она намерена руководствоваться международно-правовыми стандартами, в том числе при принятии необходимых законов и в правоприменительной практике; коренные малочисленные народы и их объединения вправе требовать от органов государственной власти и местного самоуправления действий, соответствующих международно-правовым нормам.

Для реализации названных положений нужно очертить круг международно-правовых документов, касающихся коренных малочисленных народов, как они определяются Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г.¹ Речь также идет о том, чтобы определить, каким образом соответствующие международные акты включаются в правовую систему России, в каком соотношении они находятся с ее Конституцией и федеральными законами и как институциональнo обеспечивается реализация международных норм.

1. Международно-правовые нормы, распространяющиеся на коренные малочисленные народы

Коренные малочисленные народы – историческая часть сообщества народов. В нем она, как правило, составляет меньшинство причем самобытное, что выражается в особенностях языка, культуры и образа жизни, отличающегося от доминирующего общества. Сообразно с этим данные народы находятся как бы в трехмерном между-

народно-правовом пространстве, то есть на них распространяются общие нормы, относящиеся ко всем народам мира; нормы, на которые ориентируется мировое сообщество применительно к национальным меньшинствам; нормы, учитывающие специфику жизнедеятельности коренных народов.

1.1. Первую группу норм содержат ряд документов Организации Объединенных Наций, которые, как отмечалось в одном из докладов для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам, могут послужить основой для обсуждения стратегии действий с целью достижения более широкого признания прав коренного населения². Таковым является Устав ООН³, который исходит из утверждения веры в основные права человека, достоинства и ценности человеческой личности, равенства прав больших и малых наций, ставит целью данной организации «развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов» (ч. 2 ст. 1).

Благоприятные условия для жизнедеятельности коренных народов создает Всеобщая декларация прав человека 1948г.⁴, статья 1 которой гласит: «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства». Права, провозглашаемые декларацией, должны гарантироваться государством без какого бы то ни было различия, как то: в отношении расы, цвета кожи, языка, религии, национального или социального происхождения и др. (ст. 2).

Свод прав народов и каждого человека, в том числе коренных народов, заключают в себе два международных пакта 1966 г.: об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах⁵.

Специальные документы ООН содержат нормы, содействующие обеспечению прав коренных народов. Важное значение среди них имеют Международная Конвенция 1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁶; Конвенция ООН 1948 г. о предупреждении геноцида и наказании за него⁷; Конвенция 1992 г. о биологическом разнообразии⁸, которая исходит из признания большей и традиционной зависимости многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов и желательности использования традиционных знаний и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия.

Конкретные нормы содержит Международная Конвенция по регулированию китобойного промысла от 2 февраля 1946 г. с измене-

ниями по состоянию 1995 г.⁹ Она предусматривает добычу китов для нужд аборигенов (применительно к России это касается населения Чукотки).

1.2. Коренные народы, названные в статье 69 Конституции, представляют собой малочисленные самобытные (с точки зрения языка, культуры, религии, обычаев и образа жизни в целом) этнические общности, и в этом смысле они являются особыми национальными меньшинствами¹⁰. Такая констатация дает основание данным народам и государствам использовать международные нормы о национальных меньшинствах¹¹. Речь, в частности, идет о статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, определяющей, что этническим, религиозным и языковым 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 родным языком». Комитет, действующий в соответствии с названным Пактом, разъясняя приведенное положение (50-ая сессия, 1994 г.), отмечал, в частности, что названная статья в отношении пользования какой-либо конкретной культурой может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием ее ресурсов. Это особенно касается членов общин коренных народов, составляющих меньшинство¹².

Дополнительно коренные малочисленные народы могут опираться на другой документ ООН – Декларацию 1992 г. о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам¹³. Она в контексте установки статьи 27 Международного Пакта 1966 г. нацеливает государство на развитие самобытности меньшинств, всех сторон их жизни.

1.3. Непосредственно коренным народам как специфическим этническим общностям посвящена единственная Конвенция 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», принятая Генеральной Конференцией Международной организации труда 26 июня 1989 г.¹⁴ Данная Конвенция, в сравнении с предшествующей Конвенцией 107 МОТ 1957 г., которая исходила из идеи интеграции коренного населения в жизнь доминирующего общества и его развития в западном понимании, отказывается от государственного патернализма, силовой интеграции и ассимиляции, признает право данных народов на равное взаимодействие в общегосударственном коллективе через собственные институты. Она обращает внимание на то, что эти народы беспрепятственно, без дискриминации пользуются правами человека и основными свободами, формулирует положения о специальных мерах охраны лиц, принадлежащих к соответствующим народам, с целью смягчения трудно-

стей, переживаемых ими. Декларируется право выбора указанными народами собственных приоритетов для процесса развития, а также права на традиционно занимаемые ими земли; пользование и управление природными ресурсами, находящимися на этих землях, получение компенсации за убытки и ущерб, наносимый им в связи с использованием данных земель.

1.4. Россия — член Совета Европы. Это обуславливает распространение на нее общеевропейских норм данной организации, которые могут быть использованы и коренными народами. В частности, к таковым можно отнести Устав Совета Европы от 5 мая 1949 г.¹⁵, который обязывает его членов «признавать принцип верховенства Права и принцип, в соответствии с которым все лица, находящиеся под его юрисдикцией, должны пользоваться правами человека и основными свободами» (ст. 3); Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 г.¹⁶, установления которой обеспечиваются без дискриминации по какому бы то ни было признаку, в том числе в отношении национального происхождения и принадлежности к национальным меньшинствам (ст. 14); Протокол № 12 к названной Конвенции (открыт для подписания 4 ноября 2000 г.), согласно которому пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации, в том числе по признаку национального происхождения и принадлежности к национальным меньшинствам (ст. 1); Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств 1995 г.¹⁷, исходящую из того, что защита таких общностей — гарантия стабильности, демократической безопасности и мира на европейском континенте; Европейскую Хартию о региональных языках и языках меньшинств 1992 г., нацеливающую государства на развитие языков меньшинств и их использование в сфере образования, культуры, экономической и социальной жизни и публичной власти¹⁸.

1.5. Важным элементом по обеспечению прав коренных народов являются нормы, формулируемые в рамках Содружества Независимых Государств. Россия, входя в его состав, призвана руководствоваться, например, Конвенцией 1994 г. об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам¹⁹, большинство положений которой нельзя не учитывать применительно к коренным народам.

1.6. Нормы, фиксирующие права коренных народов, находят отражение в международных договорах Российской Федерации. Например, в соответствии с соглашением между США, Канадой и СССР, заключенным в 50-е годы, местным жителям (аборигенам), в порядке исключения, была предоставлена возможность заниматься охотой на моржей²⁰.

2. Международные обязательства государств в области обеспечения прав коренных народов

Следовать международно-правовым нормам, в том числе названным, применительно к коренным народам, — общий принцип для любого государства, входящего в то или иное сообщество. Поэтому членство России в ООН, Совете Европы, МОТ и других организациях само по себе предполагает соблюдение выработанных сообществом требований. Вместе с тем Конституция Российской Федерации актуализирует данный принцип, непосредственно возлагая на российское государство обязанность гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69).

Действовать в «соответствии» означает добиваться согласованности, развивать отношения, ориентируясь на принятый стандарт. Такое понимание не исключает разнообразия вариантов связанности государства международно-правовыми нормами. Самый «мягкий» состоит в том, что его правотворчество и правоприменение в рассматриваемой сфере осуществляется с учетом международно-правовых идей и моделей.

Правильное понимание положений статьи 69 требует их интерпретации в контексте с другими, в частности, с положениями части 4 статьи 15 Конституции: «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Приведенная формула вызывает разные суждения (Даниленко Г. М., Поленина С. В., Лукашук И. И., Марочкин С. Ю. и др.). Суммируя их, можно прийти к следующему.

Первое. Общепризнанные принципы — это тоже нормы международного права, но обладающие высшей степенью обобщенности и нормативности, предопределяющие содержание других, более конкретных норм²¹. Пока не вполне ясны виды и содержание указанных принципов и норм международного права вообще и в отношении коренных малочисленных народов в частности. Однако таковыми с определенно долей условности допустимо считать наиболее общие и фундаментальные нормы международного права, например, уважение прав и свобод человека, равноправие и самоопределение народов. Правоприменители, обращаясь к названным принципам и нормам, должны приводить свидетельства, доказывающие их качество как общепризнанных.

Что следует считать общепризнанными принципами и нормами международного права – вопрос, для понимания которого привлекаются и конституционные суды. Так, Основным Законом ФРГ (ч. 2 ст. 100) определено: «если в споре о праве возникает сомнение, является ли норма международного права составной частью федерального права и порождает ли она непосредственно права и обязанности для отдельного лица (ст. 25), суд должен получить решение Федерального Конституционного Суда». Российский Конституционный Суд не обладает такими полномочиями, но он вправе давать толкование Конституции и не исключено, что подобное будет сделано и в отношении понятий «общепризнанные принципы и нормы международного права», в том числе применительно к коренным малочисленным народам (в контексте ст. 69)²².

Второе. Частью российской правовой системы могут быть нормы международного права и договоры Российской Федерации, но не любой международный акт. Вне данной системы находятся:

– политические документы, принятые, например, в рамках процесса СБСЕ в Хельсинки (1975 г.), Мадриде (1983 г.), Вене (1989 г.), Копенгагене (1990 г.)²³, в которых формулируются принципиальные установки государств-участников, связанные с соблюдением прав и свобод человека, а также национальных меньшинств;

– разного рода декларации, заявления и резолюции, в которых отражаются проблемы коренных народов, определяются задачи и способы их решения. Таковыми, например, являются Декларация Рио-Жанейро по окружающей среде и развитию (1992 г.), Стратегия охраны окружающей среды Арктики (подписана министрами по охране окружающей среды приполярных государств, включая СССР, 14 июня 1991 г.), Нуукская декларация об окружающей среде и развитии в Арктике (подписана министрами арктических стран, включая Россию, 16 сентября 1993 г.), Инувикская декларация о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике (подписана министрами арктических стран, включая Россию, 21 марта 1996 г.), Декларация об учреждении Арктического совета (подписана представителями правительств арктических стран, включая Россию, 19 сентября 1996 г.)²⁴;

– документы международных неправительственных организаций, фиксирующие отношение к проблемам коренных народов в контексте с задачами этих организаций. Например, директивы Всемирного банка 4.20: Коренное население (1991 г.) и 4.30: Вынужденное переселение; руководство по природоохранным мероприятиям Международного Союза охраны природы и природных ресурсов и Международного форума нефтяной промышленности по разведке и добыче²⁵;

– документы, выработанные аборигенными народами мира, их организациями. Это, например, Декларация Саммита лидеров коренных народов Арктики (1991 г.), Декларация свободного развития народов Севера (1991 г.), Декларация Кари-Ока (1992 г.) и др.²⁶.

Названные документы носят характер либо рекомендаций, либо политических обязательств, либо отражают мнения и ожидания коренных народов, их движений и организаций. Они могут приниматься во внимание в работе органов государственной власти, местного самоуправления и юстиции, но не рассматриваются как юридические нормы и суд не обязан выносить решения в соответствии с их установками²⁷.

В правовую систему Российской Федерации также не входят соглашения об осуществлении ее субъектами международных и внешнеэкономических связей. Независимо от формы, наименования и содержания они, как определено Федеральным законом «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г.²⁸, не являются международными договорами (ст. 7) и, соответственно, их положения не могут квалифицироваться как международно-правовые. Это находит подтверждение в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О²⁹, который основываясь на понимании того, что субъект Российской Федерации не обладает суверенитетом, приходит к следующему выводу: данные образования не могут быть субъектами международного права, не могут заключать договоры международно-правового характера.

Третье. Правовая система Российской Федерации не сводится лишь к правовым нормам (законодательству), а включает в себя также юридическую практику, правосознание, правовую культуру и другие правообразующие компоненты³⁰. Поэтому вполне очевидно, что международные нормы входят в данную систему по-разному и специфическим образом взаимодействуют с каждым из ее составляющих. Они могут оказывать информационное влияние на законодателей и правоприменителей, использоваться в качестве интеллектуально-правового аргумента в решениях. В указанном отношении международные нормы становятся частью правовой системы как элемент правового сознания и культуры. Более конкретно, в узкоправовом смысле, эти нормы могут включаться в данную систему в юридически обязательном для государства, его органов и должностных лиц значении.

Четвертое. Императивность международно-правовых норм для государственных органов при решении внутренних проблем коренных народов (как и в иных ситуациях) возникает не автоматически, а при определенных правовых условиях³¹. В числе таковых можно выделить следующие:

а) признание обязательности международного договора. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»¹² она возникает только тогда, когда Россия установленным способом (путем подписания или утверждения договора, присоединения к договору, его ратификации и т.д.) выражает согласие на это (ч. 1 ст. 6);

б) вступление договора в силу. Это общее положение, предусмотренное Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» (ч. 3 ст. 31). Оно получило развитие в постановлении пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»¹³, которым суды нацеливаются на применение именно вступивших в силу для Российской Федерации международных договоров (п. 5);

в) официальная публикация документа. Подобное согласуется с ч. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации, где записано: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

г) иные правовые условия (наличие отсылочных норм в законах к нормам международного права, издание ведомственных актов, установление в договоре сфер его применимости и т.п.), которые конкретизируют и усиливают императивность международных норм во внутригосударственных отношениях.

Пятое. Международно-правовые нормы занимают специфическое положение в российской правовой системе. Это проявляется в том, что они выполняют регулирующую роль совместно с нормами внутреннего права, применяются в соответствии с целями и принципами системы, в установленном ею процессуальном порядке, прекращают свое действие с прекращением договора¹⁴.

Существенный момент состоит и в том, что указанные нормы подчиняются действующей в правовой системе иерархии. В данном отношении важно обратить внимание на то, что эти нормы не обладают абсолютным верховенством. Во-первых, они должны соответствовать Конституции Российской Федерации, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие, не противоречить ей (ч. 1 ст. 15 Конституции)¹⁵. Во-вторых, их приоритет, за исключением международных договоров Российской Федерации, не устанавливается и, соответственно, правоприменители не обязаны отдавать предпочтение международным нормам перед нормами внутреннего права. В-третьих, предпочтение отдается правилам международного договора России в соотношении с законом.

Касаясь последнего вопроса, Верховный Суд Российской Федерации постановлением своего пленума от 31 октября 1995 г. разъяснил, что суд при рассмотрении дела не вправе применять нормы закона, регулирующего возникшие правоотношения, если вступившим в силу для Российской Федерации международным договором, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации было принято в форме федерального закона (то есть речь идет только о ратифицированном договоре), установлены иные правила, чем предусмотренные законом. В этих случаях применяются правила международного договора Российской Федерации. Судам также необходимо иметь в виду, что в силу п. 3 ст. 5 Федерального закона Российской Федерации «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. В иных случаях наряду с международным договором Российской Федерации следует применять и соответствующий внутригосударственный правовой акт, принятый для осуществления положений указанного международного договора (п. 5).

Шестое. Применение конкретных норм международного права происходит в контексте интерпретации не только российского права, но и в целом международного права. Последнее предполагает, например, что в договорной практике Россия исходит из положений Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.³⁶, согласно которым, в частности, каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (ст. 26); участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора (ст. 27).

В части, связанной с пониманием и применением Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод важную роль играют решения Европейского Суда по правам человека (сейчас их около 1000). Юридически они обязательны лишь для государства — ответчика по делу. Однако признается, что значимость данных решений нередко выходит за национальные пределы, воздействуя на право и судебную практику других государств — участников Конвенции³⁷. Именно поэтому российские органы государственной власти и суды, рассматривая проблемы коренных народов, не могут не учитывать выводы Европейского Суда, касающиеся, например, понимания таких конвенционных положений, как запрещенные дискриминации, справедливая компенсация, право пользоваться бесплатной помощью переводчика и др.³⁸

3. Институты, гарантирующие исполнение международных правовых норм, касающихся прав коренных малочисленных народов

Включение норм международного права в правовую систему Российской Федерации при сохраняющейся их связи с международным правом обуславливает тот факт, что обеспечение этих норм становится задачей как внутригосударственных органов, так и международных.

А. Государственные органы Российской Федерации, обеспечивающие защиту прав коренных малочисленных народов

По смыслу Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 18, 69, п. «м» ч. 1 ст. 72) защита прав коренных малочисленных народов, включая закрепленные в международных актах и признанные Россией, – обязанность федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и судов. Вместе с тем в системе государственных органов есть такие, для которых данная обязанность является профилирующей. К ним относятся:

1. *Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации.* Согласно положению о ней (утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 ноября 1993 г. № 1798³⁹) Комиссия руководствуется, кроме российского законодательства, международными договорами, участником которых является Россия (п. 2). Она рассматривает направляемые Президенту либо непосредственно в Комиссию обращения граждан, организаций и иных лиц о существенных нарушениях основных прав и свобод человека. По результатам рассмотрения Комиссия принимает заключения, которые направляются компетентным органам. Ею составляются специальные и ежегодные доклады о соблюдении прав человека.

Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 864⁴⁰ «О некоторых мерах государственной поддержки правозащитного движения в Российской Федерации» субъектам Российской Федерации рекомендовалось образовывать комиссии по правам человека с функциями, аналогичными функциям Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации. По состоянию на 1997 г. они уже функционировали в 50 субъектах Федерации;

2. *Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.* Указанная должность предусматривается Конституцией Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 103). В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»⁴¹ в своей деятельности Уполномоченный руководствуется не только Конституцией и законодательством Российской Федерации, но и общепризнанными принципами и нормами международного права, международными догово-

рами Российской Федерации (ч. 2 ст. 2). Он рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обратиться в компетентные органы, включая суд и прокуратуру. По окончании календарного года он направляет доклад о своей деятельности высшим органам государственной власти Российской Федерации, публикует его для всеобщего сведения.

Названный федеральный конституционный закон признает право субъектов Федерации также учреждать должность Уполномоченного по правам человека (ст. 5). В настоящее время данный институт существует в 12 субъектах Федерации (Известия, 2000, 4 окт.);

3. Прокуратура Российской Федерации — конституционный орган (ст. 129 Конституции Российской Федерации), одним из направлений деятельности которого является надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (ч. 2 ст. 1, ст. 26–28 Федерального закона в ред. от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации»⁴²). Указанный надзор, если следовать Конституции, должен осуществляться не только в пределах тех прав и свобод, которые закреплены в действующих федеральных законах, но и с позиций международных договоров Российской Федерации, ставших частью ее правовой системы. С учетом сказанного, прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет пострадавшим порядок их защиты, принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба; он опротестовывает соответствующие акты и вносит представления об устранении допущенных нарушений;

4. Суды. Конституция Российской Федерации каждому гарантирует судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» содержит специальное положение, согласно которому лица, относящиеся к малочисленным народам, а также их объедине-

ния имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами⁴³ (ч. 1 ст. 14). При этом, как записано в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»⁴⁴, всеми судами применяются общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации (ст. 3), но с особенностями, о которых речь шла выше. Чаще всего, что характерно для конституционных судов, международно-правовые нормы используются в мотивировочной части решений как правовой аргумент. Например, в обоснование своих выводов, касающихся особого режима посещения мест проживания коренных малочисленных народов Севера, Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) в постановлении от 8 апреля 1997 г.⁴⁵ сослался в числе прочих документов на Конвенцию МОТ № 169 «О коренных народах и о народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Конституционный суд Республики Дагестан признал допустимым создание национально-территориальных избирательных округов, гарантирующих представительство национальных меньшинств в органах местного самоуправления, опираясь в том числе на положения Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (постановление от 14 января 1999 г.⁴⁶).

Б. Международные органы, обеспечивающие защиту прав коренных малочисленных народов

Конституция Российской Федерации определяет, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46). То есть, говоря иначе, российские граждане, включая представителей коренных малочисленных народов, имеют возможность на конституционной основе защищать свои права, получившие закрепление в признанных Россией международных документах, в межгосударственных органах. Предполагается, однако, что данное право на обращение реализуется после исчерпания всех мер правовой защиты (например, пройдена кассационная судебная инстанция), что, по общему правилу, является обязательным условием принятия жалоб к рассмотрению международными органами.

В настоящее время сложилась разветвленная система международных органов, обеспечивающих в различных процедурах защиту прав человека, в том числе прав коренных малочисленных народов и их представителей⁴⁷. К таковым относятся:

В рамках Организации Объединенных Наций:

а) *Комиссия по правам человека ООН.* Учреждена в 1946 г. Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС) ООН. В 1967 г. получила право проводить ежегодные слушания по вопросу о нарушении прав человека и основных свобод, включая политику расовой дискриминации, сегрегации и апартеида во всех странах, в особенности колониальных и зависимых странах и территориях. С 1970 г. Комиссия уполномочена названным Советом рассматривать индивидуальные и коллективные петиции о массовых и серьезных нарушениях прав человека в странах — членах ООН;

б) *Международный Суд ООН.* Учрежден в 1946 г. в соответствии со ст. 92 Устава ООН. Расположен в Гааге. Рассматривает дела только по искам одного государства к другому. Не имеет обязательной юрисдикции в отношении государств — членов ООН. По состоянию на 1996 г. (то есть за 50 лет) рассмотрел 97 дел;

в) *Верховный комиссар по правам человека.* Пост учрежден в 1993 г. Генеральной Ассамблеей ООН. Первый Верховный комиссар, назначенный Генеральной Ассамблеей, приступил к исполнению обязанностей 5 апреля 1994 г. На него возлагается обязанность координации всей деятельности по содействию и защите прав человека в рамках ООН;

г) *Комитет по правам человека.* Образован в соответствии со ст. 28 Международного пакта о гражданских правах. Осуществляет свою деятельность на основе данного Пакта (ст. 28—45) и факультативного протокола к Пакту. Рассматривает доклады государств, участвующих в Пакте⁴⁸, жалобы одного государства на другое и индивидуальные жалобы на нарушение государством-участником прав, изложенных в Пакте, а также принимает общие комментарии к отдельным положениям Пакта;

д) *Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.* Учрежден Экономическим и Социальным Советом ООН в 1985 г. как орган, контролирующей выполнение Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах. На открытых заседаниях рассматривает периодические доклады, представляемые государствами — участниками Пакта, которые содержат информацию о принятых ими мерах по воплощению в жизнь записанных в Пакте прав;

е) *Комитеты, образованные в соответствии с конвенциями* (о ликвидации всех форм расовой дискриминации, о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и др.). Они осуществляют контроль за выполнением данных конвенций государствами-участниками. Заслушивают периодические доклады, разрабатывают общие ре-

комендации, рассматривают жалобы, ежегодно представляют доклады Генеральной Ассамблеи ООН;

ж) *Специализированные учреждения ООН* – Международная организация труда (МОТ) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Осуществляют контроль за выполнением соответствующих конвенций через свои структуры;

з) *Рабочая группа по коренному населению* – главный орган в системе ООН, занимающийся правами коренного населения. Создана в 1982 г. Изучает политику правительств в этой области, дает рекомендации Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, а также действует как форум. На нем ежегодно присутствуют 500–600 представителей коренного населения;

и) *Центр ООН по правам человека* – координирующий пункт деятельности ООН в области прав человека. Создан в 1982 г. в соответствии с резолюцией 34/437 Генеральной Ассамблеи ООН. Расположен в Женеве и имеет отделение в Нью-Йорке. Призван содействовать органам ООН в защите прав человека. Занимается исследованиями данного вопроса, готовит доклады. Общее руководство Центром возложено на Верховного комиссара по правам человека;

В рамках региональных международных органов:

а) *Европейский Суд по правам человека*. Его образование предусмотрено Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ст. 19). Призван обеспечить соблюдение положений данной Конвенции государствами-участниками. Осуществляет свою деятельность в порядке, определенном Протоколом № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (вступил в силу для Российской Федерации 1 ноября 1998 г.)⁴⁹. Рассматривает жалобы, исходящие от самого потерпевшего, и только на те нарушения, которые имели место после даты ратификации Конвенции Россией (то есть после 30 марта 1998 г.). Обращение в Суд признается приемлемым, если исчерпаны все (и прежде всего судебные) средства защиты, но не позднее, чем через шесть месяцев после окончательного рассмотрения вопроса компетентным государственным органом⁵⁰.

В случае ратификации Российской Федерацией Протокола № 12 к названной Конвенции, гарантирующей пользование любым правом, признанным законом, лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, их организации или группы получают возможность для защиты своих специфических прав, закрепленных в законе, также направлять жалобы в Европейский Суд;

б) *Органы, осуществляющие контроль в соответствии с другими конвенциями*. Например, Рамочной Конвенцией о защите националь-

ных меньшинств данные полномочия возложены на Комитет министров Совета Европы (ст. 24). Ему оказывает помощь Консультативный комитет, «члены которого обладают признанной компетентностью в области защиты национальных меньшинств» (ст. 26). Наблюдение за выполнением Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека ведет Комиссия по правам человека СНГ⁵¹;

в) *Верховный комиссар по национальным меньшинствам*. Назначен Конференцией по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в декабре 1992 г. В его функции входит обеспечение раннего предупреждения и соответствующих превентивных действий для смягчения напряженности в ситуациях, касающихся национальных меньшинств.

Коренные малочисленные народы могут защищать свои права в *Международном экологическом Суде* (Международном Суде экологического арбитража и примирения). Он учрежден в качестве неправительственной организации инициативной группой юристов в 1994 г. Рассматривает экологические споры по обращениям государств, организаций и отдельных лиц при условии, что стороны договариваются между собой об обращении в данный Суд. Дает консультации заинтересованным сторонам, способствует примирению спорящих, принимает решения⁵².

4. Конвенция МОТ 169: правовые аспекты ратификации и действия

Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» – единственный комплексный международно-правовой документ, заключающий в себе потенциально обязательные для стран-участниц минимальные стандарты (политические, социально-экономические, правовые, духовные), которые могут составить основу организации жизнедеятельности коренных народов. Это придает ей важное системообразующее правовое значение, и, соответственно, вопрос о ратификации и действии названного акта в России нуждается в специальном рассмотрении.

4.1. Россия не участвовала в подготовке Конвенции 169, но в настоящий момент она является членом МОТ и правопреемником СССР, который разрабатывал проект и единогласно голосовал за принятие Конвенции. В последующем, однако, в определенный Уставом МОТ⁵³ 18-месячный период (п. 5 «в» ст. 19) она не была ратифицирована. По истечению указанного времени, как записано в п. 5 «е» Устава, член организации не несет в дальнейшем никаких обязательств, за исключением обязательства в соответствующие периоды, когда этого потребует Административный совет, сообщать Генеральному директору Международного бюро труда:

- о положении законодательства в его стране и соответствующей практике по вопросам, которых касается Конвенция;
- о том, что было предпринято для придания силы любым положениям Конвенции путем принятия законодательных или административных мер, коллективных договоров или любым другим путем;
- о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации Конвенции или задерживают ее.

В федеративном государстве представляемая информация в этом случае должна включать сведения, отражающие состояние дел не только в федерации в целом, но и в ее субъектах (п. 7 IV ст. 19 Устава МОТ).

Таким образом, можно констатировать, что Российская Федерация не несет прямой юридической обязанности вводить нормы Конвенции МОТ 169 в свою правовую систему. Отказ от подобных действий не считается нарушением международного права. Вместе с тем факт членства нашего государства в МОТ и позиция СССР, правопреемником которого стала Россия, обуславливают необходимость принимать во внимание конвенционные положения в ее внутренней политике⁵⁴. В конечном счете ратификация Конвенции не является определяющей для того, чтобы изменить отношение к проблемам коренных народов и путям их решения.

4.2. Сказанное не снимает вопроса о выражении согласия Российской Федерации на обязательность для нее Конвенции МОТ 169. На ее ратификацию настаивают коренные народы и их объединения.⁵⁵ Это находит поддержку и обоснование в научных исследованиях.⁵⁶ В принципе готовность к такому шагу выражают Президент⁵⁷ и Государственная Дума⁵⁸, позицию которых разделяют органы государственной власти ряда субъектов федерации.⁵⁹ В феврале 1992 г. Конвенция включалась в повестку дня сессии Верховного Совета Российской Федерации⁶⁰, но ее рассмотрение было отложено.

И все же данный вопрос сохраняет свою актуальность: Комитет по делам национальностей Государственной Думы, как заявил в октябре 1997 г. его председатель В. Зорин, готовит Конвенцию к ратификации⁶¹. Это согласуется с общедемократическими установлениями Конституции, провозглашающей: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2). Будет способствовать повышению доверия к органам государственной власти со стороны коренных народов, позволит усилить государственный контроль за сохранением надлежащих условий их жизни, придаст ускорение, всесторонность и взаимосвязанность законотворчеству в сфере обеспечении прав и свобод малочисленных этнических общностей.

4.3. Ратификация Конвенции МОТ 169 осуществляется в общем порядке на основе Конституции Российской Федерации (ст. 71, 72,

86, 106) и Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации».

Допустимы ли оговорки? Полагаю, что юридических препятствий к этому нет. Согласно Венской Конвенции о праве международных договоров (ст. 19) государство может на любой стадии договорного процесса, включая ратификацию, формулировать оговорку, за исключением случаев, когда: а) данная оговорка запрещается договором; б) договор предусматривает, что можно делать только определенные оговорки, в число которых данная оговорка не входит; в) оговорка не совместима с объектом и целями договора. Конвенция 169 не содержит каких-либо запретов на оговорку. Поэтому при необходимости, с соблюдением всех требований, ее можно было бы сформулировать к вызывающей много споров статье 14 в части, касающейся понимания права собственности народов на землю. Государству принадлежит суверенное право в любое время снять оговорку.

Толковательное заявление было бы целесообразно по поводу того, на кого Российская Федерация распространяет действие Конвенции. Или, говоря иначе, какие народы в России по смыслу Конвенции (она, заметим, не выделяет их) признаются коренными или ведущими племенной образ жизни. Возможны разъяснения и по некоторым другим позициям.

4.4. Ратификация Конвенции МОТ 169 имеет два вида юридических последствий: международно-правовые и внутригосударственные.

В международно-правовом плане она:

1) закрепляет согласие Российской Федерации на обязательность для нее Конвенции;

2) ведет к тому, что Конвенция вступит в силу по отношению к нашему государству через двенадцать месяцев после даты регистрации в МОТ ее ратификационной грамоты⁶². До этого же времени Россия обязана воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели;

3) придает Российской Федерации (в полной мере после вступления для нее Конвенции в силу) статус полноправного участника договора со всеми вытекающими последствиями, связанными с обязательностью выполнения положений Конвенции и соответствующего контроля со стороны МОТ. Он лишен принуждения, строится на принципах диалога и убеждения и выражается, в частности, в направлении государством Международному бюро труда докладов относительно принятых мер по реализации Конвенции: рассмотрении Правительством представлений Административного Совета; допущении и содействии расследованиям, проводимым органами МОТ по жалобам, исходящим от членов Организации, на неэффективность соблю-

дения Конвенции; при согласии Правительства, вопрос, связанный с рекомендациями Международного бюро труда, может передаваться в Международный Суд (ст. 22-34 Устава МОТ).

Ратификация Конвенции 169 вызывает вполне определенные *внутригосударственные юридические последствия*. Данный договор:

1) подлежит обязательному официальному опубликованию с момента его вступления в силу для России в Собрании законодательства Российской Федерации и Бюллетене международных договоров. Он может быть разослан заинтересованным субъектам федерации;

2) действует непосредственно как федеральный закон, но особой силы: если международным договором установлены иные правила, чем предусмотрены законом (независимо от того, когда он был принят: до или после выражения согласия России на обязательность для нее договора), то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации). Это доказывает, что отсутствие необходимых законов или несоответствие их Конвенции не является препятствием к ее ратификации; не Конвенция подгоняется под законодательство, а наоборот – законодательство должно приводиться в соответствие с ней;

3) не имеет обратной силы. Названное положение вытекает из общей нормы Венской Конвенции о праве международных договоров (ст. 28), которая гласит: если иное намерение не явствует из договора или не установлено иным образом (Конвенция 169 таковых не содержит), то положения договора не обязательны для участника договора в отношении любого действия или факта, которые имели место до даты вступления договора в силу для указанного участника, или в отношении любой ситуации, которая перестала существовать до этой даты;

4) не разрушает ранее сложившихся отношений, несущих в себе большой позитивный потенциал в сравнении с договорными нормами, не конкурирует с иными международными договорами, содержащими более высокие стандарты. Такова генеральная линия Международной организации труда (п. 8 ст. 19 Устава МОТ), которая отражена в тексте Конвенции 169 следующим образом: применение положений настоящей Конвенции не сказывается отрицательно на правах и льготах соответствующих народов, вытекающих из других конвенций и рекомендаций, международных актов, договоров или национальных законов, постановлений или соглашений (ст. 35);

5) при определении характера и масштаба мер применяется гибко, с учетом условий и особенностей Российской Федерации (ст. 34 Конвенции);

6) не утрачивает своей международно-правовой сущности, ее договорные нормы не становятся внутригосударственными нормами, ис-

точниками российского права. В частности, Конвенция 169 может быть: отменена конференцией МОТ, «если окажется, что она лишилась смысла или более не вносит полезный вклад в достижение целей организации» (ст. 19 Устава МОТ); денонсирована Россией по истечении десяти лет со дня ее первоначального вступления в силу для нашего государства (ч. 2 ст. 39 Конвенции); официально истолкована Международным Судом (ст. 37 Устава МОТ):

7) нуждается в создании организационно-правового механизма, обеспечивающего реализацию Конвенции 169. Его элементами являются: издание законов и других нормативных актов, развивающих конвенционные положения; включение в соответствующие правовые акты отсылочных норм к Конвенции; подготовка специальных программ, разъяснений, рекомендаций; ведомственное толкование; обобщение и распространение положительной правоприменительной практики; и др.

* * *

Таким образом, общепризнанные принципы и нормы международного права – общие и специальные – образуют важный элемент правового статуса коренных малочисленных народов Российской Федерации. При этом речь идет о тех из них, которые в установленном порядке введены в ее правовую систему. В целях защиты прав, заключенных в данных нормах, лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, и их организации, могут обращаться в соответствующие внутригосударственные и международные органы.

Частью правовой системы Российской Федерации могла бы стать Конвенция МОТ 169 – уникальный документ, содержащий международно-правовой стандарт основ жизнедеятельности коренных народов. Для ее ратификации (с учетом условий и особенностей России) есть необходимые законодательные и иные предпосылки и вопрос заключается в политической воле принять такое решение.

¹ См.: Собрание законодательства РФ, 1999, № 18, ст. 2208.

² См.: Коренное население. Глобальное стремление к справедливости. М., 1990, с. 176.

³ Вступил в силу для СССР 24 октября 1945г. (см.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956, с. 14-33). В данном случае, как и в последующих, когда речь идет о договорах и соглашениях СССР, необходимо иметь в виду, что Россия гарантирует выполнение обязательств, вытекающих из них (см.: Соглашение о создании содружества независимых государств. Подписано 8 декабря 1991г. – Содружество. Информационный вестник Советов глав государств и правительств СНГ. Вып. Первый. Минск, 1992, с. 6-8).

⁴ См.: Права человека. Основные международные документы. М., 1989, с. 131-142.

⁵ Ратифицированы Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. (см.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, № 17, ст. 291).

⁶ Ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 22 января 1969 г. (см.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1969, № 25, ст. 219). Комитет, образованный в соответствии с этой Конвенцией, в общей рекомендации XXIII (51) в отношении прав коренных народов, принятой на его 1235-м заседании 18 августа 1997 г., призвал, в частности, государства-участники: признать и уважать своеобразные культуру, историю, язык и уклад жизни коренных народов как одно из богатств национальной самобытности и содействовать их сохранению; защитить коренных жителей от дискриминации, в том числе по признаку этнического происхождения или культурной самобытности; обеспечить этим народам условия, способствующие устойчивому экономическому и социальному развитию, которые соответствовали бы их культурным традициям; предоставить им равные права в том, что касается активного участия в жизни общества, и чтобы никакие решения, непосредственно касающиеся их прав и интересов, не принимались без их осознанного согласия. Особое внимание обращалось на необходимость признать и охранять права коренных народов владеть, обустраивать, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобраны или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий. Право на возвращение должно заменяться правом на справедливую и безотлагательную компенсацию в тех случаях, когда возвращение земель и территорий представляется невозможным по уважительным причинам. Такая компенсация должна по мере возможности выплачиваться землями и территориями. (См.: Коренные народы и их связь с землей. Второй доклад, подготовленный г-жой Эрикой-Ирен А. Дасс. ООН EICN, 4 / Sub. 2 / 1999 / 18. 3 июня 1999, с. 54 – 55).

⁷ Ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 18 марта 1954 г. (см.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1954, № 12, ст. 244).

⁸ Подписана в городе Рио-де-Жанейро 13 июня 1992 г. Ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. (см.: Собрание законодательства РФ, 1995, № 8, ст. 601).

⁹ Ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 15 июля 1946 г. (см.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1949, № 16, с. 3-4).

¹⁰ Данный факт, например, имплицитно признается Федеральным законом от 20 апреля 1996 г. «О занятости населения в Российской Федерации» (часть 2, ст. 5) (см.: Собрание законодательства РФ, 1996, № 17, ст. 1915).

¹¹ Подобная практика имеет место, например, в Норвегии, Швеции и Финляндии применительно к народу саами (См.: *Sillanpää L. Political and Administrative Responses to Sami Self-Determination*. Helsinki, 1994, p. 135-153).

¹² См.: Коренные народы и их связь с землей, с. 55.

- 13 См.: Права меньшинств: изложение фактов. Нью-Йорк, 1992, № 18, с. 13-17.
- 14 См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией труда, 1957–1990. Т. II. Женева, 1991, с. 2193-2207.
- 15 Федеральный закон «О присоединении Российской Федерации к Уставу Совета Европы» подписан Президентом Российской Федерации 23 февраля 1996 г. (см.: Собрание законодательства РФ, 1996, № 9, ст. 774).
- 16 Ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998г. (см.: Собрание законодательства РФ, 1998, № 14, ст. 1514).
- 17 Ратифицирована Федеральным законом от 18 июня 1998 г. (см.: Собрание законодательства РФ, 1998, № 25, ст. 2833).
- 18 В соответствии с Распоряжением Президента Российской Федерации от 22 февраля 2001 г. № 90-рп (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 9, ст. 849) МИДу России поручено подписать от имени Российской Федерации названную Хартию.
- 19 См.: Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. Минск, 1994, № 3, с. 74-80.
- 20 См.: Известия, 1996, 5 сентября.
- 21 См.: *Талазов А.Н.* Два вопроса международного права в связи с Конституцией Российской Федерации. – Гос. и право, 1998, № 3, с. 65.
- 22 К сожалению, федеральный Конституционный Суд не счел возможным рассмотреть запрос Думы Чукотского автономного округа о толковании статьи 69 Конституции Российской Федерации (Определение № 106-О от 26 декабря 1996г.), в котором заявитель просил разъяснить, каковы права коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; имеют ли общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся коренных малочисленных народов, приоритет по отношению к нормативным правовым актам Российской Федерации и ее субъектов; каков порядок применения общепризнанных принципов и норм международного права в отношении коренных малочисленных народов Российской Федерации; имеют ли право субъекты Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование в данной сфере в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права до принятия федерального закона, определяющего правовой статус коренных малочисленных народов Российской Федерации. При этом в обосновании своего отказа Суд сослался на то, что, отвечая на поставленные вопросы, он был бы вынужден, по сути, сформулировать конкретные правовые нормы, которые определяли бы правовой статус коренных малочисленных народов, их права и т.д., что явилось бы вторжением в компетенцию законодателя.
- 23 Указанные и некоторые другие подобные документы см.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы. М., 1994, с. 27-34.
- 24 Названные документы см.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Книга вторая. М., 1999, с. 74-78; Проблемы традиционного природопользования. Север, Сибирь и Дальний Восток Российской Федерации. М., 2000, с. 85-88.

- 25 Эти документы приводятся в сб.: Проблемы традиционного природопользования ..., с. 164-189.
- 26 См.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы, с. 101-112; Проблемы традиционного природопользования ..., с. 154-163.
- 27 Об использовании международных документов в деятельности судов см.: *Даниленко Г. М.* Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда. – Гос. и право, 1995, № 11, с. 115-125; его же. Международная защита прав человека. Вводный курс. Учебное пособие. М., 2000, с. 70-97; *Лукашук И. И.* Нормы международного права в правовой системе России. М., 1997, с. 15-29; *Кряжков В. А., Лазарев Л. В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998, с. 10-106.
- 28 См.: Собрание законодательства РФ, 1999, № 2, ст. 231
- 29 См.: Собрание законодательства РФ, 2000, № 29, ст. 3117.
- 30 См.: Теория государства и права. Курс лекций. Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Саратов, 1995, с. 144.
- 31 По этому вопросу см. подробно: *Марочкин С. Ю.* Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень, 1998, с. 72-91.
- 32 См.: Собрание законодательства РФ, 1995, № 29, ст. 2757.
- 33 См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, 1996, № 1.
- 34 См.: *Лукашук И. И.* Указ. соч., с. 13.
- 35 Конфликт между Конституцией и нормами международного договора в принципе исключается. Его предотвращению способствует возможность управомоченных субъектов обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с целью проверки на предмет соответствия Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции). В последующем нормы действующих договоров должны толковаться и применяться в духе конституционных требований.
- 36 Вступила в силу для СССР 29 мая 1986 г. (см.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1986, № 37, ст. 772).
- 37 См.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. Т. 1. М., 2000, с. XII.
- 38 Некоторые из решений Суда, в которых формулируются его правовые позиции по названным вопросам см.: Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2 т. Т. 1 и 2. М., 2000.
- 39 См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993, № 45, ст. 4325.
- 40 См.: Собрание законодательства РФ, 1996, № 25, ст. 2998.
- 41 См.: Собрание законодательства РФ, 1997, № 9, ст. 1011.
- 42 См.: Собрание законодательства РФ, 1995, № 32, ст. 1430.
- 43 Одним из них является Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. с изм. и доп. от 14 декабря 1995 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». – Ведомости Съезда народ-

ных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 19, ст. 685; Собрание законодательства РФ, 1995, № 36, ст. 1746.

⁴⁴ См.: Собрание законодательства РФ, 1997, № 1, ст. 1.

⁴⁵ См.: Вестник Конституционного Суда Республики Саха (Якутия), 1998, № 4, с. 21-28.

⁴⁶ См.: Собрание законодательства Республики Дагестан, 1999, № 1, ст. 2773.

⁴⁷ О системе, статусе и практике работы данных органов см. подробно: *Карташкин В. А.* Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995, с. 58-99; *Даниленко Г. М.* Международная защита прав человека. Вводный курс, с. 113-164; *Права человека. Вопросы и ответы.* ЮНЕСКО, 1996.

⁴⁸ В июне 1995 г. Комитет рассмотрел четвертый периодический доклад Российской Федерации. В итоговом документе он, в частности, выразил озабоченность в связи с тем, что узкое определение термина «национальные меньшинства», лежащего в основе многих законов государства-участника, касающихся прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, не обеспечивает всем лицам защиты, указанной в статье 27 Пакта. Рекомендовалось внести в национальное законодательство изменения, отражающие широкую концепцию меньшинств, содержащуюся в статьях 2, 26 и 27 Пакта, которые запрещают дискриминацию по признаку расы, цвета кожи, пола, убеждений или другому признаку и, кроме того, защищают права не только «национальных меньшинств», но и этнических, религиозных и языковых меньшинств (см.: Правозащитник, 1995, № 4, с. 18-25).

⁴⁹ См.: Собрание законодательства РФ, 1998, № 44, ст. 5400.

⁵⁰ См. комментарии по данному вопросу: *Карташкин В. А.* Как подать жалобу в европейский Суд по правам человека. М., 1998.

⁵¹ Положение о данной Комиссии утверждено Советом глав государств СНГ (см.: Собрание законодательства РФ, 1999, № 13, ст. 1489).

⁵² *Клеандров М. И.* Статус судьи. Учебное пособие. Новосибирск, 2000, с. 260-261.

⁵³ СССР присоединился к данному Уставу 26 апреля 1954 г. (см.: Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1956, с. 267-286).

⁵⁴ Фактически так и происходит, если иметь в виду действующее федеральное и региональное законодательство, касающееся коренных малочисленных народов Российской Федерации (см.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы, с. 113-324; Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Книга вторая, с. 90-387; Проблемы традиционного природопользования ..., с. 89-115).

⁵⁵ См.: Доклад о положении коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации. М., 1997, с. 33.

⁵⁶ См.: *Ткаченко А. А., Корюхина А. В.* К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169. «О коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни в независимых странах» – Этнографическое обозрение, 1995, № 3, с. 122-132; *Заметина Т. В.* Конституционный статус коренных малочисленных народов России. – Автореф. дисс. на соискание уч. ст. канд. юрид. наук. Саратов, 1998, с. 24.

⁵⁷ См.: Указ Президента Российской Федерации от 5 февраля 1992 г. «Об Ассоциации автономных округов Российской Федерации». — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, 1992, № 7, ст. 356.

⁵⁸ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 мая 1995 г. «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». — Собрание законодательства РФ, 1995, № 24, ст. 2260.

⁵⁹ См.: О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Материалы парламентских слушаний 22 ноября 1994 г. М., 1995, с. 85-86.

⁶⁰ См.: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 13 февраля 1992 г. «О включении в повестку дня четвертой сессии Верховного Совета Российской Федерации дополнительных вопросов» — Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, 1992, № 11, ст. 533.

⁶¹ См.: Дом и отечество, 1997, 25-31 октября.

⁶² Следует иметь в виду, что Конвенция 169, согласно ее установлению (ч. 2 ст. 18), вступает в силу через 12 месяцев после регистрации Генеральным директором Международного бюро труда ратификационных грамот двух членов организации. Это произошло 5 декабря 1991 г. По состоянию на 1997 г. ее ратифицировало 10 государств, в том числе два европейских — Дания и Норвегия (см.: Трудовой мир. Издание МОТ, 1997, № 3 (17), с. 3).

III.

Национальное законодательство и обычное право: возможности и ограничения в России и Канаде

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛОЖЕНИЯ АБОРИГЕНОВ КАНАДЫ

Р. Крибл

Введение

Коренные народы Канады, упомянутые в Конституционном акте 1982 года¹, включают «наши индейцев, инуитов и метисов Канады». Все эти народы могут осуществлять некоторые уникальные права в результате того, что они являются потомками людей, населявших земли Канады до французской и английской колонизации, или, как принято говорить в судах, «с незапамятных времен».

В данной статье проводится различие между термином «права аборигенов», имеющим точное значение в канадском законодательстве, и термином «права аборигенных народов», имеющим гораздо более широкое значение и включающем дополнительные права, которыми могут пользоваться все граждане Канады вне зависимости от происхождения. Совместно эти термины охватывают полный спектр прав аборигенных народов в канадском обществе, включая права на землю и минеральные ресурсы.

Каждая группа аборигенных народов точно определена. «Индейцы» — это юридический термин, который чисто технически применяется для названия только тех людей, которые зарегистрированы в качестве статусных индейцев в соответствии с федеральным законом «Об индейцах»² и на которых, следовательно, распространяется действие данного закона. Основной единицей политической организации индейцев является индейское племя. Эта единица, имеющая собственные органы управления, предусмотрена законом «Об индейцах» и в некоторых отношениях соответствует российской «общине». Только индейцы могут быть членами племени и пользоваться долей выгод от земель племени, которые известны как «резервации» и которые принадлежат федеральному правительству, распоряжающемуся этими землями на благо племени. В Канаде живет более 600 индейских племен, примерно 200 из которых расселены в провинции Британская Колумбия.

Действие некоторых предусмотренных законом «Об индейцах» прав, таких, как право на освобождение от определенных видов налогов, на передачу прав управления землями и ресурсами и право пользования некоторыми социальными программами, распространяется только на территории резерваций. Однако некоторые индейцы вне территории резерваций могут пользоваться аборигенными правами и «договорными правами», такими, как право на охоту и рыболовство, для чего индейцам предоставляется право доступа на другие земли.

Договор — это достигнутое в результате переговоров между группой аборигенов и правительством соглашение, в котором определяются соответствующие права и обязательства сторон. Процесс заключения договоров начался в Канаде с момента первого контакта индейцев с европейцами и в некоторых частях канадского Севера и провинции Британская Колумбия продолжается до сих пор. Если договор заключен, то установленные им права могут осуществляться в соответствии с указанными в нем конкретными условиями. Исторически только индейцы имели право заключать договора, однако в настоящее время положение изменилось и сейчас не все индейцы имеют их, особенно в Британской Колумбии, где в силу определенных исторических причин процесс заключения договоров был завершен только частично. Суды постоянно указывают первым нациям (индейцам) и правительствам на то, что им необходимо урегулировать существующие разногласия и примирить интересы через процесс переговоров.

Термин «нестатусный индеец» охватывает лиц, которые на определенном этапе своей генеалогии лишились юридического статуса индейцев в силу действия бывших ассимиляционных положений закона «Об индейцах», которые впоследствии были отменены. Нестатусные индейцы могут пользоваться аборигенными правами, но на них не распространяются блага, предусмотренные законом «Об индейцах».

Инуиты — это коренной народ Канады, проживающий на крайнем севере страны. В провинции Британская Колумбия инуиты не проживают. Ранее известные под названием «эскимосы», эти люди пользуются примерно теми же правами, что и индейцы, эти права предоставлены судебными решениями. Однако юридически инуиты к индейцам не относятся и не имеют земель-резерваций.

Метисы — потомки смешанных браков аборигенов и колонистов-неаборигенов, исторически не получившие статуса индейцев. В настоящее время метисы добиваются повышения своего политического влияния в Канаде, но пока сумели добиться лишь незначительного признания своих аборигенных прав. Здесь следует упомянуть некоторые недавние судебные решения³, предоставляющие метисам право в определенных обстоятельствах охотиться с целью добывания про-

питания и охотиться в провинции Альберта. В этой провинции права на землю и самоуправление предоставлены метисам провинциальным законом на строго очерченных территориях их расселения. В провинции Британская Колумбия отношения между метисами и другими коренными народами всегда были сложными, поскольку метисы очень редко могут претендовать на какие-либо свои традиционные земли.

Структура государственного управления в Канаде

В Канаде государственное управление осуществляется на четырех уровнях: федеральном, провинциальном, местном и аборигенном. Канада имеет федеральную структуру правительства, установленную Конституцией, которая в свою очередь состоит из закона «О Конституции» от 1867⁴ года и более чем сорока принятых позднее конституционных законов и дополнений к ним. Как и в России, Конституция является основным законом Канады и превалирует над всеми остальными законами в случае конфликта между ними. Властные полномочия разделены, в основном, между федеральным правительством и правительствами десяти провинций. На Крайнем Севере существуют еще два правительства территорий – Юкона и Северо-западных территорий, которые подчиняются федеральному правительству. В новой геополитической единице Нунавут /Nunavut/, также расположенной на севере страны, осуществляется договорная форма аборигенного самоуправления, установленная согласно подписанному в 1999 году Соглашению о территориальных претензиях на территории Нунавут.

Наряду с федеральными и провинциальными органами власти существуют органы местного и муниципального самоуправления, которым правительства провинций передали некоторые властные функции. В провинции Британская Колумбия такие органы образованы в городах и сельских районах.

Согласно статье 91 (24) закона «О Конституции» от 1867 г., федеральное правительство имеет предоставленную законом исключительную юрисдикцию над «индейцами и закрепленными за индейцами землями». Оно осуществляет эту юрисдикцию через закон «Об индейцах», регулирующий практически все аспекты жизни канадских индейцев с 1876 года, однако с различным успехом. В соответствии с этим законом некоторые функции управления федеральное правительство делегировало племенам канадских индейцев.

Канадские суды признали право аборигенов на самоуправление, это право защищено Конституционным актом 1982 года⁵. Канада предприняла определенные шаги в направлении предоставления права на самоуправление через заключение договоров, но провинция Британская Колумбия пока не выработала четкой позиции по этому

вопросу. До полного утверждения аборигенных прав, в особенности права на управление землями и ресурсами, ожидается дальнейшее поступление исков в суды.

Начиная с середины 1970-х годов, благодаря заключению договоров и соглашений о территориальных претензиях, значительно расширились полномочия аборигенов по самоуправлению. Кроме того, *Рамочное соглашение об управлении землями первых наций*⁶, заключенное между федеральным правительством и четырнадцатью племенами канадских индейцев, позволило этим племенам получить контроль практически над всеми землями и ресурсами на территориях их резерваций.

Канадская правовая система

Канада – это страна прецедентного права. Это означает, что исторический и философский базис ее правовой системы лежит в системе юстиции, берущей свое начало от нормандского завоевания Англии в 1066 году нашей эры. Эта система объединяет прецедентное право, опирающееся на предыдущие решения судов, и статутное право, установленное различными уровнями избираемых властных структур в Канаде. Деятельность судов и законодательных органов динамически сбалансирована через постоянное взаимодействие и «обратную связь», когда руководящие принципы и правила прецедентного права закрепляются законодательными органами в принимаемых законах, но эти законы, в свою очередь, интерпретируются, подтверждаются или отменяются судами.

Аборигенное обычное право существует в системе канадского прецедентного права, и такие его аспекты как брак и усыновление признаны законодательством страны. Однако полномасштабные исследования влияния аборигенного обычного права только начинаются. Возникают серьезные проблемы вокруг права аборигенов на управление или совместное управление природными ресурсами, которое начинает получать все большую судебную и законодательную поддержку.

Канада имеет иерархическую судебную систему, которая установлена законом «О Конституции» от 1867 года и закреплена федеральными и провинциальными законами. В провинции Британская Колумбия, как и в каждой другой провинции, существует Верховный суд и Апелляционный суд. Существует и параллельная система судов, которые называются федеральными судами. Они слушают и принимают решения по делам, касающимся федерального правительства. Верховный суд Канады рассматривает апелляции, поступающие из апелляционных судов провинций и федеральных судов, и Верховному суду принадлежит «решающее слово» по всем вопросам права. В зависимости от оспариваемого вопроса дела аборигенов могут слушаться на всех уровнях судебной системы.

Роль Верховного суда Канады в определении прав аборигенных народов значительно возросла с принятием конституционных поправок, сделанных в Конституционном акте 1982 года. В статье 35 (1) этого закона «признаются и подтверждаются» «существующие аборигенные и договорные права коренных народов Канады». В результате этого за последние двадцать лет большинство канадских законов, касающихся прав аборигенов на земли и природные ресурсы, вошло в систему прецедентного права. Такая роль судов в принятии определяющих права аборигенов решений представляет собой существенное различие между положением коренных народов в России и в Канаде.

Права аборигенов на землю и ресурсы в Канаде

Права аборигенов на земли и ресурсы в Канаде закреплены на четырех уровнях: в общем законодательстве, в конкретных законах, таких, как закон «Об индейцах», в заключенных в результате переговоров договорах и в прецедентном праве аборигенов.

1. Общее законодательство

Аборигены Канады пользуются всеми основными конституционными и политическими правами наравне с остальными гражданами страны. К ним относятся фундаментальные права и свободы, закрепленные в «Хартии прав и свобод», которая изложена в статьях 1–34 закона «О Конституции» от 1982 года. Положение не всегда было таким, ибо правовые, социальные, политические и экономические пережитки колониальной истории все еще пронизывают все уровни реальной жизни аборигенов в Канаде. Однако аборигенные народы не представляют собой совершенно отдельный компонент государственного устройства Канады: они пользуются основными гражданскими правами, дополненными правами на землю и ресурсы, основанными на факте их проживания на этих территориях «с незапамятных времен».

Если конкретно говорить о землях и природных ресурсах, то аборигены могут подавать заявления в органы власти и при положительном решении вопроса получать разрешения, лицензии и другие документы на владение землей и ресурсами на тех же основаниях, что и другие граждане страны. Канадские органы власти и суды крайне неохотно признают особые экономические права, которые могут повлиять на закрепление и защиту в Конституции преимуществ коммерческой конкуренции для первых наций. Поэтому по мере интеграции аборигенов в систему развитой рыночной экономики особое значение приобретает опора на общее законодательство.

2. Права аборигенов, закрепленные в конкретных законах

В дополнение к общему законодательству некоторые федеральные и провинциальные законы тоже закрепляют конкретные права абориге-

нов. Например, закон «Об индейцах» предусматривает делегирование полномочий по принятию законов, касающихся земель индейских резерваций. Учитывая относительно небольшую территорию большинства индейских резерваций в Британской Колумбии, эти полномочия с практической точки зрения относительно невелики, но они предусматривают возможность для органов управления индейских племен регулировать такие виды деятельности, как охота, рыболовство, трапперство, борьба с сорняками и переработка отходов на землях резерваций.

Одно из индейских племен Британской Колумбии, а именно племя Сечельт /Sechelt/, имеет систему самоуправления, частично связанную с законодательной системой провинции⁷. Индейские племена в Британской Колумбии также уполномочены законом взимать налоги, которые шли бы в бюджет провинции, если бы налогооблагаемые земли не были землями резерваций.

Один из последних документов, *Рамочное соглашение об управлении землями первых наций*, заключенное в результате переговоров между федеральным министерством по делам индейцев и 14 индейскими племенами, проживающими по всей Канаде, позволило этим племенам получить от федерального правительства практически все полномочия на управление землями и ресурсами на территории резерваций. Раньше племена имели весьма ограниченные полномочия по управлению землями и ресурсами, предусмотренные статьями 53 и 60 закона «Об индейцах», но эти полномочия все еще существуют. Рамочное соглашение проводится в жизнь согласно закону «Об управлении землями первых наций»⁸ и земельными кодексами племен, которые разработаны и приняты каждым племенем. Четыре из четырнадцати племен-участников соглашения закончили установленный процесс ратификации и уже осуществляют новые полномочия. Канада является уникальной страной в плане такого подхода к осуществлению неотъемлемого права аборигенов на самоопределение, и мы надеемся многое узнать о подходе к этому вопросу с точки зрения гражданского права в России.

Кроме того, возникает рудиментарный базис для признания прав аборигенов в законах провинций. Хотя Британская Колумбия не имеет прямой конституционной юрисдикции над индейцами и землями резерваций, некоторые законы провинции содержат положения, что действие того или иного закона «не ущемляет» прав аборигенов и договорных прав⁹. Другие законы предусматривают официальные консультации с первыми нациями, интересы которых могут быть затронуты действием таких законов¹⁰, третьи — «совместную работу» с первыми нациями для достижения поставленных законами целей¹¹. Сегодня первые нации считают такие провинциальные законы малозначимыми и относительно редко прибегают к их применению.

3. Договорные права

Большинство коренных народов Канады в какой-то момент своей истории стали участниками соглашений с федеральным правительством, определяющих предоставление им конкретных прав. Эти соглашения, известные как «договоры», являются *suis generis* («юридически уникальными») документами, которые могут характеризоваться и как международные договоры, и как внутренние контрактные соглашения. Они исторически положили конец аборигенным правам и собственности на землю, но «слили и консолидировали» эти права с правами, конкретно определенными в договорах. Важнейшими закрепленными в этих исторических договорах правами являются права на земли индейских резерваций, охоту, рыболовство и трапперство.

Современные договоры, заключенные с того времени, когда в 1973 году Верховным судом Канады были признаны права аборигенов на земельную собственность¹², все еще содержат попытки уничтожить права аборигенов и «модифицировать и развить» их как договорные. Однако эти права охватывают более широкие области, такие, как управление, полная собственность на определенные договорами земли и некоторые находящиеся на этих землях ресурсы, за исключением нефти и газа, ядерных материалов и воды. Единственный заключенный в северо-западной части провинции Британская Колумбия договор, а именно Окончательное соглашение Нисга'а /Nisga'a/, был подписан в 1999 году в соответствии с существующей федеральной процедурой оформления окончательных соглашений. Однако действующая в Британской Колумбии процедура подписания договоров и распространенные здесь взгляды на вопросы управления землей и ресурсами после заключения договоров не позволили подписать никаких соглашений за последние восемь лет с начала переговорного процесса.

За исключением Окончательного соглашения Нисга'а и *Рамочного соглашения об управлении землями первых наций*, индейцы Британской Колумбии в ходе переговоров добились относительно немногого. Значительный прогресс был достигнут только в результате дорогостоящей и длительной судебной тяжбы. Это объясняется давней политикой правительства провинции, которое считает, что вопросами аборигенов должно заниматься федеральное правительство, и давней политикой федерального правительства, направленной на ассимиляцию аборигенных народов и уничтожение прав аборигенов.

4. Права аборигенов

Правами аборигенов называют «пакет» прав, признанных прецедентным правом и закрепленных в Конституционном акте 1982 год. Эти права принадлежат первым нациям в силу того, что они обита-

на территории Канады до ее колонизации европейцами. Права аборигенов и договорные права составляют две ветви Доктрины прав аборигенов, определяющей конституционные взаимоотношения между органами власти и коренными народами всей Канады. Однако права аборигенов отличаются по источникам от прав аборигенов на землю и ресурсы, которые содержатся в фундаментальных правах и свободах, законах и договорах.

В основе признания прав аборигенов лежат две принятые в Северной Америке правовые традиции:

— исторические взаимоотношения между британской короной и аборигенными народами, которые сложились в те времена, когда в XVII и XVIII веках над Северной Америкой был установлен европейский суверенитет, часто называемый «Честь короны»; и

— основные принципы североамериканской юстиции, наиболее значительным из которых является признание и закрепление договорных прав и прав аборигенов в статье 35 (1) Конституционного акта 1982 г.

Права аборигенов существуют в континууме, начинающемся с неэксклюзивного права на пользование традиционными землями, с одной стороны, и кончающимся эксклюзивным юридическим правом собственности аборигенов на эти земли, с другой. Брайан Слэттери, один из ведущих канадских ученых, работающий в юридическом колледже Осгуд Холл в Торонто, провинция Онтарио, в своей недавно опубликованной статье под названием «Как разобраться в аборигенных и договорных правах»¹³ дал следующие характеристики правам аборигенов.

1. Общие права. Эти права принадлежат всем группам аборигенов, сумевших представить суду убедительные доказательства своих прав. Они определены общими юридическими принципами и включают:

- права собственности аборигенов на землю, представляющие собой законный интерес в традиционных землях;
- неотъемлемое право на самоуправление; и
- право на пользование национальным языком.

2. Конкретные права. Эти права различаются между группами аборигенов в зависимости от исторической практики, обычаев и традиций. Учитывая великое разнообразие аборигенных народов Канады, конкретные права могут включать:

- конкретные для данной местности или объекта права, такие, как право на общие территории охоты и рыболовства, которые привязаны к определенным землям, но менее действенны, чем полное аборигенное право собственности на землю;
- так называемые «плавающие права», не привязанные к конкретным землям, такие, как право на собирательство растений для питания или в медицинских целях; и

– культурные права, не привязанные к конкретным землям, такие как право на интеллектуальную собственность, связанное с песнями, танцами или рисунками.

Права аборигенов являются коллективными по характеру. Они не «заморожены» и могут с течением времени изменяться. Однако поскольку статья 35 (1) Конституционного акта 1982 года гарантирует конституционную защиту «существующих» прав, совершенно ясно, что некоторые права аборигенов, коммерческие права или права на земли, занятые в настоящий момент другими людьми, не могут быть осуществлены без ущерба для прав третьих сторон или серьезных нарушений общественного порядка.

В соответствии со строгими правилами двухэтапной проверки, установленными Верховным Судом Канады¹⁴, федеральное и провинциальные правительства имеют возможность в одностороннем порядке нарушать права аборигенов, в частности, права собственности на землю. Прежде чем права аборигенов в Канаде можно осуществлять, их надо доказать.

Таким образом, первый шаг юридической проверки состоит в том, чтобы отдельный абориген или группа аборигенов доказали существование искомого права. Верховный Суд Канады постановил, что общая проверка на предмет существования таких прав должна показать, что искомое право основывается на практике, обычае или традиции, являвшихся неотъемлемой частью особой культуры конкретной группы аборигенов до контакта с европейцами¹⁵.

Если существование права аборигенов доказано, то второй шаг проверки заключается в том, что бремя доказательства ложится на правительство и оно должно доказать оправданность имевшего место ущемления или нарушения прав аборигенов. Важным аспектом этой проверки является то, что именно правительство должно доказать, что оно распределило ресурсы в соответствии с приоритетами, где на первом месте стоит сохранение ресурсов, а далее – потребности аборигенов в традиционных продуктах питания, их социальные и церемониальные нужды. Если эти приоритеты соблюдены, то правительство может выделять ресурсы на коммерческие и рекреационные цели.

В процессе проверки учитываются и следующие вопросы: консультировалось ли правительство с первыми нациями по поводу возможного влияния своих решений на аборигенов и выплачивались ли компенсации. Оба эти вопроса весьма сложны, и пока не достигнуто существенных успехов на пути разработки процедур их решения.

Процесс сбалансирования, предусмотренный таким подходом, предназначен для выработки механизма примирения исконных прав аборигенов с суверенитетом правительства. Таким образом там, где правительство сумело доказать обоснованность своих действий, пра-

во аборигенов должно уступить. Например, хотя теоретически некоторые индейские племена Британской Колумбии и могут доказать свое право на рабовладение, такое право несовместимо с современным обществом. Однако там, где правительству не удается доказать свою правоту и право аборигенов остается юридически осуществимым, индейские племена могут прибегнуть к различным средствам, вплоть до «уничтожения» закона, который вызвал нарушение их прав. Несмотря на существенную юридическую определенность, федеральное и провинциальные правительства медленно воплощают в жизнь решения судов. Следовательно, можно ожидать продолжения долгих судебных тяжб по вопросам пользования землями и ресурсами.

Аборигенное право собственности на землю является уникальным. Оно признает право собственника на традиционные земли и ресурсы. Его источник лежит в факте проживания аборигенов на землях до установления над ними суверенитета колониального правительства. Аборигенная собственность на землю является коллективной, и земля может быть отчуждена только в пользу федерального правительства. Существование аборигенного права на собственность доказывается путем юридической проверки, которая аналогична установленной для доказательства прав аборигенов вообще¹⁶. Если право собственности на землю доказано, то оно подразумевает исключительное право на землепользование и проживание на землях при условии соблюдения ограничений на использование земли в нетрадиционных целях. Аборигенное право собственности на землю является фундаментальным, но пока еще ни одна первая нация не выиграла судебный процесс по поводу прав собственности на конкретные земли.

Федеральное и провинциальные правительства также имеют возможность на законных основаниях ущемлять аборигенное право собственности на землю опять же при выполнении условий, предусмотренных установленной прецедентным правом проверкой. Пока еще имеется относительно небольшое количество судебных исков по этим вопросам и сохраняются большие разногласия и неуверенность с обеих сторон. Суды постоянно и последовательно подчеркивают свое предпочтение к решению существующих проблем путем переговоров.

Заключение

Учитывая исторические и правовые различия, очень интересным и трудным представляется проведение какого-либо сравнения между правами аборигенных народов в Канаде и коренных народов в России. Возможно, однако, что Россия далеко обогнала Канаду в плане признания прав аборигенов на землю и ресурсы. Например, в Канаде права на компенсацию не имеют те первые нации, которые были ли-

шены прав на свои земли и ресурсы. Органы власти в Канаде постоянно отрицают права аборигенов на коммерческую охоту и рыболовство. Но оба эти вопроса в какой-то степени решены в российском законодательстве.

В Канаде федеральное и провинциальные правительства проводят политику отказа от признания прав аборигенов, в особенности права собственности на землю, если такое право не подтверждено проверкой, установленной Верховным Судом страны. Эта политика направлена на сведение к минимуму ответственности за ущемление таких прав и в некоторых случаях служит целям минимизации масштабов потенциальных конфликтов, когда претензии аборигенов пересекаются. Однако эта политика чрезвычайно затрудняет первым нациям сохранение переговорных позиций, основанных на правах аборигенов, и в результате возбуждаются долгие и дорогостоящие судебные тяжбы. Если говорить более конкретно, то такая политика рассматривается первыми нациями как препятствующая установлению уважительных отношений, полностью учитывающих историю и наследие всех канадцев.

Первые нации в Британской Колумбии также имеют сильную оппозицию в лице тех антиаборигенных сил, которые выступают за «равенство» как тщательно закрепленную в законах ассимиляцию и лишение аборигенов их исконных прав. Эти силы называют аборигенные и договорные права «особыми» или «основанными на признаках расы» правами для аборигенов, считая их несовместимыми с канадскими ценностями. Такой колониальный подход в ближайшем будущем во многом определит процесс переговоров по заключению договоров и взаимоотношения с аборигенами в провинции Британская Колумбия, особенно с учетом того факта, что в мае 2001 года там было избрано правительство, симпатизирующее подобным взглядам.

Таким образом, положение аборигенных народов в Канаде является чрезвычайно сложным. Эволюция законодательства, определяющего права аборигенов, началась сравнительно недавно. Культурное и политическое разнообразие, растущая политическая и экономическая активность, конфликты с правительством, распространение различных процессов, демографический дисбаланс, миграция в города, урбанизация, освоение традиционных земель и нищета — вот те проблемы, которые являются более или менее общими для коренных народов всего мира, включая Россию. Однако прорывы во внутреннем законодательстве, наряду с такими международными явлениями, как принятие Международной ассоциацией юристов Документа № 169, проекта декларации ООН «О правах коренных народов», работа Постоянной комиссии ООН по вопросам коренных народов, принятие стандартов сертификации Совета по лесным ресурсам и Конвенции

о биологическом разнообразии предоставляют большие возможности для достижения взаимного прогресса. Несмотря на разницу в истории, правовых системах и структурах власти, аборигенные народы Канады и коренные народы России могут многому поучиться друг у друга.

Перевод В. Н. Куракова

¹ Закон «О Конституции», 1982, Приложение «В» к закону Канады 1982 (Великобритания), 1982, глава 11, статья 35 (2).

² RSC 1985, гл. 1-5.

³ Например, дело *Корона против Поули*, дело С34065, провинция Онтарио, Канада, 23 февраля 2001 г. (о разрешении подать апелляцию в Верховный Суд Канады)

⁴ Закон «О Конституции», 1867, 30 и 31, Виктория, гл. 3 (Великобритания).

⁵ Например, дело *Кэмпбелл против Генерального прокурора провинции Британская Колумбия*, Ванкувер, дело № А982738.

⁶ Рамочное соглашение об управлении землями первых наций, заключенное между индейскими племенами: Вестбанк /Westbank/, Муским /Musqueam/, Лейдли Тенне /Lheidli T'enneh/ (ранее известным как Лит Литен /Lheit Lit-en/), Н'Куаткуа /N'Quatqua/, Сквамиш /Squamish/, Сиксика /Siksika/, Мускодей /Muskoḁay/, Кауэссес /Cowessess/, Опаскваяк Кри /Opaskwayak Cree/, Ниписсинг /Nipissing/, Миссисауга с острова Скугор /Missisaugas of Scugog Island/, Чиппевей из Мжикнинга /Chippewas of Mnjikaning/, Чиппевей с острова Джорджина /Chippewas of Georgina Island/, Сент-Мэри /Saint Mary/ и правительством Канады 12 февраля 1996 года с соответствующими поправками.

⁷ Закон об учреждении местных органов власти индейского племени Сечельт, S.B.C 1987, гл. 16.

⁸ S.C. 1999, гл. 24.

⁹ Например, закон «О защите рыбных ресурсов», SBC 1997, гл. 21, ст. 2.

¹⁰ Например, закон «О местном самоуправлении» RSBC 1996, гл. 323, доп. 2001, ст. 879.

¹¹ Например, закон «О землях лесных заповедников» RSBC 1996, ст. 158.

¹² Дело «*Калдер против Британской Колумбии*» (A.G.) [1973] S.C.R. 313.

¹³ (2000) Обзор канадской юридической ассоциации 196.

¹⁴ Дело «*Корона против Спэрроу*» [1990] 1 S.C.R. 1075.

¹⁵ Дело «*Корона против Вандерпита*» [1996] 2 S.C.R. 507.

¹⁶ Дело «*Делгамуукв против Британской Колумбии*» [1997] 3 S.C.R. 1010.

НЕОТЪЕМЛЕМЫЕ ПРАВА ПЕРВЫХ НАЦИЙ КАНАДЫ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ: «ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ» И СОВРЕМЕННАЯ ПРАКТИКА

Дж. Фиске

Введение

Данная работа посвящена юридическим основаниям прав коренных народов на природные ресурсы в Канаде. Ниже анализируются концепции неотъемлемых прав, традиционного природопользования и обычного права, а также обсуждаются вопросы юридической защиты прав коренных народов на ресурсы. На примере исследования одной из первых наций, то есть Нации озера Бабин, проживающей в центральной части провинции Британская Колумбия, показано, как они продолжают применять обычное право в сфере использования и управления ресурсами на землях предков. Кроме того, рассматриваются способы, с помощью которых колониальное государство нарушало основанный на обычном праве местный правовой порядок, и в частности то, каким образом произошло отчуждение женщин от прав на землю и ресурсы. Сначала я дам определения основных терминов, а затем обращусь к тем решениям Верховного Суда Канады, которые имеют принципиально важное значение для рассматриваемой темы.

Основание, на котором базируются права коренных народов и неотъемлемые права

Коренные народы Канады строят систему своих прав на землю, ресурсы и самоуправление на трех принципах: неотъемлемые права; права коренных народов, подтвержденные конституционным законодательством; права, определенные договорами.

Неотъемлемые права — это «права, не предоставленные какой-либо властью». Иначе говоря, неотъемлемыми правами наделяет не какое-либо правительство, а сам Создатель, и потому они определяют право коренных народов на свою собственную систему управления, основанную на законах, которые созданы самими этими народами. Неотъемле-

мые права не признаны Конституцией Канады. В 1992 г. провинциальные и федеральное правительства предложили их признать, внося соответствующие поправки в Конституцию. Тем не менее по результатам общеканадского референдума эта попытка потерпела поражение. Но еще в 1991 г. на ежегодной Конференции премьер-министров провинций десять глав провинций признали эти права, и некоторые провинциальные правительства продолжают их признавать поныне.

В 1982 г. Канада отделила свою Конституцию от британской. В Конституционном акте 1982 года имеется статья 35 (1), которая гласит: «Признаются и подтверждаются существующие права коренных народов и те их права, которые определены договорами». Статья 35 упоминает две различные группы прав: с одной стороны, это права, основанные на нормах обычного права и выработанные самими коренными народами, а с другой – права, вытекающие из особых письменных договоров, ставших составной частью канадского законодательства. Обычное право коренных народов основано на древних традициях, мировоззрении и практике самих этих народов; оно в равной степени распространяется на женщин и мужчин. По мере заключения новых договоров новые группы коренного населения попадают под защиту статьи 35.

Конкретное содержание прав коренных народов уточняется в судебных решениях. Решения судов, подробнее обсуждаемые ниже, расширили юридические основания прав коренных народов на ресурсы. Именно на этом строятся провинциальные и федеральные политические решения, как например, стратегия развития рыболовства коренных народов, созданная в 1992 г. Эта политика федерального правительства допустила коммерческое рыболовство коренного населения.

Первые нации представляют собой одну из особых категорий коренного населения. Этот термин означает народы, известные как «статусные индейцы», которые зарегистрированы федеральным правительством. Статусные индейцы образуют примерно 600 первых наций, и федеральное правительство несет определенные обязательства перед ними. *Индейский акт*, являющийся частью федерального законодательства, определяет эти обязательства, устанавливает некоторые преимущества, которыми пользуются представители первых наций, а также формулирует критерии управления и использования земель, зарезервированных за первыми нациями. Но ни *Индейский акт*, ни политика федерального правительства не дают первым нациям свободу самоуправления или использования и управления их землями и ресурсами в соответствии с традиционной практикой.

Различные правовые порядки сосуществуют в Канаде в условиях асимметричной системы властных отношений. Системы обычного права первых наций оказываются в подчиненном положении перед

всперникающей властью канадского государства. Значение правовых систем первых наций приуменьшается провинциальными и федеральными властями. На них смотрят как на существенно иные виды права, то есть как на обычное право. Антропологи определяют обычное право как право, существующее с доколониального времени и приспособившееся к требованиям социальных условий, изменявшихся вследствие европейских воздействий. С этой точки зрения обычным правом считаются принципы и действующие на практике механизмы социального порядка, которые возникли в процессе «исторической борьбы между элитами коренного населения и их колониальными и постколониальными правителями»¹. Правоведы и антропологи отличают обычное право от «формальных» или «общих» систем опубликованных законов в силу того, что основания первого лежат в сфере общественных обычаев (в противовес записанным кодексам) и оно имеет целостный характер, распространяясь также на социальный этикет и духовность. К тому же обычное право применяется при разрешении споров. В Канаде сфера обычного права определена прецедентами судебных решений, начиная с 1867 г. (год создания Канадской Конфедерации), и договорами и соглашениями, достигнутыми в ходе переговоров между первыми нациями и федеральными правительствами.

Ключевые правовые решения

Три решения Верховного Суда Канады и одно решение Апелляционного Суда Британской Колумбии имеют принципиально важное значения для определения прав первых наций на землю и ресурсы и их возможностей применять обычное право в общинах, проживающих на зарезервированных территориях, и в сфере семейных отношений. Эти судебные дела важны тем, что создали юридические прецеденты.

Требования прав на коммерческое использование природных ресурсов должны решаться в ходе судебных процессов. Процесс *Реджина против Гладстона, 1996* остается единственным, когда Верховный Суд Канады принял положительное решение в отношении прав на коммерческое использование ресурсов. Суд постановил, что первая нация обладает правом продавать икру и молоки сельди и что это право является одним из элементов их обычного права. Решение суда предполагает, что любое требование прав на коммерческое использование природных ресурсов должно быть основано на том, что такие права существовали до контактов с переселенцами европейского происхождения.

Суд сформулировал особые доказательства, которые должны быть предоставлены первой нацией. Таким образом, если первая нация требует права на коммерческое использование ресурсов, то она берет на себя и бремя доказательства того, что такая коммерческая деятельность является органичной частью культуры этого народа. Требования

ния прав на коммерческое использование ресурсов не подкрепляются нормами обычного права, регламентирующими распределение этих ресурсов, но должны основываться на доказательствах, которые соответствуют содержанию понятия «торговля». Коммерческие права зависят от условий их реализации: на них распространяются требования соблюдения баланса с коммерческими интересами других сторон и ограничения, вызванные заботой о сохранении этих ресурсов.

Дело *Гладстона* представляет особый интерес, поскольку оно было одним из двух дел из Британской Колумбии, связанных с коммерческими правами. Другое дело, *Реджина против ван дер Пита, 1996*, слушалось в Верховном Суде одновременно с делом *Гладстона*. Но в этом случае первая нация из Британской Колумбии не смогла добиться успеха в доказательстве своего права на продажу лосося. Обе первые нации предоставили свидетельства одного и того же рода, и противоречие в решении суда остается загадочным. Некоторые адвокаты и лидеры первых наций полагают, что эти решения были приняты из-за высокой стоимости соответствующих природных ресурсов. В то время как икра и молоки сельди вызывают в Канаде лишь небольшой коммерческий интерес, добыча лососевых является крупной отраслью экономики. Возможно, Верховный Суд не решился признать такие права коренных народов, которые потенциально могли бы вызвать нарушения в одной из ведущих отраслей хозяйства Британской Колумбии.

Дело *Делгамуков против Реджины, 1997*, привело к признанию статуса коренных народов в Британской Колумбии. За исключением Нисга'а /Nisga'a/ в 2000 г., первые нации Британской Колумбии не подписывали договоров с Канадой и не получали компенсаций за потерю своих традиционно использовавшихся земель. Верховный Суд постановил, что статус коренных народов остается в силе, потому что правительство, осуществляющее власть, никогда не аннулировало эти права законодательным образом.

В этом решении суд установил новые правила предоставления доказательств. Отныне суды Канады должны принимать устные истории в качестве доказательства, что расширяет возможности первых наций защищать свои права. Дело *Делгамуков* также уточняет, что право на использование ресурсов не ограничивается традиционными видами природопользования, а может распространяться и на современные виды ресурсопользования, например, на добычу полезных ископаемых шахтным способом. Однако вопрос о том, каким образом первые нации могут осуществить свое право пользоваться статусом коренных народов, так и не получил конкретного ответа.

Третье решение Верховного Суда по делу *Реджина против Маршалла, 1999*, касается уточнения прав, вытекающих из договора первой

нации Микмак /Mikmaq/, проживающей в восточной части Канады. В 1752 г. племя Микмак подписало договор с Британией, в котором были защищены его права на торговлю. В решении по делу *Маршалла* Верховный Суд установил, что этот договор остается в силе, и тем самым признал право первой нации Микмак заниматься коммерческим рыболовством. Суд постановил, что договор остается в силе, поскольку правительство никогда не делало явных и целенаправленных попыток его отменить или изменить. Этот договор имеет свои ограничения, ибо должны учитываться интересы других сторон, то есть должен быть найден баланс интересов коренного населения и других групп в сфере рыболовства. Первая нация Микмак имела по договору право на коммерческий промысел крабов. Но объем вылова крабов должен регулироваться федеральным департаментом рыболовства. Более того, суд также постановил, что добыча может быть ограничена до масштабов, означающих «средний уровень обеспечения средствами существования».

Решение по делу *Маршалла* усиливает возможности использования устной истории, впервые сформулированные в деле *Делгамуукв*. Устная история рассматривается не только как лучший вид доказательств при установлении прав, но она также должна привлекаться для интерпретации содержания договора и тех действий, которые последовали в результате заключения договора. До вступления данного решения в силу суды Канады очень ограниченно и узко трактовали договоры, но после этого решения все лингвистически неясные и многозначные их части, требующие особого толкования, должны будут разрешаться в пользу первых наций.

В то время как права, закрепленные решением по делу *Маршалла*, имели для первых наций позитивное значение, сам процесс работы Верховного Суда над этим делом вызывает тревогу. После оглашения решения суда сложилась напряженная обстановка, и Верховный Суд собрался вновь для пересмотра данного решения под давлением общественного мнения. Это событие ставит вопрос о том, в каких случаях суд может (если это вообще возможно) поддаваться влиянию политических интересов или конфликтов, возникающих в связи с интерпретацией его решений.

Решения Верховного Суда Канады не являются единственными, обеспечивающими юридическое признание прав коренных народов. Это могут быть и решения судов более низкого уровня. Так, в 1993 г. Апелляционный Суд Британской Колумбии принял решение, ставшее прецедентом юридического признания действительности обычного права. В деле *Касимел и Касимел против Страховой корпорации Британской Колумбии* суд признал практику усыновления, осуществляемую по нормам обычного права. Суд постановил, что обычное право,

регулирующее семейные отношения, должно признаваться судами. Поскольку дело не подавалось на апелляцию в суды вышестоящей инстанции, это решение стало прецедентом.

В области семейных отношений были установлены пределы юрисдикции обычного права. Суды сохранили за собой право определять сферу применения и содержание особых прав сообществ коренных народов, проверяя эти права с точки зрения их соотношения с общим законодательством провинции. Таким образом, всякое применение обычного права коренных народов находится в компетенции судов.

Смысл судебных решений о правах коренных народов

Коренные народы одержали довольно ограниченные по масштабам победы в борьбе за осуществление своих прав на землю, ресурсы и самоуправление в соответствии с нормами обычного права и традиционной практикой. Необходимость утверждать свои права путем рассмотрения каждого такого дела заново и при этом в соответствии с решениями, принятыми Верховным Судом, возлагает все бремя доказательств на эти народы. Коренным народам необходимо доказывать, что требуемые ими права основаны на традициях и что те практические действия, которые они требуют признать в качестве норм обычного права, существовали еще до контакта их предков с европейцами. Эти традиционные практики должны входить в ядро ценностей их культуры, воспринимаемых как исконные и органично включенные в традиционный образ жизни.

Поэтому, когда коренные народы заявляют, что осуществляют свои неотъемлемые права, они рискуют ограничить использование ресурсов и практику управления ими только традиционными целями и традиционными способами. То есть их ставят в положение людей, связанных «застывшими» традициями. В глазах некоренного большинства населения изменения в практике управления и пользования ресурсами и в технике их добычи рассматриваются как «утрата» традиций, а последнее приводит критиков к заключению, что с усвоением современных технологий первые нации не должны более иметь доступ к тем ресурсам, которые они использовали в прошлом.

С помощью судебных тяжб и конституционной защиты прав, зафиксированных в договорах, первым нациям удалось добиться определенных прав на эксплуатацию ресурсов, которыми они в прошлом не пользовались. В деле *Делгамукэ* Верховный Суд ясно обосновал такое право. Тем не менее в данном случае суд не имел особых доказательств для вынесения заключения об объеме и конкретной специфике применения этого права. Хотя Верховный Суд признал статус коренных народов Британской Колумбии, это еще не дает первым нациям действительной свободы в праве на ресурсы и земли. Статус

коренных народов рассматривается как «бремя для Короны» (правительства). В результате этого судебного решения правительство провинции начало проводить политику консультаций по экономическому развитию и добыче ресурсов. Эта политика не гарантирует защиту прав коренных народов и не обеспечивает первым нациям большего доступа к ресурсам или же лучшей возможности контролировать экономическое развитие территорий их предков.

В настоящее время все еще остаются открытыми для обсуждения полный смысл и значение признания статуса коренных народов в Британской Колумбии. Этот статус не гарантирует в полной мере защиту прав и, как оказалось, приносит с собой некоторые затруднения в контроле над землей и ресурсами. Начиная с 1993 г., провинциальное и федеральное правительства ведут переговоры с 43 первыми нациями Британской Колумбии по поводу заключения с ними договоров, но ни в одном из этих случаев договоры все еще не подписаны. В 2001 г. было избрано новое правительство провинции, которое планирует организовать общепроvincialный референдум по вопросу о проведении таких переговоров. Как заявляет правительство, жители провинции дадут ответ о том направлении, в котором следует двигаться при решении вопросов о правах коренных народов и при заключении с ними договоров. Каким образом это может повлиять на права первых наций по управлению своими общинами и ресурсами, пока неясно.

Возможности применения обычного права получают некоторую поддержку от «доктрины непрерывности». Это означает продолжение во времени прав собственности и других прав, если только правительства, представлявшие власть, особым актом не отменили или не ограничили практику до колониальной эпохи. Например, в делах *Деламужа* и *Касимел и Касимел* суды четко заявили, что если правительства, осуществляющие власть, не предпринимали действий с целью ограничить или запретить права коренных народов и их права, вытекающие из договоров, то эти права остаются в силе. Однако нормы обычного права не должны «оскорблять» нормы общего права, не должны им противоречить. Если судом будет найдено, что в соответствии со стандартами Канады нормы обычного права имеют аморальный или бессовестный характер, то их нельзя применять.

Роль обычного права в управлении и пользовании ресурсами: пример нации озера Бабин /Lake Babine Nation/ в Британской Колумбии

Основанная на обычаях практика управления ресурсами и ресурсопользования сосуществует с государственным управлением ресурсами со стороны федеральных и провинциальных властей. В Британской Колумбии, вошедшей в состав Канады в 1871 г., первые нации сопротивлялись попыткам уничтожить традиционную практику

управления ресурсами и их использования. Несмотря на усилия провинциальных и федеральных властей по изменению традиционной системы родства, посредством которой у коренных народов регулируются права на ресурсы, первые нации сохранили свои уникальные способы решения таких вопросов, как доступ к территориям с природными ресурсами и их наследование, практика добычи ресурсов и практика торговли ими и т.п.

После решения Верховного Суда по делу *Делгамууж* провинциальные и федеральное правительства стали в большей степени учитывать традиционные ценности и принимать во внимание нормы обычного права, так как признали статус коренных народов. Важность борьбы за сохранение основанного на обычаях правового порядка может быть понята на примере того, как одна из первых наций Британской Колумбии противостояла внешнему воздействию в форме колониальной узурпации земли и ресурсов.

Первая нация озера Бабин проживает в центральной части Британской Колумбии. Она получила свое название по озеру, расположенному в центре территории традиционного природопользования. Традиционная социальная организация народов озера Бабин основана на матрилинейном счете родства. Эта нация известна также как «нация четырех родов», ибо каждый из ее членов принадлежит к одному из четырех матрилинейных родов. В каждом роду есть наследственные вожди, отвечающие за управление территориями предков с их ресурсами и за обеспечение благосостояния членов рода. Наследственные вожди получают свое положение по наследству от близких родственников своего матрилинейного рода, и в настоящее время их примерно 100 человек. В каждом роду есть и главные вожди, которые несут самую большую ответственность за собственность и дела членов рода. Наследственные вожди осуществляют свою власть на пиршествах, известных под названием *бэхэт /balhats/* («потлач» в англоязычной литературе). Эти пиры, устраиваемые до 40 раз в году, являются традиционными заседаниями правительства. Хозяевами на каждом пире выступают наследственные вожди одного рода, а другие три рода становятся гостями. Вожди-хозяева с помощью членов рода готовят пир и подарки другим родам в знак своей щедрости и как проявление заботы о своих ресурсах и народе. Наследственные вожди обязаны демонстрировать щедрость для того, чтобы заслужить уважение нации. Гости на пире получают подарки в виде продуктов питания, денег и домашней утвари и вместе с тем выступают свидетелями тех дел, которые решают вожди, что и подчеркивает законность процедуры.

Территории и ресурсы каждого рода разделены между расширенными матрилинейными семейными группами. Эти районы с их ре-

сурсами составляют «общие земли родственников», то есть права на ресурсы принадлежат не индивидам, а расширенным матрилинейным семейным группам в целом. В составе такой группы имеется наследственный вождь, чей статус несет в себе и особые права на территорию с ее ресурсами. Эти вожди обязаны управлять ресурсами указанных районов и организовать их использование в интересах расширенной семейной группы, а также обеспечивать ресурсами главных вождей в интересах всего рода. Члены каждой из расширенных семейных групп имеют права на использование ресурсов в пределах общих земель родственников и право голоса при решении вопросов использования данного участка и управления его ресурсами. Согласно нормам обычного права, территория с ресурсами не может быть продана или разделена между индивидами на участки с правом частной собственности на них.

Наиболее важным природным ресурсом в традиционном и современном хозяйстве народа озера Бабин является один из видов тихоокеанского лосося. Лосось проходит из Тихого Океана по реке Скина на нерест в бассейн озера Бабин. С незапамятных времен народ озера Бабин собирался каждое лето на лов лосося, которого запасают в качестве пищи на зиму, для продажи и для церемониальных пиров. Согласно традициям, наследственные вожди всех четырех кланов разделяли ответственность за управление лососевой путиной. Лососей ловили в большие корзины у построенных совместно запруд. Вожди вместе руководили постройкой запруд, и каждая расширенная семья получала место на запруде для установки своих корзин-ловушек. Лососей вылавливали десятками тысяч и сушили над медленно дымиющимися кострами. Каждая матрилинейная расширенная семья имела право распоряжаться собственными запасами рыбы самостоятельно, но все члены рода были обязаны вносить свой вклад в виде этих продуктов питания каждый раз, когда их род устраивал *блэхэт*.

Когда первые европейцы появились в этих местах около 200 лет назад, они видели, как наследственные вожди управляют землями и ресурсами. В то время как торговля пушниной развивалась, эта практика природопользования оставалась неизменной. Наследственные вожди управляли на своих территориях отстрелом и ловлей капканами пушных зверей таким образом, что животные сохраняли свою численность, а пушнина продавалась торговцам мехами. Подобным же образом процветала и торговля лососем: в рамках общих земель родственников вожди организовывали охрану нерестовых речек.

Когда европейцы впервые появились в 1810 г. на территории у озера Бабин, народ озера Бабин занимался торговлей своими природными ресурсами с соседними нациями. Лососем, в частности, торговали

с теми соседними первыми нациями, доступ которых к местам его лова был не столь надежен. С приходом европейцев, которые организовали торговлю пушниной в этом районе, народ озера Бабин продал им очень большое количество лосося, и эта масштабная торговля длилась почти столетие. В 1904 г. правительство Канады запретило коренным народам торговлю лососем с тем, чтобы оказать содействие коммерческому рыболовству, которое возникло на тихоокеанском побережье примерно за 30 лет до этого момента. Правительство также приняло жесткие меры по ограничению вылова данного вида лосося для самообеспечения и запретило использование запруд. Народ озера Бабин сопротивлялся этим мерам и обратился за компенсацией потерь, связанных с запретом традиционных технологий лова.

В 1906 г. правительство Канады и вожди народа озера Бабин заключили соглашение, которое получило название Договора о запрудах. В обмен на согласие отказаться от запруд, народ озера Бабин добился согласия на использование сетей при ловле лосося для самообеспечения и для коммерческих целей. Правительство согласилось предоставить сети для рыболовства, но при этом решило игнорировать существующую власть наследственных вождей и матрилинейные основы обычного права.

В 1926 г. правительство Британской Колумбии насильственно вмешалось в управление родовых вождей землями и животными ресурсами. Действуя в интересах установления контроля над торговлей пушниной, правительство разделило родовые территории с их ресурсами на «участки — системы капканов», которые оно зарегистрировало на имена мужчин, членов общин в районе озера Бабин. Затем правительство постановило, что права на ресурсы, связанные с этими «участками — системами капканов», принадлежат мужчинам и наследуются патрилинейно. Наследственные вожди воспротивились нарушению обычного права. Они продолжают управлять территориями с их ресурсами на основе собственных правовых принципов — матрилинейные общинно-родственные права на ресурсы поддерживаются посредством устройства *бэлхэтов*. Согласно нормам обычного права, женщины имеют права на ресурсы. Правительство провинции медленно приходило к признанию традиционной системы власти и прав наследственных вождей. В ходе консультаций по территориальным и ресурсным вопросам агенты правительства признали необходимость переговоров с наследственными вождями по этим вопросам.

Ныне нация озера Бабин насчитывает 2000 человек, в распоряжении которых находится несколько участков зарезервированных за ними земель, выделенных федеральным и провинциальными правительствами. На территориях пяти таких зарезервированных земель

проживают жизнеспособные общины, члены которых находятся там на протяжении всего года. Территории остальных общин заняты на сезонной основе. Здесь люди продолжают заниматься рыбной ловлей, охотой и собирательством для удовлетворения своих личных потребностей. Зарезервированные земли разбросаны по обширной территории и наиболее отдаленных участков можно достичь только лесовозными дорогами или же водными путями сообщения. Ныне менее половины членов нации озера Бабин постоянно живут на землях предков. Остальные проживают в общине на зарезервированных землях, которые оказались вне пределов земель предков или же в городских центрах, находящихся на расстоянии от нескольких часов до одного дня пути от земель их предков. Большие расстояния между отдельными общинами и миграция в города для получения образования и в поисках работы затрудняют управление ресурсами и полное осуществление прав на них со стороны народа озера Бабин.

Невзирая на эти трудности, наследственные вожди продолжают осуществлять свои права на ресурсы несколькими способами. Они выбирают совет в составе восьми членов, поровну мужчин и женщин, которые представляют их интересы перед лицом учреждений провинциального и федерального правительств. Совет консультирует нацию по вопросам обычного права, управления ресурсами и культурных традиций. Наследственные вожди играют ведущие роли в переговорах, нацеленных на фиксацию их прав в рамках договоров и в определении реакции на изменяющуюся политику правительства. Наследственные вожди также консультируют уголовные суды в тех случаях, когда члены нации бывают осуждены за преступления. Эти консультации, предусмотренные уголовным кодексом Канады, могут привести к приговорам, отражающим нормы обычного права в плане определения наказаний или же при примирении сторон.

Тем не менее столетие колониального вмешательства уменьшило власть наследственных вождей. Прошлая практика колониального режима, заключающаяся в признании наследования прав только по отцовской линии, породила конфликт между членами нации озера Бабин. Правительственная регистрация участков с системами капканов так и не была никогда полностью согласована с матрилинейными общинно-родственными правами. Федеральное правительство прекратило настаивать на выполнении условий Договора о запрудах, но современное коммерческое рыболовство признается в рамках правительственной политики. Хотя при этом правительство не смогло четко признать право нации озера Бабин заниматься коммерческим рыболовством на основе прав, вытекающих из указанного договора, или же их прав как первой нации. До настоящего времени нация озера Бабин

не обращалась в суд с требованием юридического подтверждения их прав как коренного народа и прав, основанных на договоре. Они выбрали путь работы в рамках процесса подготовки договора. Останется ли это основным направлением их деятельности, вполне вероятно, зависит от политики недавно избранного правительства провинции.

Заключение

Первые нации Канады продолжают утверждать свои права на землю и ресурсы, которые были признаны законодательно и в рамках политики правительства. Эти требования основаны на трех отдельных концепциях прав – неотъемлемых правах, правах коренных народов и правах, вытекающих из договоров. Хотя права коренных народов и их права, основанные на договорах, были подтверждены Конституцией Канады, первым нациям пришлось обращаться в суды для детализации и осуществления этих прав на практике. Судебные решения уточнили различные права первых наций, включая право управлять семейными отношениями в соответствии с нормами обычного права. Тем не менее последнее остается зависящим от условий и решений судов, определяющих их соотношение с правами, зафиксированными общим законодательством. Несмотря на формальное признание прав, первые нации сталкиваются с серьезными препятствиями на пути их реализации.

Перевод А.Н. Ямскова

¹ History and Power in the Study of Law: New Directions in Legal Anthropology. Eds.: June Starr and Jane Collier. Ithaca: Cornell University Press, 1989, p. 9.

ПРАВО КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ НА ЗЕМЛИ И ИНЫЕ ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

В. А. Кряжков

1. Право на пользование землей – область сосредоточения публичных, корпоративных и частных интересов. Этот вопрос вызывает дискуссии, споры и конфликты. И то, что Российская Федерация до настоящего времени жила по Земельному кодексу РСФСР 1991 г., а Гражданский кодекс РФ (до принятия нового Земельного кодекса) действовал¹ с изъятием главы 17, устанавливающей право собственности и другие вещные права на землю, свидетельствует о таком положении вещей.

2. Проблема земли является **ключевой для коренных народов** по меньшей мере по двум причинам. Во-первых, это объясняется тем, что земля для них, живущих рыболовством, охотой, оленеводством, собирательством, образует материальную и духовную основу жизнедеятельности. Без нее аборигены обречены на исчезновение или, в лучшем случае, на утрату своей самобытной культуры.

Во-вторых, право названных народов на землю в значительной степени выступает как **системообразующее начало их государственно-правового статуса**. С данным правом связывается реализация прав на самоуправление, на участие в пользовании недрами, создаются предпосылки для консолидации народа, лучшего развития языка, культуры и решения социальных вопросов. И, напротив, замечено, что ущемление коренных народов зачастую обуславливается отсутствием у них прав на землю и другие природные ресурсы².

3. Земельные притязания коренных народов имеют **международно-правовую основу**. При этом следует обратить внимание на три момента.

Первое. Всем народам гарантируется равный доступ к природным ресурсам. В Международном пакте 1966 г. об экономических, социальных и культурных правах записано: «Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами...» (ч. 2 ст. 1)³.

Второе. Допускается установление специальных прав коренных народов, включая эксклюзивные права на пользование землей и иными природными ресурсами. Вполне определено об этом сказано в Конвенции МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»⁴, которая:

- призывает правительства учитывать особую важность для культуры и духовных ценностей коренных народов их связи с землями и территориями, которые они занимают или используют иным образом, и в особенности важность коллективных аспектов этой связи (ст. 13);
- исходит из признания за соответствующими народами прав на традиционно занимаемые земли (ст. 14) и природные ресурсы, относящиеся к их землям (ст. 15).

Данное положение имплицитно отражает Конвенция 1992 г. о биологическом разнообразии⁵. Она указывает на большую традиционную зависимость многих местных общин коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов и желательности использования традиционных знаний и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия.

В том же духе толкуются международно-правовые нормы, нацеленные на защиту прав национальных меньшинств. Так, Комитет по правам человека, действующий в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.⁶, разъясняя ст. 27 данного Пакта (50-я сессия, 1994 г.), определяющую, что этническим, религиозным и языковым 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 родным языком», пришел к выводу: названная статья в отношении пользования какой-либо конкретной культурой может предполагать образ жизни, тесно связанный с территорией и использованием ее ресурсов; это особенно касается членов общин коренных народов, составляющих меньшинство⁷.

Развивая положения Конвенции 1965 г. о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁸, Комитет, образованный в соответствии с этой Конвенцией, в общей рекомендации XXIII (51) в отношении прав коренных народов, принятой на его 1235-м заседании 18 августа 1997 г., призвал, в частности, государства-участников признать и уважать своеобразные культуру, историю, язык и уклад жизни коренных народов как одно из богатств национальной самобытности и содействовать их сохранению. Особое внимание обращалось на необходимость признать и охранять права коренных народов владеть, обустр-

ивать, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобраны или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий. Право на возвращение должно заменяться правом на справедливую и безотлагательную компенсацию в тех случаях, когда возвращение земель и территорий представляется невозможным по уважительным причинам. Такая компенсация должна, по мере возможности, выплачиваться землями и территориями⁹.

Специальные меры защиты коренных народов, отмечу, если они вводятся законом, не рассматриваются как дискриминационные. В Конвенции 111, 1958 года, о дискриминации в области труда и занятий¹⁰ прямо сказано, что «особые мероприятия по защите и помощи, предусмотренные в других принятых Международной конференцией труда конвенциях и рекомендациях, не считаются дискриминацией» (ч. 1 ст. 5).

Третье. Международно-правовые нормы не претендуют на исчерпывающее решение земельных проблем коренных народов. В Конвенции 169, где полнее всего затрагиваются данные отношения, фиксируется: «При определении характера и масштаба мер, которые следует проводить в целях применения настоящей Конвенции, проявляется гибкость с учетом условий, характерных для каждой страны» (ст. 34).

4. Опыт зарубежных государств подтверждает разнообразие подходов в рассматриваемой сфере¹¹. В Колумбии, согласно Конституции (ст. 329-330), правительство с участием аборигенов определяет территории проживания индейских племен – резервации, которые являются коллективной собственностью и неотчуждаемы. Бразильская Конституция (параграфы 2 и 3 ст. 231) передает индейцам во владение земли их традиционного проживания. Они наделяются правом исключительного usufructa (то есть пользования чужой собственностью и доходами от нее) на недра, реки и озера на этих землях. Разработка минеральных ресурсов на землях индейцев может осуществляться только с разрешения Национального конгресса с гарантией их общинам доли в прибылях от проводимой работы. В США компактно проживающим индейцам, согласно Закону 1975 года о содействии самоопределению индейских общин, предоставляется автономия – земли-резервации; в соответствии с Законом от 18 декабря 1971 г. с изменениями и дополнениями от 2 января 1976 г. и 3 февраля 1987 г. «Об удовлетворении земельных притязаний коренного населения Аляски», в обмен на полный и окончательный отказ от территориальных

претензий и исков к властям индейцы и эскимосы получили в вечное пользование 40 млн. акров государственных земель в районах их постоянного проживания. Канадская Хартия о правах и свободах (Конституционный акт 1982 года) признает права коренных народов – индейцев, инуитов и метисов – на землю (ст. 35). В Норвегии земля предоставляется саамам в пользование, но исключительно в связи с правом на занятие оленеводством (Закон № 40 «Об оленеводстве» от 9 июля 1978 г. с изменениями и дополнениями от 23 февраля 1996 г.).

5. В Российской Федерации формируется законодательство, также особым образом регламентирующее права коренных малочисленных народов на земли и иные природные ресурсы. Важное значение в этом отношении имеет **Федеральная Конституция**. Исходя из идеи равноправия народов (ч. 3 ст. 5), она провозглашает: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9). Конституционный Суд Российской Федерации, толкуя данную норму, пришел к выводу, что земля и иные природные ресурсы (недра, лес, животный мир) представляют собой естественное богатство, ценности всенародного значения, то есть публичное достояние многонационального народа России, и как таковые являются федеральной собственностью особого рода, имеющей специальный правовой режим (Постановления Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г.¹² и от 7 июня 2000 г.¹³, Определение от 27 июня 2000 г. № 92-О¹⁴).

Вместе с тем, Конституция Российской Федерации включает положения, создающие благоприятные предпосылки для установления *специальных прав коренных малочисленных народов* на землю и иные природные ресурсы. К таковым относятся:

- выделение этих народов в особую группу, которым Российское государство гарантирует права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69);
- определение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных общностей как одно из направлений деятельности государства (п. «м» ч. 1 ст. 72);
- признание и гарантирование, в качестве общего принципа, прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией (ч. 1 ст. 17);
- указание на то, что перечисление в Конституции основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умале-

ние других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 55).

6. Конституция Российской Федерации (п.п. «б», «в», «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72) ориентирует на то, что регулирование отношений, связанных с правами коренных малочисленных народов на земли и иные природные ресурсы, входит в компетенцию как Российской Федерации, так и ее субъектов. Однако *приоритет в данной области принадлежит Российской Федерации*. Это следует из того, что, согласно Конституции, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, использование и охрана земель и других природных ресурсов составляют элементы основ конституционного строя (ст. 2, 9), а также из того, что в исключительном ведении Российской Федерации находятся территория России, регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экологического и национального развития федерации (п.п. «б», «в», «е» ст. 71).

Сказанное получает подтверждение и в упомянутых решениях Конституционного Суда РФ, который исходит из того, что:

- положения статей 9, 36, 71, 72 Конституции, затрагивающие вопросы пользования землей и иными природными ресурсами, не означают, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы;
- Конституция Российской Федерации относит вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, разграничение государственной собственности, лесное и иное природно-ресурсное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, п.п. «в», «г», «д», «к», ч. 1); по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы, на основе которых может также осуществляться разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, при этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, не могут противоречить соответствующим федеральным законам (ст. 76, ч. 2 и 5);
- Российская Федерация, руководствуясь Конституцией, разграничивает полномочия относительно земли и иных природных ресурсов как федеральной собственности особого рода так, что-

бы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов;

- субъект Российской Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их пользование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

7. **Федеральное законодательство**, касающееся прав коренных малочисленных народов на земли и иные природные ресурсы, состоит из двух видов законов:

- «этнических законов», то есть таких, которые целиком посвящаются коренным народам и содержат нормы, определяющие их права в рассматриваемой сфере;
- природноресурсных законов, включающих нормы, отражающие специфические интересы и потребности коренных малочисленных народов.

К первой группе относится прежде всего **Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»**¹⁵. Он включает нормы, которые:

1) связывают традиционный образ жизни малочисленных народов с природопользованием, признают наличие их исконной среды обитания как исторически сложившийся ареал, в границах которого народы осуществляют свою жизнедеятельность (п. 2 и 3 ст. 1);

2) обязывают органы публичной власти обеспечивать права малочисленных народов на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционный образ жизни и хозяйствования (ст. 4);

3) разграничивают полномочия органов публичной власти по рассматриваемому вопросу, в том числе предусматривают, что:

- а) органы государственной власти Российской Федерации (ст. 5):
 - регулируют совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовой режим владения, пользования и распоряжения землями традиционного природопользования и землями историко-культурного назначения в местах проживания малочисленных народов;
 - устанавливают границы земель традиционного природопользования малочисленных народов и порядок предоставления указанным народам для этих целей земель, находящихся в федеральной собственности;

- устанавливают ограничения нетрадиционной для малочисленных народов хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов;
- устанавливают ответственность органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение законодательства о гарантиях прав малочисленных народов, в том числе в связи с экоцидом их исконной среды обитания;
- решают вопросы возмещения убытков, причиненных малочисленным народам в результате нанесения ущерба исконной среде их обитания деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности;

б) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 6):

- в пределах своих полномочий ограничивают хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и хозяйствования малочисленных народов;
- регулируют порядок передачи собственности субъектов Российской Федерации общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к ним;
- устанавливают порядок отвода, использования и охраны находящихся в собственности субъектов Российской Федерации земель традиционного природопользования малочисленных народов;
- устанавливают административную ответственность за нарушение законодательства субъектов Федерации о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;
- имеют право выдавать лицензии и устанавливать квоты на занятие традиционными промыслами малочисленных народов и осуществлять контроль за выполнением условий выданных лицензий и квот;

в) органы местного самоуправления (ст. 7):

- принимают участие в осуществлении контроля за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельностью малочисленных народов;
- осуществляют контроль за отводом, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами этих народов.

Кроме того, названный федеральный закон непосредственно гарантирует малочисленным народам:

- в виде коллективных прав (таких, которыми наделяются этнические общности в целом, относящиеся к малочисленным народам) (ч. 1 ст. 8):
 - безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;
 - участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
 - участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
 - участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;
 - участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
 - на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;
- в виде индивидуальных прав (таких, которыми наделяются лица, относящиеся к малочисленным народам) (ч. 2 ст. 8):

- безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;
- на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;
- пользоваться необходимыми малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Отдельные положения, касающиеся прав малочисленных народов на природопользование, сформулированы в **Федеральном законе от 20 июля 2000 года «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»**¹⁶. В нем, в частности, характеристика общины увязывается с традиционной хозяйственной деятельностью (ст. 1). Ее членам в соответствии с законодательством предоставляется право использовать для нужд хозяйствования и традиционных промыслов объекты животного и растительного мира, общераспространенные полезные ископаемые и другие природные ресурсы (ч. 2 ст. 12). В данном отношении допускается установление необходимых льгот (ст. 18).

Наиболее полно отношения, связанные с правом коренных малочисленных народов на земли и иные природные ресурсы, регламентируются **Федеральным законом от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»**¹⁷. По смыслу названного закона выделение территорий традиционного природопользования (ТТП) представляет собой организационно-правовую форму реализации малочисленными народами права на земли и сопутствующих прав. При этом обратим внимание на следующее:

- ТТП являются разновидностью особо охраняемых природных территорий, что предполагает учет соответствующих положений **Федерального закона от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природ-**

ных территориях»¹⁸, в частности тех, которые характеризуют указанные территории как объект общенационального достояния, объявляют их государственной (федеральной или региональной) или муниципальной собственностью, устанавливают специальный режим охраны данных территорий и ответственность за его нарушение;

- предоставление территорий увязывается исключительно с ведением традиционного природопользования и традиционного образа жизни; на пользование ТТП вправе претендовать лица из числа малочисленных народов и общины этих народов. Иные лица, не относящиеся к малочисленным народам, могут наделяться законом субъекта федерации подобным же правом при условии, что они постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведут такие же, как данные народы, традиционное природопользование и традиционный образ жизни;
- ТТП могут быть трех видов: федерального, регионального и местного значения. Разновидность региональных ТТП составляют территории, образованные в границах нескольких субъектов федерации, а разновидностью местных являются ТТП, находящиеся на территории нескольких муниципальных образований;
- право выбора вида ТТП и инициатива по их образованию принадлежит лицам, относящимся к малочисленным народам, общинам этих народов или их уполномоченным представителям, однако окончательное решение во всех случаях принимают соответствующие органы публичной власти, указанные в законе;
- правовой режим ТТП определяется соответствующим положением, подготовленным с участием малочисленных народов, их общин или уполномоченных представителей. Каждая из территорий должна иметь официально утвержденные границы. Ее размеры устанавливаются по критериям, названным в законе. В обоснование решения по данному вопросу могут приводиться выводы научных исследований, а также сложившиеся обычаи и традиции;
- в границах ТТП для ведения традиционного природопользования и хозяйствования лицам, относящимся к малочисленным народам, и их общинам предоставляются в безвозмездное пользование земельные участки и другие обособленные природные объекты. Данная форма предполагает право землепользователей извлекать из участков (угодий) полезные свойства и возможность их отчуждения для государственных и муниципальных нужд; исключает отношения наследования, аренды и купли-продажи; не блокирует право граждан, относящихся к малочисленным народам, и их об-

единений иметь в частной собственности землю (ч. 1 ст. 36 Конституции Российской Федерации);

- лица, относящиеся к малочисленным народам, и их общины в соответствии с законодательством Российской Федерации и обычаями малочисленных народов вправе использовать природные ресурсы, находящиеся на территориях традиционного природопользования, а также вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на этих территориях.

Юридический потенциал рассматриваемого федерального закона снижают два момента. Во-первых, то, что его положение о предоставлении земельных участков в безвозмездное пользование (ст. 11) находится в противоречии с нормой Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», закрепляющей право малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий (п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 8). Последнее установление, несомненно, обеспечивает более предпочтительный для малочисленных народов правовой режим.

Во-вторых, закон о ТТП содержит ряд не вполне ясных положений. Это касается, например, выбора мест образования ТТП, отличий одного вида ТТП от другого (нет критериев создания федеральных, региональных и местных территорий), определения правового статуса ТТП (общим актом или применительно к каждому случаю, допустимые различия внутри видов и между ними), процедур (порядка) образования и ликвидации ТТП, предоставления и изъятия земельных участков, разрешения споров (между малочисленными народами и органами публичной власти, между этими народами и хозяйствующими организациями, компаниями, между малочисленными народами и иным населением, внутри сообщества малочисленных народов), обратной силы закона. Перечисленные и некоторые другие вопросы, надо полагать, будут получать разрешение в федеральных актах, а также в законах и иных нормативных актах субъектов Российской Федерации.

Ряд федеральных законов природно-ресурсного направления содержат дополнительные или схожие с «этническими законами» нормы, затрагивающие права малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на пользование землей и иными природными ресурсами. В их числе можно выделить:

- нормы о государственной политике по данному вопросу. В Федеральном законе от 19 июня 1996 г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Россий-

ской Федерации»¹⁹ записано, что государственное регулирование применительно к народам Севера должно предусматривать выделение бюджетных ассигнований на поддержание и развитие традиционного природопользования, предоставление дотаций и льгот по налогообложению, определение порядка закрепления за этими народами территорий традиционного проживания, хозяйственной деятельности и природопользования, принятие решений о создании особо охраняемых природных территорий, организацию этноэкологических зон, выделение лимитов и квот на биологические ресурсы (ст. 11, 12);

- нормы, относящие территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока к землям особо охраняемых природных территорий (ст. 95 Земельного кодекса РФ);
- нормы, гарантирующие выделение земельных участков для представителей малочисленных народов в границах особо охраняемых природных территорий — национальных парков и государственных природных заказников (ст. 9, 15, 24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»), а также участков лесного фонда (ст. 124 Лесного кодекса РФ) и земель сельскохозяйственного назначения (ст. 78, 82 Земельного кодекса РФ);
- нормы, устанавливающие правила по использованию объектов животного мира (живых ресурсов), в том числе допускающие применение традиционных методов их добыwania, а также закрепляющих право малочисленных народов и их представителей на приоритетное пользование живыми ресурсами и получение соответствующих лицензий (ст. 48, 49 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»²⁰, ст. 11 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. «О континентальном шельфе Российской Федерации»²¹, ст. 9, 10 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»²²). К названным нормам примыкают установления относительно порядка и объема лесопользования этими народами (ст. 107, 124 Лесного кодекса РФ);
- нормы, предусматривающие льготы для лиц, относящихся к малочисленным народам, в частности, освобождающие их от платежей за землю, пользование лесным фондом, выдачу удостоверений на право охоты, доходы, полученные общинами от реализации продукции традиционных промыслов (ст. 107 Лесного кодекса РФ, ст. 4 Федерального закона в ред. от 31 декабря 1995 г. «О государственной пошлине»²³, ст. 217 Налогового кодекса РФ. Часть вторая²⁴);
- нормы, учитывающие интересы малочисленных народов при недроразработках в местах их традиционного проживания и приро-

допользования. В ст. 42 Закона Российской Федерации от 3 марта 1995 г. «О недрах»²⁵ сказано: «При пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов и этнических групп часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, используются для социально-экономического развития этих народов и групп». Федеральным законом от 30 декабря 1995 г. с изм. и доп. по состоянию на 18 июня 2001 г. «О соглашениях о разделе продукции»²⁶ определено, что «при выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, инвестор обязан принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации» (ч. 3 ст. 5).

8. Федеральное регулирование пользования землей и иными природными ресурсами, осуществляемого малочисленными народами, дополняется **региональным законодательством**. В ряде субъектов федерации приняты законы и иные нормативные акты, непосредственно касающиеся рассматриваемого вопроса²⁷, в том числе:

- о территориях традиционного природопользования (Приморский край, Иркутская область, Корякский автономный округ);
- о родовых угодьях (Ханты-Мансийский автономный округ);
- о земельных отношениях в местах проживания и традиционной деятельности малочисленных народов (Ямало-Ненецкий автономный округ);
- о пользовании лесным фондом (Приморский край);
- об оленеводстве (Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ);
- о рыболовстве (Ямало-Ненецкий автономный округ);
- о правилах охоты (Ханты-Мансийский автономный округ).

Названные нормативные акты изданы в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов до появления подобных же федеральных законов (или законов, включающих нормы о природопользовании малочисленных народов). Такая практика признается допустимой, но с оговоркой, что «после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные акты приводятся в соответствие с принятым федеральным законом»²⁸. В этих условиях региональный законодатель призван скорректировать свои подходы, дополнить и уточнить статус малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, в области пользования ими землей и иными природными

ми ресурсами, а также при необходимости предусмотреть меры, компенсирующие возникшие у них издержки.

9. Сказанное дает основание для следующих **выводов**:

- в Российской Федерации есть государственное понимание необходимости создания юридических гарантий особых прав коренных малочисленных народов на пользование землей и иными природными ресурсами. Это находит отражение в Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законах, в системе которых определяющее значение имеет федеральное регулирование по данному вопросу;
- в России отсутствуют предпосылки для предъявления со стороны малочисленных народов требований на земли и иные природные ресурсы на основе так называемых исторических прав (ранее признанных прав собственности, либо владения с незапамятных времен), однако идет процесс формирования новых законных прав названных народов в рассматриваемой сфере, базирующийся на международно-правовых нормах, а также с учетом признания культурного достояния образа жизни малочисленных народов, современных потребностей экономики и экологии;
- по российскому законодательству правовой режим пользования землей и иными природными ресурсами, осуществляемого малочисленными народами и лицами, относящимися к ним, по ряду позиций пока определен в общих чертах. В частности, нет четкости в ограничениях применительно к территориям традиционного природопользования со стороны государства и частных предприятий; не разработаны процедуры по решению вопросов и разрешению споров, возникающих в связи с использованием этими природными ресурсами; право на природопользование не дифференцируется в зависимости от категорий коренного населения (оленоводов, рыболовов, охотников, живущих в лесах, ведущих коллективное или индивидуальное хозяйство). Именно в указанных направлениях и должно развиваться правовое регулирование применительно к коренным малочисленным народам как специфическим природопользователям.

¹ См. ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» – СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3302. В настоящее время новый Земельный Кодекс РФ уже действует (см.: Российская газета, 2001, 30 октября).

- 2 См.: Чудновский Г. Л. Концепция гуманитарно-экономического развития нефтегазодобывающего региона. М., 1992, с.106.
- 3 Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. – ВВС СССР, 1976, № 17, ст. 291.
- 4 См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т.II. Женева, 1991, с. 2193-2207. Принята Генеральной конференцией Международной организации труда 26 июня 1989 г., но пока не ратифицирована Российской Федерацией.
- 5 Подписана 13 июня 1992 г. Ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 601).
- 6 Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. – ВВС СССР, 1976, № 17, ст. 291.
- 7 См.: Коренные народы и их связь с землей. Второй доклад, подготовленный г-жой Эрикой-Ирен А. Даес. ООН E/CN.4/Sub.2/1999/18. 3 июня 1999, с. 54-55.
- 8 Ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 22 января 1969 г. – ВВС СССР, 1969, № 25, ст. 219.
- 9 См.: Коренные народы и их связь с землей, с.54-55.
- 10 См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т.II, с. 1262-1265.
- 11 См. подробно: Права на землю коренных и ведущих племенной образ жизни в отдельных развитых и развивающихся странах. Обзор вопросов права и политики, а также текущей деятельности. Международное бюро труда. Женева, 1994; Правовой статус коренных народов приполярных государств. Материалы конференции. Москва, 26-28 февраля 1997 г. Ответственный редактор и составитель сборника В. А. Кражков. М., 1997.
- 12 СЗ РФ, 1998, № 3, ст. 429.
- 13 СЗ РФ, 2000, № 25, ст. 2728.
- 14 СЗ РФ, 2000, № 29, ст. 3117.
- 15 СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2208. Некоторые пояснения к данному закону см. Комментарий к Федеральному закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации / Под ред. Б.С.Крылова. М., 1999
- 16 СЗ РФ, 2000, № 30, ст. 3122.
- 17 СЗ РФ, 2001, № 20, ст. 1972. Комментарий к данному закону см.: *Мурашова О.* Принят закон о территориях традиционного природопользования. / Мир коренных народов, 2001, № 6-7, с. 51-52; *Павлов П.Н.* Права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в области природопользования и охраны окружающей среды. // Там же, с. 57-64.
- 18 СЗ РФ, 1995, № 12, ст. 1024.
- 19 СЗ РФ, 1996, № 26, ст. 3030.
- 20 СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1462.
- 21 СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2965.
- 22 СЗ РФ, 1998, № 51, ст. 6273.
- 23 СЗ РФ, 1996, № 1, ст. 19.
- 24 СЗ РФ, 2000, № 32, ст. 3340; 2001, № 1 (ч. II), ст. 18.

²⁵ СЗ РФ, 1995, № 10, ст. 823.

²⁶ СЗ РФ, 1996, № 1, ст. 18; 1999, № 2, ст. 246; 2001, № 26, ст. 2579.

²⁷ См. подробно сборники правовых актов, составленные автором: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы. М., 1994; Статус малочисленных народов России. Правовые акты. М., 1999.

²⁸ См. ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». – СЗ РФ, 1999, № 26, ст. 3176.

ОБЫЧНОЕ ПРАВО КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОШЛОЕ И НАСТОЯЩЕЕ

Н. И. Новикова

В Международных документах, в частности в Конвенции 169 МОТ, в качестве основополагающей характеристики коренных народов указывается, что их «положение регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством». Возможность учета обычаев и традиций этих народов провозглашена и в федеральном законодательстве РФ последних лет. На первый взгляд, это отрадное явление, которое свидетельствует об осуществлении стремления ученых, большей частью этнографов, и активистов аборигенных движений создать законодательство, чувствительное к образу жизни этих народов. Таким образом, законодатели подтвердили провозглашенные в Конституции РФ гарантии защиты прав коренных малочисленных народов в соответствии с принципами и нормами международного права.

Вместе с тем наше общество, в целом, и коренные малочисленные народы Севера, в частности, отнеслись к этому событию довольно индифферентно. Оно не вызвало ни всплеска академической активности по изучению обычного права и возможностей его инкорпорирования в правовую систему государства, ни активности коренных народов и их общественных организаций по сбору и фиксации (не обязательно в письменном виде) обычаев и норм обычного права.

Обычное право коренных народов Севера, кроме безусловного академического интереса, является также важнейшим инструментом в защите этими народами собственных прав. В ходе правового обучения представителей коренных народов Севера во время семинаров, проводимых Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера и правовым центром «Родник», мне приходилось наблюдать, что слушатели, причем часто молодые, с большой легкостью находили доводы в защиту своих прав, руководствуясь знаниями обычаев и норм обычного права.

Юридическая антропология рассматривает обычное право не само по себе, она изучает правовое бытие людей, то есть их поведение в условиях регуляции жизни законами и обычаями. Конечно, люди не думают о действии этих регуляторов постоянно, но от этого нормы не перестают существовать. Вместе с тем для нас представляет интерес именно то, как воспринимаются эти нормы в обществе.

Люди задумываются о нормах обычного права в двух случаях: когда к ним приезжают этнографы и спрашивают об этом и когда у них возникают конфликты с администрацией или промышленными предприятиями. Если таких событий не происходит, то они просто живут в соответствии или вопреки этим нормам. Причем именно низкий уровень официального правового сознания представителей коренных народов, что мало отличает их от остального населения России, часто приводит к тому, что в обыденной жизни, особенно в сферах семейных отношений и природопользования, они руководствуются нормами традиционного права как более ей соответствующими. Вмешательство государства существовало, конечно, в течение всей истории, но до активного промышленного освоения Сибири противоречия в землепользовании не были столь острыми. Основные конфликты в природопользовании возникли из-за отторжения территорий традиционного проживания и хозяйствования этих народов. Также, но в меньшей степени, конфликты возникали и возникают из-за лимитирования государством биологических возобновляемых ресурсов.

В семейной сфере активное вмешательство государства началось в период создания интернатов. В современных условиях в большей степени сказываются уже существенные последствия интернатной системы, когда три-четыре поколения аборигенов были оторваны от традиционного образа жизни. В этой ситуации мы вряд ли можем говорить о правовой аккультурации, хотя совсем не учитывать влияние официального права нельзя. Скорее следует говорить о существовании на Севере России, как и во многих других районах мира, «полуавтономных социальных полей», по определению С. Мур¹.

Особенность работы этнографов нашего поколения заключается в том, что мы живем в период трансформаций, но если общественным изменениям уже более десяти лет, то правовые, связанные с коренными народами, развиваются практически на наших глазах. И их успех или неуспех после недавнего принятия специальных федеральных законов будет зависеть от деятельности ныне работающих этнографов, правоведов, политиков и самих аборигенов, в первую очередь тех, кто проходит обучение на правовых семинарах и в Летних школах.

Всею хорошо известно, с каким трудом шла работа по принятию законов, касающихся коренных малочисленных народов. Оглядываясь сегодня на эту, более чем десятилетнюю, деятельность, в отношении к обычному праву можно рассмотреть определенную логику, о которой, возможно, не задумывались даже создатели данных законов. Конечно, непосредственно участвуя в такой работе, трудно увидеть столь сложные явления в значительной временной перспективе.

Итак, к настоящему моменту приняты три федеральных закона: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (1999 г.), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (2000 г.), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (2001 г.). В первом законе было закреплено главное: учет обычаев в процессе судебной защиты. Следующий закон дал возможность регулировать обычаями вопросы внутренней жизни и развития общин. И, наконец, в третьем законе дано определение обычаев и зафиксирована возможность их использования в правовом регулировании землепользования — фундаментального вопроса развития коренных народов в прошлом и настоящем. Во время работы над этими законами с самого начала у экспертов было желание принять их единым пакетом. Через какое-то время законы, принятые за три года, так и будут выглядеть. Сейчас наступает период, когда их жизненность будет доказана или опровергнута. Что касается обычного права, то очень важным является изучение и осознание, в первую очередь юристами, его особенностей.

В федеральном законодательстве не используется термин «обычное право», там говорится о традициях и обычаях народов. В этнографии нет единого мнения о том, что такое обычное право. Мне кажется наиболее удачным следующее определение: это обычай, получивший общественную санкцию, то есть норма, о которой все знают. Но эта норма должна быть характерна для какого-то сообщества, достаточно локального. Рамки этого сообщества могут быть ограничены этнически или/и территориально, географически. Сегодня, когда нормы обычного права сохраняются только у аборигенов, ведущих традиционный образ жизни, основанный на оленеводстве, охоте, рыболовстве и собирательстве, такое сообщество может быть сведено к размерам одной семьи или группы близких родственников, живущих по соседству. В этнографической литературе обычное право за редким исключением рассматривается как древнее, устаревшее явление, просуществовавшее в лучшем случае до начала двадцатого века. Для целей юридической антропологии такие знания представляют

в основном академический интерес. Еще в 1929 г. А. Радклиф-Браун на Всетихоокеанском научном конгрессе в своем выступлении «Историческая и функциональная интерпретация культуры и практическое применение антропологии в управлении туземными народами» отмечал: «Наиболее же слабой стороной метода, интерпретирующего культуру при помощи гипотетической реконструкции неизвестного прошлого, является то, что он полностью лишен какой бы то ни было практической ценности... Только поняв культуру как функционирующую систему, мы можем предвидеть результаты любого оказываемого на нее преднамеренного или непреднамеренного влияния. Поэтому, если антропология хочет оказать помощь в решении практических проблем управления и образования, ей необходимо отказаться от попыток угадать историческое прошлое и посвятить себя функциональному исследованию культуры»². Сегодня нет необходимости использовать лишь один метод при исследовании правовой культуры, но это высказывание не утратило своей актуальности.

В российской традиции отношение к обычному праву как живому явлению в наибольшей степени было характерно для начала девятнадцатого века. Безусловно, это было вызвано реальным положением народов Севера в тот период. По «Уставу об управлении инородцев» 1822 г. все «инородцы» были поделены на оседлых, кочевых и бродячих. Важнейшим элементом политики М. М. Сперанского являлось гибкое отношение к статусу отдельных групп «инородцев». Принципиально важен тот факт, что в девятнадцатом веке статус групп этих народов не был так жестко детерминирован, как сегодня. В случае изменения занятий и условий проживания они могли переходить из одной группы в другую, то есть «с переменной образа жизни и степени образования» возникала необходимость изменения «образа самого их управления»³.

К возможности применения обычаев в суде обращалось и Советское государство в 1920-е годы. Не останавливаясь подробно на описании этих документов, отмечу лишь, что в них подчеркивалась связь культурно-хозяйственного облика этих народов с возможностью ведения судопроизводства на основании их обычаев⁴. В развитие декрета ВЦИК СНК РСФСР «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» была принята «Временная инструкция о суде в туземных местностях Сибирского края» (1929 г.). В ней специально указывается: «При разрешении дел туземные советы и туземные райисполкомы применяют местные обычаи, не противоречащие основным советским законам. Наряду с обычаями могут применяться действующие законы РСФСР»⁴.

Создается впечатление, что сегодня государство возвращается к некогда существовавшей традиции особой политики в отношении коренных народов, основанной на признании их культурной самобытности. Но при более внимательном анализе современного правового положения коренных малочисленных народов становится очевидным, что в законодательстве начала XIX века и современном гораздо больше отличий, чем сходства. И законодатели иные, и законопослушные граждане не те.

Серьезное отличие заключается в том, что в начале девятнадцатого века обычаи коренных народов были в меньшей степени, чем сейчас, затронуты влиянием извне и в большей — регулировали жизнь этих народов. Необходимо также учитывать, что по «Уставу об управлении инородцев» были ограничены возможности проникновения на их земли иного населения, даже представителей власти. Да и ценность, и привлекательность этих земель до открытия на них месторождений различных видов минерального сырья была иной.

В настоящее время ситуация изменилась. Аборигенные народы во всех районах своего расселения составляют меньшинство. Вероятно, можно говорить о некоторой однородности населения по хозяйственно-культурным характеристикам лишь в местах традиционного промысла.

В начале XIX века проводилась работа по письменной фиксации отдельных норм права народов Севера. В настоящее время вопрос о кодификации обычного права также может возникнуть, поэтому необходимо сказать об отличительных чертах обычного права, которые не могут быть прямо использованы в правовой работе, но создают ее важный фон и без учета которых использование обычаев коренных народов в правозащитной деятельности вряд ли будет успешным.

Обычное право во все времена представляло собой синкретичное явление, но оно выделяется из общей системы мировоззрения сегодня потому, что содержит не только правовые ценности, но и выступает регулятором общественных отношений. Регулирующая функция предполагает при этом гибкость, модельность, но так как это право, то в рамках допустимого. Для коренных народов Севера такими рамками, на мой взгляд, выступают запрет и мера.

В традиционном обществе аборигенных народов существуют неукоснительные запреты. Причем, иногда описывая эти нормы, этнографы отмечают, что люди на вопрос: «Почему?» отвечают: «Нельзя», не вдаваясь в подробности. Думаю, это связано не с тем, что люди забыли⁵, а с тем, что, по их представлениям, такого ответа достаточно.

Понятия меры и запрета в обычном праве тесно связаны. Люди не только соблюдают меру, но и подчиняются запрету на ее нарушение.

Мера определяется, в первую очередь, в отношении к окружающему миру, природе, земле. Именно благодаря существованию этой нормы и существует традиционное природопользование.

Например, в настоящее время оленеводы Ханты-Мансийского автономного округа имеют небольшие стада — до 500 оленей, чаще значительно меньше. Количество оленей строго лимитируется состоянием пастбищ. В современных условиях из-за нефтедобычи и связанных с нею нарушений окружающей среды оно и не может быть увеличено. Но кроме этих техногенных ограничений, которые нарушили меру, на Севере существовали «естественные» ограничители, которые ее определяли. Конечно, мера в использовании возобновляемых природных ресурсов строилась и на том, что численность и, главное, плотность населения в XIX веке была намного меньше современной. Но это обстоятельство было не единственным. Аборигены сознательно представляли и представляют свои нормы природопользования ресурсосберегающими. В. П. Евладов подробно описал нормы и правила ненцев, которым они следуют на охоте на песцов. Ненцы категорически протестовали против способов, применяемых зырянами. Приведу лишь один пример из его книги: «...разрывание нор, способ, не требующий объяснения, применять который не станет ни один ненец, ибо, по их понятиям, разрытие норы равносильно разлому чужой нарты»⁶. На международных встречах коренных народов мне приходилось слышать, как наши оленеводы обвиняли скандинавских в том, что те не сберегли пастбища, увлекшись получением прибыли.

Именно мера и позволяла аборигенам жить, практически не нанося ущерба природе, в течение столь длительного времени до прихода российского государства.

Нужно помнить, что идеология обычного права не всегда соответствует практике. Нормы обычного права ближе к жизни, чем законы, принятые государством, но они, так же как и законы, нарушаются. При традиционном образе жизни коренными народами в большей степени сохраняется мера в использовании ресурсов, в отношении к природе, так как природа является основой их жизнеобеспечения.

В этом обществе не говорят о том, что можно. Здесь важно строго следовать запретам и передать знания о них детям. Я думаю, можно говорить о запретительном характере норм обычного права. Эта черта является наиболее соответствующей образу жизни: нет излишней регламентации, есть запреты — все остальное разрешено. Но эта черта является и наиболее правовой, и на основе этого правовые обычаи (или обычное право) могут войти в правовую систему государства.

Нормативной культуре коренных народов свойственна «мера в запретах». Например, если из-за каких-то внешних обстоятельств изме-

нилась жизнь в общине и не осталось ни одного мужчины — хранителя и знатока обрядов и ритуалов, то эту роль берет на себя женщина⁷. Если у семьи маленькое стадо оленей, то в пищу не употребляется мясо важенок, чтобы сохранить будущее потомство. Но если в какой-то момент мясо важенки станет единственной пищей для людей, то запрет может быть снят.

В сравнении с этим можно сказать, что государство иногда предлагает свою модель — «запрет без меры». Например, аборигенам Сахалина, запрещено ловить рыбу в реке Тымь в течение всего года, так как река является нерестовой. Рыба здесь — основная и часто единственная пища. Вследствие запрета государственные предприятия вылавливают в этой реке и привозят населению по 100 кг рыбы на человека в год (что недостаточно), люди лишены возможности заниматься традиционным и привлекательным для них видом деятельности, являются безработными со всеми вытекающими из этого положения финансовыми и психологическими проблемами. В результате и государственные службы, и население нарушают природоохранные нормы. Подобным запретом можно считать и действовавший в течение многих лет запрет эскимосам Чукотки добывать китов, охота на которых является этнообразующим признаком их культуры.

Другим важным элементом обычного права является то, что обычное право создает и разрушает норму. Именно его изменяющийся характер приводит к тому, что обычай, становясь общественной нормой, создает преграду на пути развития и приводит со временем к разрушению этой нормы.

В вопросе о возможности сосуществования обычного права и государственной правовой системы наша страна проходит путь, в большей или меньшей степени пройденный мировым сообществом, и мы можем учитывать уроки этого процесса. Один из них заключается в том, что, как пишет Н. Рулан, «путаются содержание традиционного права и его логика. В некоторых случаях суждение о том, что традиционное право не может быть приспособлено к требованиям современности, верно. Но совершенно неверно полагать, что традиционное право не способно к производству новых правовых норм; ведь всегда признавалось, что обычаи обладают гибкостью и сравнительно легкой приспособляемостью. И если многочисленные земельные реформы и кодификации давали часто неудовлетворительные результаты, то происходило это потому, что их предписания воспринимались населением как какое-то право, навязанное извне. Вместо того чтобы изменять традиционное право, лучше было бы создать такие условия, чтобы оно постепенно преобразовалось, а не поступать с ним авторитарно, вплоть до его упразднения»⁸.

Рассмотрим теперь, какие возможности использования обычного права дает современное федеральное законодательство и какие трудности возникают и могут возникнуть при провозглашенном в законах учете обычаев и традиций коренных малочисленных народов.

Обычное право в суде

В современном законодательстве понятие «обычаи и традиции коренных малочисленных народов» впервые встречается в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (1999 г.), в очень важной его части, когда речь идет о судебной защите.

«Статья 14. Судебная защита прав малочисленных народов

Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами.

При рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов».

Ни суды, ни сами представители коренных народов не представляют сегодня, как и какие обычаи, они могут применять. Вернее у них может быть различное мнение на этот счет. Прояснить этот вопрос особенно важно, так как именно суд может способствовать действенности новых законов. Какие обычаи и традиции могут учитываться? Вероятно те, нарушение которых и привело к нарушению прав человека, который обратился за защитой в суд.

Нельзя просто прийти в суд и сказать, что эта земля принадлежит нам или что мы ловим рыбу в этих местах круглый год по традиции, и думать что суд, в случае разбирательства конфликтной ситуации о ресурсах рассудит обязательно в пользу аборигенов. Рассматривая возможности применения первого же закона, мы сталкиваемся с большими трудностями, но одновременно получаем большие, почти неограниченные возможности. Ведь если удастся доказать в суде, что право нарушено и должно быть восстановлено не только по закону, принятому государством, но и по норме, обычаю, традициям того сообщества, к которому принадлежит, например, истец или ответчик, то мы вдохнем новую силу в судебный процесс в нашей стране. Однако

для этого необходимо провести большую работу по фиксации этих обычаев. И сначала, а может быть и только, это должна быть мыслительная работа. Аборигены, живущие традиционно, часто признают лишь устную традицию. Поэтому необходимо говорить со знатоками культуры и спрашивать их, как нужно вести себя в той или иной ситуации. Эти сведения, конечно, нужно записывать, не для того, чтобы в письменном или опубликованном виде предъявлять в суде, а для того, чтобы озвучить их, сделать достоянием общества. И не надо думать, что это будет искусственный процесс. Если даже законы государства, при всей его мощи, не применяются в случае несоответствия жизненной практике, то уж конечно нельзя сделать «искусственные нормы обычного права», они просто не будут восприниматься людьми.

Сегодня у аборигенов нет возможностей реально воздействовать на членов своих общин. Ведь все методы наказания, существовавшие в прошлом, в настоящее время за редким исключением неэффективны. Поэтому обычное право сегодня может использоваться именно для разрешения конфликтов с «иным миром» — государством, администрацией, промышленниками. Отстаивая свое право на особый образ жизни, аборигены могут обращаться к обычаям и традициям, доказывая в суде, что именно обычное право определяет их статус в современном мире.

Изучение того, в каком случае обычай может быть использован в суде, предполагает сложное многогранное исследование, которое может быть проведено только совместными усилиями юристов и этнографов. Я позволю себе высказать лишь некоторые соображения.

Для того, чтобы обычай можно было использовать в суде, он должен обладать правовыми характеристиками, внутренне потенциально соответствовать духу закона. Наиболее очевидными в этом смысле являются обычаи природопользования, основанные на ресурсосберегающей идеологии традиционного общества. В случае доказательства этого в суде, данный обычай может быть использован в защите прав.

Необходимо учитывать, что государство заинтересовано или должно быть заинтересовано в сохранении северной природы, биоразнообразия, должно стремиться к устойчивому развитию, и поэтому должно поддерживать тех людей, образ жизни которых создает возможности для такого развития. Но на эту поддержку государства имеют право — и моральное, и юридическое — только те люди, которые ведут традиционный образ жизни. Именно поэтому нормы обычного права, регулирующие защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, вошли в правовую систему государства — значит, они ей соответствуют. В суде в таком случае может быть доказана целесообразность применения нормы, ее соответствие гуманистичес-

кой и экологической направленности современного законодательства, в первую очередь Конституции РФ.

Я не являюсь адвокатом, поэтому позволю себе высказать лишь некоторые замечания, касающиеся сложной проблемы учета обычаев в процессуальном законодательстве. Я имею в виду «запрет на слово и молчание в традиционной культуре. В конфликтных ситуациях поведение аборигенов может привести к тому, что сложится впечатление об их виновности. Например, по традициям многих аборигенных народов нельзя прямо смотреть в глаза, особенно определенным категориям лиц, например, старшему мужчине. Судьей такое поведение подсознательно воспринимается как поведение виноватого. Кстати, мне говорили о подобной проблеме и канадские адвокаты.

Поведение аборигенов в суде может быть связано с их неопытностью. Как и большинство людей в нашей стране, они испытывают недостаток правовых знаний и навыков их применения. Кроме того, в культуре аборигенов есть много запретов, когда нельзя, например, говорить о маленьких детях или о священных землях. При этом нужно знать, что в особых случаях судебное заседание по просьбе участников процесса может быть закрытым и можно воспользоваться этим своим правом.

Обычное право и самоуправление

Другая линия развития обычного права для аборигенных народов в современных условиях связана с формированием самоуправления. Реальное самоуправление лишь зарождается на российском Севере и одну из потенциальных возможностей для него дает Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока». В статье 4 этого закона отмечается: «Решения по вопросам внутренней организации общины малочисленных народов и взаимоотношений между ее членами могут приниматься на основании традиций и обычаев малочисленных народов, не противоречащих федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и не наносящих ущерба интересам других этносов и граждан».

Закон в этой части в какой-то мере опережает современное развитие аборигенных народов и может быть применим лишь для части их. Выполнение этой статьи закона также требует от аборигенов и большой ответственности за свою деятельность, умения самостоятельно определять меру в отношениях.

В первую очередь, нужно оговориться, что далеко не все аборигены сегодня живут или собираются жить общинами. Даже среди тех, кто сохраняет и развивает традиционный образ жизни, многие пред-

почитают жить отдельными семьями, в которых владельцем земли может быть старший мужчина. Часть общин вступает в более активные, в основном обменно-торговые, отношения с другим населением, и эти отношения подчас регулируются уже другими нормами.

Процитированная выше статья может служить руководством для общин, созданных на основе традиционного природопользования. Такие общины в своей внутренней жизни руководствуются общими принципами организации не только в хозяйственной деятельности, но и в семейной и общественной жизни. Это касается, например, правил отношения к земле, оленям, правил поведения на охоте, в рыбной ловле, собирательстве, поведенческих запретов в быту. Правда, сегодня на аборигенов очень сильно влияют работающие на их землях промышленники, в частности нефтяники, у части аборигенов меняется отношение к жизни и природе.

Таким образом, в настоящее время на законодательном уровне и в общественном сознании аборигенов получила развитие идея самоуправления как возможного варианта существования коренных народов в современном мире. В реальной жизни и практической деятельности в этом направлении сделано еще довольно мало.

Кроме того, процесс перехода к самоуправлению двухсторонний, подразумевающий активность как со стороны государства, так и со стороны коренных народов, имеющих те или иные формы самоорганизации. Сегодня у коренных народов появился еще один шанс изменить условия своей жизни — использование обычного права. Но последнее обстоятельство предполагает деятельность по изучению и фиксации норм обычного права, изучению возможности создания своих «законов», действующих на самоуправляемых территориях. И было бы хорошо уже сейчас подумать об организации такой работы среди коренных народов, а также об участии в ней этнографов и юристов, занимающихся этими вопросами.

Обычай и традиции землепользования

В нормах обычного права, регламентирующих отношение представителей коренных народов к земле, проявляется одна из основополагающих черт их мировоззрения — большая ответственность, когда люди рассматривают свое право на родовые угодья в первую очередь как свою обязанность по отношению к этой земле. Другой важной чертой этой идеологии является то, что по нормам обычного права при распределении земли не устанавливаются жестких границ между участками, владения могут накладываться одно на другое. Представители коренных народов даже говорят, что если бы нефтяники правильно относились к земле, то и им можно было бы дать землю, но они не понимают, не чувствуют аборигенов как своих соседей.

Земля не может принадлежать человеку, он может только следить за ней, поэтому концепция «отторжения земель под промышленное освоение» вообще не воспринимается аборигенами. Возможно, в этом кроется одна из причин того, что они так легко пустили на свои земли приехавших геологов, а затем нефтяников. Старики теперь говорят, что думали: те поработают, если им так нужно, и уйдут. Причем они считают, что хантам, да и другим коренным народам, досталось нести груз ответственности за сохранение этих земель, в первую очередь священных, но это не особенность их, а доля, поэтому этой роли не дается оценка⁹. Лесные и тундровые люди воспринимают себя как содержимое земли – ее необходимое содержимое. Вот как объяснял эту связь один оленевод:

«У нас стадо большое. Летом пастбища выходят на буровые. Загородь я практически не смогу ставить, ведь стадо большое. На такое стадо надо огораживать очень большое пастбище, а если маленькое огородить, то быстро стопчут. Сейчас уже моим оленям не хватает этих угодий, мои олени выходят за эти границы. Если земля истощится, то начнут олени исчезать, стало быть, и сами люди начнут исчезать».

Когда я обсуждала различие между позитивным законодательством и нормами обычного права, один из идеологов движения коренных народов Л. Тарагупта сказал мне: «Я имею в виду нравственные нормы и законы. У государственных законов иное свойство: все они отражают сегодняшний день. Ни один из них никогда не будет идти впереди жизни. Любой столкнется с интересами многих людей. Как подводить под закон то, о чем я сейчас говорю? Так, мол, не поклонись, за это тебе штраф. Ты должен серебряную монету бросить, а ты кинешь медную, за это будешь наказан... Я один закон признаю – закон взаимной ответственности».

Земля для аборигенов имеет прежде всего не коммерческую ценность, а социальную. Я была свидетелем острого конфликта из-за отторжения родовых угодий на Югане (Ханты-Мансийский автономный округ) в 1998 году. Конфликт возник из-за того, что родовые угодья П. С. Когончина были почти полностью переданы заповеднику и предприятию по добыче нефти. Когончин является председателем общины «Когончино», насчитывающей около 20 человек, занимающихся охотой и рыболовством. Противоречия обострились, когда добыча нефти в верховьях реки началась. Чтобы как-то защитить свои земли, П. С. Когончин голодал 28 дней. Конфликт не был разрешен, но соседям и родственникам удалось уговорить его выйти из голодовки, чтобы не оставить сиротой своего сына. Когда я беседовала с ним вскоре после этих событий, он говорил, что нефтяники предлагают деньги за землю, но он не может ее отдать, потому что он охотник

и его сын тоже должен быть охотником, а если он отдаст землю — что будет наследовать сын?

На Севере происходит много конфликтов из-за земли и других ресурсов, но именно на Югане от П. С. Когончина я впервые услышала столь четко сформулированную цель — оставить в наследство детям землю для охоты и рыболовства, и увидела готовность отдать за это жизнь. До этого я наблюдала столь острый конфликт только между оленеводами и нефтяниками. Таким образом аборигены доказывают провозглашенный в международных документах, в первую очередь в Конвенции 169 МОТ, принцип их особой связи с землей. Этот пример является характерным для традиционного образа жизни и показывает различия между позитивным и обычным правом. При этом «традиционная система не игнорирует экономическую ценность земли, но эта ценность не носит определяющий характер, как это имеет место в гражданско-правовой системе, основанной на капиталистическом способе производства, при котором меновая (обменная) стоимость земли высчитывается и вводится в общий рынок, на котором доминирует индивидуалистическая организация обменов. Напротив, утверждая принцип непередаваемости земли, традиционная система ставит на первое место ее внекоммерческий характер: права на землю могут передаваться лишь между членами одной и той же группы. Таким образом, традиционная система абстрагируется от экономической ценности земли, тогда как гражданско-правовая система ставит ее на первое место. Традиционная система ставит во главу угла общественно-политический статус субъектов права, тогда как гражданско-правовая не обращает на них большого внимания»¹⁰. Приведенные данные не исчерпывают полностью проблему, но лишь указывают еще раз на сложность рассмотрения земельных отношений в государствах, взявших на себя роль учета обычного права в своей правовой системе¹¹.

Конфликт в сфере землепользования возник не сегодня. Еще в 1807 году в правительствующем сенате рассматривался вопрос «о правах иноверцев, жительствующих в Сибири, на земли им отведенные» и отмечалась его сложность. Принятым решением добыча из недр земли разрешена только с дозволения правительства, но «разработка руд и других ископаемых на землях иноверческих без их собственного дозволения не может быть производима»¹². Политика государства в девятнадцатом веке строилась на признании «древнего закона», по которому за «иноверцами» закреплялись земли с запрещением продавать их и менять. Реформа М. М. Сперанского должна была узаконить принятую практику, признав нормы обычного права этих народов.

Однако, несмотря на то, что были созданы специальные комитеты для записи этих норм, работа не принесла ожидаемых результатов.

Одной из причин было, на мой взгляд, непонимание мировоззрения народов, нормы права которых пытались фиксировать. Особенно показательна в этом смысле длительная тяжба¹³ тундровых ненцев по поводу пастбищ и промысловых угодий, когда основным довод властей был связан с тем, что они считали русских и коми-зырян более способными оленеводами, ведущими хозяйство так, чтобы получать прибыль. При этом не учитывались нормы природопользования ненцев, в течение длительного времени использовавших тундры, не нанося им урона. В проведении реформы управления Сибирью были свои трудности, а подчас и неудачи, тем не менее, общий подход строился на признании прав коренных народов Севера на эти земли.

Неуспех государственной политики последних лет в отношении коренных народов Севера в значительной степени связан с тем, что государство не допускает применения различных моделей природопользования и сосуществования разных форм его регулирования – государственно-правового и обычноправового. В настоящее время сделана попытка изменить это положение.

Современный взгляд официального права на традиционное природопользование в наибольшей степени выражен в недавно принятом законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В нем впервые дается определение обычаев как исторически сложившихся и широко применяемых коренными малочисленными народами правил ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни. В законе указывается, что правовое регулирование отношений в областях образования, жизни и деятельности на территориях традиционного природопользования и охраны этих территорий осуществляется в том числе и обычаями этих народов (ст. 2). Наряду с законодательством, обычаи регулируют и использование природных ресурсов, находящихся на таких территориях (ст. 13). Время покажет, насколько этот закон соответствует чаяниям коренных народов. На мой взгляд, он дает большие возможности для развития традиционного природопользования. Важным фактором жизнестойкости этого закона станет применение его в суде представителями коренных народов для защиты своих прав.

Мне неизвестны судебные процессы, которые велись бы с опорой на обычаи коренных народов, поэтому я строю следующие свои доводы на анализе ролевых игр «Судебный процесс». Такие игры проводятся на семинарах по правовому образованию представителей коренных народов. Методика этих ролевых игр разработана специалистами правового центра «Родник». Она строится на том, что сначала аборигены слушают лекции о Конституции РФ, федеральных законах

и методах их применения, а затем используют эти знания в игровом судебном процессе (по заранее предложенной фабуле), где исполняют роли всех его участников.

Во время проведения игры¹⁴ «Судебный процесс по отмене решения администрации о выделении коммерческой фирме промышленного участка», на который претендует «родовое хозяйство», «истцами» и «экспертом-этнографом» были приведены следующие доводы. Во-первых, они отметили, что их позицию определяет статья 49 Федерального закона «О животном мире», дающая коренным народам право на приоритетное пользование животным миром, включающее право «первоочередного выбора промысловых угодий...»

Кроме того, они основывали свои выступления в «суде» на нормах обычного права, которые отличают их способ ведения хозяйства от природопользования коммерческих организаций. «Истцы» по делу объясняли, что не нанесут вреда природе, если получают этот участок, так как соблюдают меру в использовании ресурсов. Их доводы строились на следующих положениях:

- их хозяйство носит комплексный характер, использование всех ресурсов животного и растительного мира позволяет «не брать у природы лишнего»;
- они используют ресурсы в течение целого года;
- они максимально охватывают территории и водные участки, ведя полуседлый образ жизни;
- у них традиционно существуют ограничения по срокам использования некоторых ресурсов, например, ловли рыбы в период нереста, ведения промысла в некоторых реках, озерах и т.п.

Конечно, нужно учитывать, что во время такой игры представляется идеальный вариант природопользования. В реальной жизни часто нарушаются как официально принятые законы, так и нормы обычного права. Но я думаю, что включение обычаев и традиций народов в канву законодательства может способствовать не только созданию правовой системы, чувствительной к их образу жизни, но и будет способствовать применению норм обычного права в сегодняшней и завтрашней жизни этих народов, тем более, что они в значительной степени соответствуют экологическому законодательству, принятому нашим государством, и международным документам, направленным на сохранение природы.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что в данной статье показан лишь определенный этап исследований обычного права в системе российского законодательства. Возможность продолжения

его изучения в значительной степени зависит от того, признают ли сами аборигены новые законы и будут ли настаивать на их применении в судах, насколько активным будет участие в этой работе этнографов и юристов. Но нельзя забывать, что от успеха этой работы, учитывая сложность взаимоотношений аборигенов и государственных институтов, а также остроту конфликта между традиционным природопользованием и промышленным освоением северных территорий, зависит само существование коренных народов в современном мире.

¹ Moor S.F. Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study // Law and Society Review. 1973, p. 719-746.

² Цитируется по: Антология исследований культуры. Т. 1. Интерпретации культуры. СПб., 1997, с. 634-635

³ Устав об управлении инородцев, глава VIII. О законах и обычаях. // Статус малочисленных народов России. Правовые акты, кн. 2. М., 1999, с. 11-12.

³ Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР; О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР. // Там же, с. 26, 33.

⁴ Материалы Государственного архива Ханты-Мансийского автономного округа, ф. 138, оп. 1, д. 18, л. 2-5.

⁵ Нельзя забыть часть нормы: норма может «жить» только полностью или быть полностью забытой и больше не применяться.

⁶ Евладов В. П. По тундрам Ямала к Белому острову. Экспедиция на крайний север полуострова Ямал в 1928-1929 гг. Тюмень, 1992, с. 179-181.

⁷ Устное сообщение А. С. Сопочинной, 2001 г.

⁸ Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999, с. 206.

⁹ Устное сообщение Л. Тарагупты, 1997 г.

¹⁰ Рулан Н. Указ. соч., с. 120.

¹¹ Подробнее см. Новикова Н. И. «Родовые угодья»: перспективы правового плюрализма (Представления представителей коренных народов и законодателей) // Государство и право, 2000, № 6.

¹² Российский исторический архив, ф. 1281, оп. 1, 1815-1816 гг., д. 3.

¹³ Российский исторический архив, ф. 1291, оп. 82, 1879 г., д. 6.

¹⁴ Семинар проходил в мае 2001 года в г. Поронайске Сахалинской области. В нем участвовали коренные народы Севера — нанайцы, нивхи и уильга.

IV.

Судебная защита прав коренных народов

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД: ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

А. И. Ковлер

Международно-правовая защита малочисленных народов (по недоразумению, ставшему традицией, именуемых «национальными меньшинствами») вытекает из признания международной правосубъектности наций и народов. Правда, эта правосубъектность в постсоветской доктрине международного права по-прежнему, как в былые времена, сопровождается оговорками: «Хотя право на самоопределение признается международным сообществом за всеми нациями и народами, не каждая нация или народ могут рассматриваться как субъект международного права. Лишь нация или народ, борющиеся за свое освобождение и создавшие определенные властные структуры, объединенные единым центром, способным вступать от имени нации или народа в межгосударственные отношения, могут претендовать на статус субъекта международного права. Практически такими структурами являются вооруженные отряды, но не разрозненные, а имеющие единое командование, которое чаще всего одновременно выступает и как политическое руководство»¹. Нелепость таких оговорок, продиктованных политической конъюнктурой эпохи «национально-освободительных движений», сейчас очевидна.

Современное международное право рассматривает защиту прав коренных малочисленных народов («национальных меньшинств») как составную часть защиты прав человека. Так, принятая Советом Европы и вступившая в силу в феврале 1998 г. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств в статье 1 четко указывает на эту взаимосвязь: «Защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества». Основополагающий документ Совета Европы – Европейская конвенция о защите прав чело-

века и основных свобод (1950 г.) в этом смысле также увязывает индивидуальные и коллективные права, хотя и не допускает так называемые *actio popularis*, то есть жалобы от целых народов.

Однако, все по порядку. Коль скоро речь зашла о Рамочной Конвенции, остановимся сначала на ней.

Как уже указывалось, Рамочная Конвенция, подписанная 1 февраля 1995 г., вступила в силу в феврале 1998 г. Но уже 9 октября 1993 г. Венская Декларация стран Совета Европы провозгласила: защита национальных меньшинств и соблюдение в этом плане принципов международного права — решающий критерий для оценки любого заявления о приеме новых стран в члены Совета Европы. Иными словами, государства, стремящиеся войти в этот «демократический клуб» должны взять на себя политические и правовые обязательства по защите национальных меньшинств². Российская Федерация подписала Рамочную Конвенцию 28 февраля 1996 г. при вступлении в Совет Европы и ратифицировала ее 18 июня 1998 г., взяв на себя, таким образом, содержащиеся в этой Конвенции обязательства по защите национальных меньшинств (см. статьи 4-18 Конвенции).

Хотелось бы обратить внимание на некоторые моменты, связанные с толкованием и применением Рамочной Конвенции. Ее название — «рамочная» — указывает на то, что текст Конвенции дает лишь основные принципы и направления защиты так называемых национальных меньшинств, предоставляя государствам-участникам право развить эти положения в национальном законодательстве. Авторы Конвенции, увы, не дали определения «национального меньшинства», скорее всего понимая под ним численное этническое меньшинство по отношению к основной группе населения (во всяком случае, это вытекает, например, из текста части 2 статьи 4). Правда, следует иметь в виду и такое положение части 1 статьи 3: *«Любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться таковым, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, не должны ущемлять данное лицо»*.

Конвенция предусматривает как индивидуальную, так и коллективную (то есть вместе с другими лицами) защиту прав «национальных меньшинств». Так, в полном соответствии с другим документом — Европейской хартией региональных языков или языков национальных меньшинств (5 ноября 1992 г.) — за любым лицом или группой лиц, принадлежащих к национальному меньшинству, признается (и защищается) право изучать язык своего меньшинства.

На национальные меньшинства возлагаются и определенные обязанности: соблюдать национальное законодательство страны и нормы международного права (статья 20), не совершать действия, проти-

ворчащие принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств (статья 21).

Рамочная Конвенция предусматривает контрольный механизм, обеспечивающий соблюдение ее положений: постоянное наблюдение за осуществлением Конвенции со стороны высшего исполнительного органа Совета Европы — Комитета Министров, учреждающего Консультативный комитет, члены которого «обладают признанной компетентностью в области защиты национальных меньшинств» (статья 26, часть 1).

Следует упомянуть Конгресс местных и региональных властей Совета Европы³. В рекомендациях Конгресса по вопросам территориальной автономии и национальных меньшинств государствам предложено:

– избегать изменения географических границ указанного образования в целях изменения структуры населения в ущерб этому меньшинству;

– рассматривать вопросы о слиянии территориальных образований или поощрении их сотрудничества с целью более эффективной защиты национальных меньшинств;

– обеспечить наличие средств в местной финансовой системе и/или произвести передачу ресурсов с тем, чтобы дать этим образованиям возможность выполнять возросшие и уникальные функции, обусловленные наличием представителей национальных меньшинств.

Можно было бы рассмотреть сферу применения Конвенции Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», но Россия пока не ратифицировала этот документ.

Все указанные конвенции носят по преимуществу рекомендательный характер, предлагая государствам-участникам своего рода минимальные стандарты в области защиты самобытности и прав «национальных меньшинств», реализуемых чаще всего через национальное законодательство и правоприменительную практику.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция), подписанная 5 ноября 1850 г., выдержана в более строгих и четких формулировках и предусматривает ответственность государств за нарушения положений Конвенции благодаря уникальному институту — Европейскому Суду по правам человека, чья юрисдикция распространяется на территории государств-участников и решения которого по жалобам против государств являются обязательными для этих государств.

До конца 1998 г. существовала «двухэтапная» структура Европейского Суда: индивидуальные и коллективные жалобы «просеивались» на предмет их приемлемости Европейской Комиссией по правам че-

ловека и лишь в случае признания их приемлемыми передавались собственно в Суд, собиравшийся на сессии и решающий жалобы по существу. С принятием и ратификацией Протокола № 11 Конвенции, вступившего в силу 1 ноября 1998 г., система контрольных органов Европейской Конвенции реформировалась. Комиссия упразднялась, а сам Европейский Суд начинал функционировать как постоянно действующий международный судебный орган. Отныне Суд самостоятельно обеспечивает весь цикл прохождения жалоб: от их поступления и регистрации до принятия решений о приемлемости и по существу. За Комитетом Министров остается функция контроля за исполнением государствами-ответчиками решений Европейского Суда⁴.

Подлинным камнем преткновения для заявителей являются критерии приемлемости индивидуальных и коллективных жалоб, изложенные в статье 35 § 1 Конвенции:

«Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу».

Эти формулировки требуют пояснения.

Исчерпанность всех внутренних средств правовой защиты многими заявителями (и некоторыми «толкователями» Конвенции) понимается буквально: мол, надо дойти до Верховного Суда страны, Генеральной Прокуратуры, самого Президента, а уж потом жаловаться в Страсбург. Для Страсбургского суда эффективными средствами правовой защиты являются только такие, которые гражданин может использовать *самолучно* и которые являются неотъемлемой частью *судебной* процедуры. Применительно к России — это апелляция и кассационная жалоба, после которых решение (приговор) суда вступает в законную силу. Иными словами, суд второй инстанции (то есть суд субъекта Российской Федерации — областной, республиканский, суд национального округа) — это и есть та конечная инстанция, после прохождения которой заявитель вправе либо обращаться в Страсбург, либо использовать так называемые *экстраординарные средства защиты* (инициировать надзорное производство, жаловаться Уполномоченному по правам человека, Президенту, в ООН и т.п.) Но он должен знать, что счетчик времени (те самые шесть месяцев!) начинает работать с момента вступления оспариваемого решения в законную силу. Правда, в исключительных случаях (особо тяжкие преступления, избирательные споры и т.п.) именно Верховный Суд РФ выступает либо второй инстанцией (если первой являлся областной суд), либо одновременно первой и второй инстанцией. Но это скорее исключение из

правила. В любом случае, именно решение кассационной инстанции является для Европейского Суда «окончательным решением по делу».

Правда, некоторые государства Европы, например, Словакия, специальным законом определили обязательность надзорной инстанции как составной части судебной процедуры. В таких случаях Европейский Суд принимает это средство правовой защиты как эффективное. Если в России будет установлено, скажем, в законе о судах общей юрисдикции и в процессуальных кодексах, что решение (приговор) суда вступает в законную силу только после проверки его обоснованности надзорной судебной инстанцией, тогда Европейский Суд начнет учитывать эту национальную особенность судебной системы.

Другим препятствием для признания жалобы приемлемой часто служит давность событий: могут быть обжалованы только такие действия государственных органов или судебные процедуры, которые имели место после ратификации соответствующим государством Европейской Конвенции и вступления ее в силу в отношении данного государства. Такой рубежной датой для Российской Федерации является 5 мая 1998 г. Исключения делаются только для так называемых продолжающихся нарушений: скажем, окончательное судебное решение по гражданскому делу вынесено до 5 мая 1998 г., но до сих пор не исполнено, ибо неисполнение судебного решения считается в Страсбурге нарушением права человека на справедливое судебное разбирательство.

А как быть, если гражданину не были обеспечены внутри государства средства правовой защиты, скажем, было отказано в принятии гражданского иска или в возбуждении уголовного дела? В таких случаях Суд в Страсбурге вправе на основе полученных *документальных* доказательств (мотивировки отказа, например), констатировать наличие объективных препятствий доступу к правосудию — и принять жалобу к рассмотрению. Никакие ссылки на неверие в справедливость местных судов, на хождения по внесудебным инстанциям, либо на пургу или больные ноги (приводятся и такие аргументы) не считаются объективным препятствием доступа к правосудию.

Жалоба в Страсбургский Суд должна касаться только тех прав, которые перечислены в Конвенции. Не принимаются, например, жалобы на низкую пенсию или зарплату, но принимаются жалобы на невыплату (обжалованную безрезультатно в национальных судах) как нарушение статьи 1 Протокола 1 (защита собственности).

Наконец, жалоба направляется либо на действия органов правосудия, не обеспечивших права на справедливое судебное разбирательство (статья 6), на действия полиции и органов дознания, нарушивших право на свободу и личную неприкосновенность (статья 5), либо на действия государственных органов или лиц, действовавших в офици-

альном качестве (статья 13). Кроме того, в жалобе обязательно указывается государство-ответчик, против которого гражданин или организация направляют жалобу в Страсбург. Обжалуемые действия обязательно должны иметь ссылку на ту или иную статью Конвенции⁵.

В этой связи возникает вопрос: какие действия властей могут быть предметом жалобы в Европейский Суд? Не вдаваясь в подробности применения каждой из статей Европейской Конвенции, отметим лишь те, которые могут иметь отношение к проблемам коренных народов:

- право на жизнь в его широкой трактовке (статья 2);
- запрещение пыток, как физических, так и психологических, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (статья 3);
- право на справедливое судебное разбирательство (статья 6);
- право на уважение частной и семейной жизни в контексте права на самобытность образа жизни (статья 8);
- свобода мысли, совести и религии (статья 9), свобода выражения мнения (статья 10);
- свобода собраний и объединений (статья 11);
- запрещение дискриминации, особенно по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, принадлежности к национальным меньшинствам (статья 14);
- защита собственности, включая родовые угодья, зоны традиционного землепользования и иной хозяйственной деятельности (статья 1 Протокола 1);
- кочевой образ жизни как выражение принципа свободы передвижения (статья 2 Протокола 4).

Отсылочной статьей при рассмотрении жалоб на нарушения прав меньшинств остается статья 14 Конвенции «Запрещение дискриминации»:

«Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

Конечно, эта статья защищает не только права так называемых национальных меньшинств, но и всех остальных граждан, подвергнувшихся дискриминации по указанным в статье основаниям, но в практике Европейского Суда это наиболее применимая статья в отношении меньшинств. Чаще всего эта статья используется в комбинации с другими статьями, например со статьей 1 Протокола 1, когда лишение собственности является результатом дискриминации.

Первым конкретным делом, рассмотренным Европейским Судом в этом аспекте, было дело по жалобе языкового меньшинства в Бельгии, когда прием детей в школу был поставлен в зависимость от знания языка лингвистического большинства. В решении Суда от 27 июня 1968 г. по этому делу рассматривалось по совокупности нарушение статьи 8 (право на уважение частной и семейной жизни), статьи 14 (запрещение дискриминации) и статьи 2 Протокола 1 (право на образование).

В других случаях Суд считал статью 14 неприменимой, когда речь шла об использовании языка меньшинства при контактах с центральной администрацией (*Inhabitants of Leeuw-St. Pierre v. Belgium*, № 2333/64, dec. 15.7.1965), о плате за несение воинской службы и альтернативной службы в зависимости от исповедуемой религии (*Conscientious objectors v. Denmark*, № 7565/76, dec. 7.3.1977), о приобретении гражданства (*Beldjoudi v. France*, № 12083/86, Comm. Report 6.9.1990) и т.п. В некоторых случаях, признав применимой статью 14, Суд не считал ее нарушенной в части обеспечения процессуальных прав, предусмотренных статьей 6, в отношении представителей национальных меньшинств (*Isop v. Austria*, № 808/69, dec. 8.3.1962; *X. and Y. v. Belgium*, № 2332/64, dec. 7.10.1966; *Bideaul v. France*, № 11261/84, dec. 6.10.1986). Не усмотрел Суд нарушений статьи 14 и в случаях регламентации национальным законодательством Великобритании развешивания шатров кочующими цыганами (*Smith v. U.K.*, № 14455/88, dec. 4.9.1991; *Smith and Forest v. U.K.*, № 14751/89, dec. 12.12.1990 and № 19787/92, dec. 8.1.1992). Напротив, Суд признал обоснованной «позитивную дискриминацию» оседлых жителей Нидерландов по отношению к ведущим кочевой образ жизни в случае организации караванов (*Van de Vin a.o. v. Netherlands*, № 13628/88, dec. 8.4.1992; *Beckers v. Netherlands*, № 12344/86, dec. 25.2.1991), когда кочующие были поставлены в более выгодные условия.

Достаточно сложными представляются дела по обеспечению права на частную жизнь с учетом особенностей образа жизни коренных жителей. Здесь Суд обязан учитывать так называемые разумные («пропорциональные») ограничения и соображения «общего интереса». Так, при рассмотрении жалобы жителей лапонской деревни против Норвегии на то, что строительство электростанции препятствовало их традиционной хозяйственной деятельности, Суд указал на то, что причиненное неудобство касалось небольшого земельного угодья, электростанция не нарушала традиционного рыболовства и, наконец, ее строительство отвечало интересам всех жителей региона (*Lapp minority v. Norway* № 9278/81, № 9415/81, dec. 3.10.1983). Не усмотрел Суд нарушения права кочующих саамов в Швеции на объединение в ассоциации (статья 11), поскольку не были выполнены необходимые для регистрации ассоциации формальности (*Ostergren and others v. Sweden*, № 13572/88, dec. 1.3.1991).

Сложнее обстояло дело в случае с жалобой саамской деревни Муонио против Швеции (*Muonio Saami Village v. Sweden*, № 28222/95, dec. 9.1.2001). Фабула дела такова. 17 декабря 1991 г. администрация графства Норботтен выдала девяти лицам лицензию на выпас северного оленя на 1992 г. Одновременно в лицензии было отказано пяти жителям деревни, не имевшим достаточного для выдачи лицензии поголовья и отказавшимся присоединить к своим стадам оленей мелких хозяйев, не имевших квот на выпас. Положение усугублялось тем, что три брата С., получивших среди указанных девяти лиц лицензии, не были жителями деревни и не обладали, по мнению общины, правом на лицензии. Кроме того, закон об оленеводстве не содержал положения об обязательной «нагрузке» в виде чужих оленей, присоединяемых к своему стаду.

В своем решении от 16 сентября 1992 г. национальное управление сельского хозяйства Швеции отвергло жалобу общины. Оно указало на то, что правительственные органы несколько раз подтверждали лицензии, выдававшиеся братьям С., что закон об оленеводстве в статье 88 содержит положение об административном усмотрении в случае выдачи лицензий и что указанная «нагрузка» охраняла права мелких хозяйев, не имевших возможности самостоятельно осуществлять выпас оленей. Оно призвало пять «отказников» подать коллективную заявку на лицензирование с целью увеличить общее заявленное поголовье, требуемое для выдачи лицензии. Правительство подтвердило решение Управления.

Представители деревни обжаловали решения администрации в Высший административный суд, указав в иске, что представители администрации не вникли в суть дела и подошли к выдаче лицензий формально. В решении Высшего административного суда от 14 июля 1994 года решения администрации и правительственных органов были подтверждены как соответствующие действующему законодательству. Это дало основание представителям деревни саамов подать жалобу в Европейский Суд, обжалуя, в частности, статью 6 Конвенции (право на справедливое судебное разбирательство).

Европейский Суд решением от 15 февраля 2000 г. признал жалобу приемлемой и предложил сторонам начать переговоры о дружественном урегулировании (*friendly settlement*, аналог мирового соглашения). 2 октября 2000 г. Суд получил подписанное представителями правительства и саамской деревни заявление, в котором они информировали о достижении мирового соглашения. Правительство взяло на себя обязательство выплатить деревне 65 000 шведских крон в порядке компенсации *ex gratia* за ущерб, причиненный отказом в выдаче лицензии на 1992 г. пяти жителям деревни. Своим решением от 9 января 2001 г. Европейский Суд, выразив удовлетворение достигнутым соглашением, согласно статье 39 Конвенции, исключил дело из списка рассматриваемых.

В порядке комментария можно сказать, что и Суд, и стороны прибегли к процедуре заключения мирового соглашения, более предпочти-

тельной, чем решение, констатирующее нарушение той или иной статьи Конвенции государством-ответчиком. В противном случае вступала бы в действие статья 41 Конвенции (справедливая компенсация):

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения. Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

Как видно из регистрационного номера, дело поступило в Страсбург в 1995 г. Решение на национальном уровне принято в конце 2000 г., а решение Суда — 9 января 2001 г., то есть процедура рассмотрения дела с соблюдением всех необходимых формальностей заняла более 5 лет. Это обстоятельство также необходимо иметь в виду при направлении жалоб в Страсбург, хотя многие жалобы проходят и более ускоренный цикл.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что Европейский Суд по правам человека не является неким универсальным, «чудодейственным» средством правовой защиты коренных малочисленных народов хотя бы в силу того, что по отношению к внутренним правовым средствам защиты он является так называемым субсидиарным, то есть дополнительным средством защиты: только тогда, когда национальных средств защиты оказывается недостаточно, лица, находящиеся под полной или частичной юрисдикцией государства — участника Конвенции могут прибегать к защите Европейского Суда. Вместе с тем практика Суда дает основание считать его, при соблюдении указанных выше условий, действенным средством защиты прав и свобод, предусмотренных Европейской Конвенцией.

С решениями Европейского Суда по правам человека можно ознакомиться в регулярно издаваемых на английском и французском языках сборниках⁶, либо на сайте Суда в Интернете.

<http://www.echr.coe.int/Hudoc.htm>.

¹ Международное право (отв. ред. Колосов Ю. М.). М., Изд. Дипломатической академии и МГИМО, 1999. С. 60-61.

² Глотов С. А. Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека. Саратов, 1999. С. 304-360.

³ Туманов В. А. Европейский Суд по правам человека. Очерк организации и деятельности. М., 2001. С. 337-339.

⁴ Горшкова С. А. Стандарты Совета Европы по правам человека и российское законодательство. М., 2001.

⁵ Международная защита прав человека с использованием некоторых международно-правовых механизмов (под ред. К. А. Москаленко). Научно-практические исследования Центра содействия международной защите. М., 2001.

⁶ Reports of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights. Carl Heymanns Verlag. Köln-Berlin-Bonn-München, 1967-2001.

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ

Г. Н. Кузнецова

Кардинальные изменения, которые произошли за последние десять лет в нашем государстве в экономической и социальной сфере, потребовали и существенного изменения российского законодательства. Были приняты новые законы, иные нормативные акты, учитывающие эти изменения. В частности, это коснулось и коренных малочисленных народов нашей страны. Принятые законы и другие правовые акты достаточно разносторонне и полно установили их права, а значит появилась возможность более реально и эффективно отстаивать их в разных инстанциях, в том числе в судебных.

Специфика судебной защиты прав коренных малочисленных народов на традиционный образ жизни и исконную среду обитания заключается в том, что при обращении в суд необходимо руководствоваться и ссылаться на законодательство, регламентирующее эти вопросы, в частности, это Федеральный Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (№ 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г.), Федеральный Закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (№ 104-ФЗ от 20 июня 2000 г.), Федеральный Закон «О животном мире» (ст.ст. 6, 9, 48, 49 – № 52-ФЗ от 24 апреля 1995 г.), Федеральный Закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» (ст. 11 – № 187-ФЗ от 30 ноября 1995 г.), Федеральный Закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (ст. ст. 1, 9, 10 – № 191-ФЗ от 17 декабря 1998 г.), распоряжения Правительства РФ, в частности, о распределении квот на вылов рыбы, морских животных, других биологических ресурсов и т.д. Если возник спор и не был урегулирован добровольно, то в зависимости от того, какой спор возник, необходимо в исковом заявлении или жалобе сослаться на норму материального права, которая регулирует вопросы по возникшему спору, и обосновать свои требования, которые истец просит суд удовлетворить при вынесении решения.

В ходе проведения летней школы в 2001 году, выяснилось, что на сегодняшний день наиболее актуальными являются вопросы об установлении квот на лов рыбы для представителей коренных малочисленных народов, так как квоты или не устанавливаются, или устанавливаются в недостаточном количестве, об отводе территорий для традиционного природопользования коренным малочисленным народам в виде «родовых угодий», «крестьянских хозяйств», о создании «национальных предприятий», об увеличении финансирования оленеводства в районах Крайнего Севера, пока еще остались специалисты в этой отрасли из числа местных жителей.

Видимо, если переговоры по возникшим у представителей коренных малочисленных народов вопросам не приносят результата, им необходимо обращаться с иском или жалобой в суд о понуждении органов местной власти к установлению квот на лов рыбы, выделению средств на поддержание стада оленей в количестве, которое позволило бы не лишиться этого вида деятельности в дальнейшем, с вопросами об установлении границ «родового угодья» и т.д.

Указанные выше нормативные акты позволяют достичь положительных результатов, но необходимы настойчивость, грамотная позиция и убежденность в собственной правоте.

Безусловно, достичь успеха можно только с помощью юристов, владеющих знаниями в этой области, всей спецификой положения в конкретном регионе, местности и имеющими смелость нарушить сложившуюся практику решения возникающих вопросов, то есть способными достичь цели, преодолевая конфликты, стереотипы и сопротивление местной власти.

Настоящие заметки позволят приобрести определенные правовые знания и понять, какой путь необходимо пройти при обращении в суд.

Судебные органы, рассматривающие возникшие споры

Судебная защита прав малочисленных народов предусматривает, помимо норм материального права, которые уже указаны выше, применение норм гражданского и арбитражного процессуального законодательства, а при рассмотрении уголовных дел и норм уголовно-процессуального законодательства.

Статья касается только гражданского судопроизводства, то есть рассмотрения гражданских дел в судах **общей** юрисдикции, и коротко – специфики рассмотрения дел в **арбитражных** судах Российской Федерации.

В чем отличие судов общей юрисдикции от арбитражных?

В судах общей юрисдикции рассматриваются, как правило, споры между гражданами (или иначе их называют физическими лицами)

и юридическими лицами (организациями, учреждениями, предприятиями, фирмами, ООО, АОО и т.д.), обладающими всеми признаками юридического лица, то есть которые в соответствии со ст. 48 ГК РФ имеют в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и могут отвечать по своим обязательствам этим имуществом, которые могут также от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцами и ответчиками в суде, иметь самостоятельный баланс или смету.

Кроме того, в судах общей юрисдикции рассматриваются споры между гражданами и сложные споры, когда в деле участвуют и несколько граждан, и несколько юридических лиц.

Арбитражные суды рассматривают споры между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, споры тех и других между собой.

При рассмотрении конкретных дел применяются, соответственно, гражданско-процессуальное или арбитражно-процессуальное законодательство, то есть ГПК РСФСР и АПК РФ, а также нормы материального права.

Нормы процессуального законодательства являются общими, они применяются при подаче искового заявления (жалобы) в суд и при непосредственном рассмотрении дел в судах первой, второй (кассационной) и надзорной инстанциях на всей территории Российской Федерации.

Порядок подачи искового заявления (жалобы) в суд

Делаю акцент на том, что в суд можно и нужно обращаться только с конкретным спором и конкретными требованиями, причем четко сформулировав и обосновав их, сославшись на нормы материального и процессуального права. При невыполнении этих требований суд, в соответствии со ст. 130 ГПК РСФСР, вынесет определение об оставлении поданного искового заявления или жалобы без движения и предложит исправить недостатки, установив конкретные сроки; при невыполнении этого определения исковое заявление (жалоба) считается не поданным и возвращается истцу (заявителю).

В соответствии со статьями 8, 9, 10 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» защищаются те или иные права коренных малочисленных народов, в частности, этим законом предусмотрено: безвозмездное владение и пользование в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования

и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации; участие в осуществлении контроля за использованием этих земель; участие в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов федерации об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; получение от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальных и финансовых средств необходимых для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; участие через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов; участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; делегирование уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов федерации и органах местного самоуправления; право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами; право на получение от государства помощи для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения с учетом традиционного образа жизни и хозяйствования малочисленных народов.

Малочисленные народы имеют также: право на льготы по землепользованию и природопользованию, на первоочередный прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов; право создавать хозяйственные товарищества и общества, производственные и потреб.

тельские кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся промыслами малочисленных народов совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в создаваемых организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам, относящимся к малочисленным народам; право на первоочередное приобретение в собственность организаций традиционных отраслей и промыслов малочисленных народов; право на бесплатное социальное обслуживание и бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, в том числе по прохождению ежегодной диспансеризации; право на замену военной службы на альтернативную гражданскую службу; право на сохранение и развитие своей самобытной культуры.

Перечисленные права гарантированы указанным законом и другими нормативными актами. При их нарушении и возникает право у заинтересованного лица (или лиц) на обращение в суд за их защитой.

Формой обращения, как уже было указано, может быть исковое заявление или жалоба. При составлении искового заявления необходимо соблюдать требования процессуального законодательства, а именно статей 126, 127 ГПК РФ. Для написания жалобы конкретных статей в ГПК РФ нет. По сложившейся практике применяются указанные статьи с учетом отличий жалобы от иска.

В чем состоит разница между этими двумя формами обращения в суд? С иском обращаются в суд при нарушении каких-то конкретных прав, интересов с целью их защиты, а также получения возмещения причиненного материального или морального ущерба. Как известно, права и свободы граждан или юридических лиц могут нарушить государственные органы, общественные организации и должностные лица. В этом случае можно обращаться в суд с жалобой на их действие или бездействие. Но, если, помимо требования о признании обжалуемых действий (бездействия) незаконными, заинтересованное лицо желает получить и материальное возмещение, то в таком случае формой обращения в суд должно быть исковое заявление, а не жалоба, и необходимо будет уплатить соответствующую государственную пошлину в зависимости от суммы материального требования.

Исковое заявление должно содержать наименование суда, в который подается заявление; наименование истца, его место жительства или местонахождение (для юридического лица), а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем; наименование ответчика, его место жительства или местонахождение (для юридического лица); обстоятельства, на которых истец основывает свое требование, и доказательства, подтверждающие изложен-

ные истцом обстоятельства; в чем заключаются нарушение или угроза нарушения прав, свобод или охраняемых законом интересов истца и его требования; цена иска, если иск подлежит оценке; перечень прилагаемых к заявлению документов. Заявление подписывается истцом или его представителем и в этом случае обязательно к исковому заявлению (жалобе) должна быть приложена доверенность представителя, в которой должно быть указано в том числе и его право на подписание искового заявления (жалобы) от имени своего доверителя. При оформлении доверенности необходимо обязательно обратиться к статьям 44, 45, 46 ГПК РФ. Исковые заявления должны быть представлены в суд с копиями по числу ответчиков, а также суд может обязать истца (заявителя) представить ответчику копии документов, приложенных к заявлению.

В жалобе указывается наименование суда, в который подается жалоба, фамилия, имя, отчество заявителя (именно так процессуально называется лицо, которое подает жалобу), его место жительства; наименование заинтересованного лица (то есть того лица, чьи действия обжалуются) и его местонахождение; в жалобе указывается, какие действия (решения), бездействия обжалуются, какие конкретно права и свободы гражданина нарушены этими действиями (решениями), бездействиями; указывается, подавались ли аналогичные жалобы в вышестоящий в порядке подчиненности орган или должностному лицу и, если подавались, какой получен ответ; и, наконец, какие есть у заявителя требования, которые он просит суд удовлетворить.

Жалобы на действия государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающие права и свободы граждан, подаются и рассматриваются в соответствии с главой 24-1 (или ст. ст. 239-1 – 239-8) ГПК РФ.

К действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, должностных лиц, которые могут быть обжалованы в суд, относятся действия, в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его и прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать бездействие указанных органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой такие же последствия.

Граждане вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие их права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению. Вышестоящие в по-

рядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок.

Для обращения с жалобой в суд установлены следующие сроки: 3 месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав; 1 месяц со дня получения гражданином письменного уведомления от отказа вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок для обращения в суд может быть им восстановлен.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного служащего.

С жалобой в суд общей юрисдикции на действия (решения) или бездействие государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, нарушающих права граждан, может обратиться только гражданин, то есть физическое лицо; юридические лица (индивидуальные предприниматели) должны обращаться с жалобами в арбитражные суды.

Если при принятии жалобы будет установлено, что имеет место спор о материальном праве, подведомственный суду, то судья в соответствии со статьей 130 ГПК выносит определение об оставлении жалобы без движения и разъясняет заявителю о необходимости оформления **искового заявления** с соблюдением требований статей 126, 127 ГПК РСФСР и оплаты этого заявления государственной пошлиной в установленном законом размере. Если же указанное обстоятельство будет установлено при рассмотрении дела, то суд, в соответствии со статьей 161 ГПК РСФСР, выносит определение об отложении разбирательства дела и также разъясняет право заявителя на оформление искового заявления.

Жалоба должна быть рассмотрена судом в 10-дневный срок с момента ее подачи. Жалоба рассматривается коллегиально. Однако она может быть рассмотрена судьей единолично, если лица, участвующие в деле, не возражают против этого.

Для рассмотрения дел по жалобам граждан законом определен особый порядок доказывания и представления доказательства. Так, на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) или бездействие которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность

обжалуемых действий (решений), бездействия. Граждане освобождаются от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), бездействия, но обязаны доказать факт нарушения своих прав и свобод.

По результатам рассмотрения жалобы суд выносит решение. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение), бездействие незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если обжалуемое действие (решение) или бездействие суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывается в удовлетворении жалобы.

В решении об удовлетворении жалобы необходимо указать правовые нормы, нарушенные обжалуемым действием (решением), бездействием, и конкретные меры, которые должны быть предприняты для устранения допущенного нарушения.

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если установит, что их действия (решения) или бездействие были незаконными.

Нужно знать правила подсудности гражданских дел, которые предусмотрены статьями 113-121 ГПК РФ.

В частности, согласно статье 117 ГПК РФ иски предъявляются в суд по месту жительства ответчика. Иски к юридическому лицу предъявляются по месту нахождения органа или имущества юридического лица. Есть еще альтернативная подсудность по выбору истца, которая предусмотрена статьей 118 ГПК РФ. Это иски о возможности рассмотрения спора по месту жительства истца или по месту причинения вреда или убытков, а также исключительная подсудность, предусмотренная статьей 119 ГПК РФ: иски о праве на строение, об освобождении имущества от ареста, об установлении порядка пользования земельным участком. Эти дела подсудны суду по месту нахождения имущества или земельного участка.

Правила подведомственности и подсудности в арбитражных судах установлены статьями 22-31 АПК РФ.

Обязанность доказать свою правоту

Судопроизводство при рассмотрении исковых заявлений в судах общей юрисдикции, а также в арбитражных судах согласно, соответ-

ственно, статьям 14, 50 ГПК РСФСР и статьям 7, 53 АПК РФ осуществляется на принципах состязательности и равноправия сторон, когда **каждая сторона должна доказать** те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений.

Надо знать, что суды оказывают сторонам содействие в истребовании доказательств, то есть направляют запросы для получения сторонами доказательств из любых организаций, ведомств, учреждений. Должностные лица, не ответившие запросы суда, могут понести ответственность за нарушение этой обязанности (ст. 65 ГПК РСФСР и ст. 54 АПК РФ) в виде штрафа и в достаточно приличной сумме – до 200 минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии со статьями 133-134 ГПК РСФСР заинтересованная сторона может обратиться в суд с заявлением об обеспечении иска, которое допускается во всяком положении дела (то есть на любой стадии рассмотрения), что необходимо для того, чтобы в дальнейшем, при непринятии мер обеспечения, это не затруднило или не сделало невозможным исполнение решения суда. Такое же право есть у участников арбитражного процесса (ст. ст. 75-80 АПК РФ).

Ниже будет приведен образец искового заявления для обращения в суд общей юрисдикции.

В завершение хочу сказать и убедить в том, что необходимо отстаивать свои права и свободы, делать это грамотно, настойчиво и добиваться своих целей.

ОБРАЗЕЦ ИСКОВОГО ЗАЯВЛЕНИЯ *

В Ямало-Ненецкий автономный окружной суд

ИСТЕЦ: 1. Тулусов Петр Николаевич,
2. Тулусова Анна Викторовна
3.
4.
прож. _____

ОТВЕТЧИК: Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа,
адрес фактического места нахождения
и юридический адрес

ИСКОВОЕ ЗАЯВЛЕНИЕ

(об установлении границ родового угодья)

Мы, истцы, являемся представителями коренного малочисленного народа — ненцы и проживаем по указанному выше адресу, то есть на территории Ямало-Ненецкого округа.

Мы и наши родственники (родители, деды и бабки, прадеды и прабабки) уже более 100 лет проживали и проживаем до настоящего времени на этой же территории и занимаемся традиционным занятием для ненцев — оленеводством.

Специфика указанного традиционного хозяйствования нашей семьи связана с тем, что необходимо наличие определенного количества оленей в стаде и определенной конкретной территории для их содержания, то есть кормления и размножения.

В связи с тем, что за последнее время территории Ямало-Ненецкого округа стали осваиваться различными организациями, мы столкнулись с проблемой территорий и ограничения нашего права использовать их для занятия оленеводством.

Мы обратились письменно в местные органы власти с просьбой определить территорию и оформить ее документально, обосновав просьбу нашим правом на занятие традиционным хозяйствованием — оленеводством и возникшими проблемами. Нами был получен формальный ответ, из которого

* Этот образец искового заявления приводится для того, чтобы вы могли по нему составить в случае необходимости свое заявление, используя его как шаблон — *Прим. ред.*

следовало, что нет порядка установления такой территории и что территории округа достаточны для того, чтобы заниматься оленеводством.

Однако такой ответ не решает возникшей проблемы и нас не удовлетворяет. Поэтому мы обращаемся с настоящим иском заявлением в суд об обязанности ответчика установить границы территории для занятия нашего рода оленеводством.

В соответствии с пунктом 1 статьи 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» коренные малочисленные народы имеют право на безвозмездное владение и пользование в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами.

Именно на основании этой нормы мы считаем возможным обратиться в суд с настоящим иском, понимая в то же время всю сложность проблемы определения территории, которая должна быть выделена нам, истцам.

Доказательствами обоснованности наших требований могут быть свидетельства о рождении с указанием нашей национальности, справки с места жительства о времени проживания на указанных территориях нас, истцов и наших предков, справки о нашем занятии оленеводством и количестве поголовья оленей в наших стадах.

Для определения границ территории для нас, истцов, просим суд привлечь к участию в деле этнографов, специалистов в области оленеводства и провести топографическую съемку территории, которую мы просим выделить и можем показать по карте ориентировочно, и которую мы традиционно используем для занятий домашним оленеводством.

На основании изложенного и в соответствии со статьей 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», статьями 191-197 ГПК РСФСР

просим суд:

обязать ответчика, Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа, выделить для нас, истцов (ФИО всех), территорию размером не менее _____ кв. километров в месте нашего проживания для традиционного занятия — оленеводством.

Приложение: копии свидетельства о рождении всех истцов;
справки с места жительства о времени проживания на территории;
справки о роде занятий истцов;
справки о количестве оленей у каждого из истцов.

Тулусов П.Н. (подпись)
Тулусова А.В. (подпись)
(все истцы) (подписи)

* * * 2002 г.

СПЕЦИФИКА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ В СУДАХ С УЧАСТИЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

Н. И. Кочетыгова

Конституционные основы статуса коренных малочисленных народов

Конвенция о защите прав и основных свобод человека в статье 6 Протокола № 11 предусматривает: «Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое ... разбирательство дела независимым и беспристрастным судом...».

Исходя из общих принципов уголовно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства Российской Федерации, конституционное выделение специфической группы – коренных малочисленных народов, обязывает судебные и правоохранительные органы при рассмотрении дел с участием их представителей учитывать особенности данных народов и особые гарантии их прав, закрепленные в статье 69 Конституции Российской Федерации.

Из этой статьи следует, что эти народы официально выделяются в специальную группу, находящуюся в составе многонационального народа России; признается их своеобразие, право на традиционный образ жизни, а также необходимость особого государственно-правового подхода. Допускается наличие особых прав (статуса) данных народов; государство берет на себя обязанность гарантировать их права; в решении указанного вопроса Российская Федерация ориентируется на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России. Конституция включает в сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина; защиту прав национальных меньшинств; защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п.п. «б», «м» ч. 1 ст. 72).

Данные конституционные положения получают развитие в федеральном законодательстве. В частности, за последние годы было принято три специальных закона, посвященных решению проблем малочисленных народов: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г.; «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г.; «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07 мая 2001 г.

Основополагающей статьёй в российском законодательстве, которая является последовательным воплощением конституционного статуса малочисленных народов в области процессуального законодательства, является статья 14 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. Она устанавливает, что при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи указанных народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

Такой подход согласуется с международно-правовыми нормами. Устав Организации Объединенных Наций 1945 г., который требует от правительств «поощрять права человека и основные свободы для всех без различия расы, пола, языка и религии», впервые закрепил в качестве одного из базовых принципов современного международного права принцип равноправия и самоопределения народов. Если все другие принципы говорят о правосубъектности государства, то этот принцип исходит из правосубъектности народа. Сегодня на его основе в международном праве складывается и развивается целая система норм – международное право народов, составной частью которого является и право коренных народов.

Международное признание самостоятельной правосубъектности коренных народов позволяет говорить о необходимости учитывать их обычаи и традиций как источники права: не о возможности, а об обязательности принятия их во внимание при рассмотрении в судах дел с участием представителей данных народов.

Международно-правовым ориентиром в осуществлении государственной политики в отношении коренных малочисленных народов является Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989 г. (Россия еще не ратифицировала эту Конвенцию, но согласно статьям 15, 69 Конституции Российской Федерации взяла курс на соблюдение

общепризнанных принципов и норм международного права). Обращая внимание на то, что эти народы беспрепятственно и без дискриминации пользуются правами человека и основными свободами, Конвенция содержит положения о специальных мерах охраны лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам. Правительствам предлагается выработать специальные меры, защищающие права и интересы коренных народов в области судебно-правовой защиты. В Конвенции, в частности, установлено, что при применении к соответствующим народам национальных законов должным образом учитываются их обычаи или обычное право (ст. 8); при рассмотрении правонарушений, совершаемых лицами, принадлежащими к соответствующим народам, проявляется уважение к методам, традиционно практикуемым этими народами; обычаи, касающиеся уголовно-правовых вопросов, принимаются во внимание органами власти и судами, рассматривающими соответствующие судебные дела (ст. 9); при применении к ним мер наказания, предусмотренных общим законодательством, принимаются во внимание их экономические, социальные и культурные особенности, предпочтение перед тюремным заключением отдается другим мерам наказания (ст. 10). Статья 12 Конвенции предусматривает положение, представляющее особый интерес в рамках вопроса обеспечения прав представителей коренных малочисленных народов в ходе судебного процесса: «...Принимаются меры, обеспечивающие, чтобы лица из числа указанных народов понимали... юридические процедуры и были поняты в ходе таковых, при необходимости – с помощью устного перевода или иных эффективных средств».

Данное положение Конвенции говорит о существовании международных стандартов необходимости специальных процессуальных гарантий для представителей коренных малочисленных народов при их участии в судебном разбирательстве.

В России практически отсутствует законодательное регулирование прав коренных народов в области уголовного и гражданского процесса. Во всех вышеперечисленных законах есть положения, предусматривающие возможность применения традиций и обычаев этих народов, но механизма применения нет. Процессуальное законодательство не учитывает особенностей этой этнической группы, не содержит прямых норм, направленных на гарантии их прав с процессуальной точки зрения.

Особое правовое регулирование в отношении коренных малочисленных народов в России имеет глубокие исторические корни. В 1822 г. в России был принят Устав об управлении инородцев, в котором впервые в мировой практике закреплялся особый статус ко-

ренных малочисленных народов («обитающих в Сибири инородных племен»), гарантировалась защита их образа жизни, учитывались их обычаи и традиции. В нем предусматривались особый порядок следствия для кочующих «инородцев» и право родовых управлений разбирать маловажные проступки по обычаям каждого племени; содержание под стражей допускалось только по особо тяжким преступлениям. В советский период существовало Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 14 октября 1927 г. «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР», которым определялась подсудность туземным органам управления гражданских и уголовных дел, возникающих среди туземцев. Было также положение о том, что народный суд рассматривает туземные дела при участии народных заседателей из числа туземцев. Из данных примеров видно, что в дореволюционной России и в период непосредственно после революции политика государства в отношении коренных малочисленных народов осуществлялась с учетом их самобытности. В регулировании и защите прав коренных народов современное международное право исходит из признания за каждым представителем из их числа общепризнанных прав и свобод, принадлежащих в равной мере всем жителям планеты, независимо от расовой, религиозной, национальной или языковой принадлежности. Они в полном объеме должны пользоваться всеми правами человека и основными свободами, провозглашенными и защищаемыми международно-правовыми документами. Одновременно, независимо от численности и других характеристик, на эти народы, как и на другие, распространяются принципы равноправия и самоопределения. Признание за ними и индивидуальных, и коллективных прав связано с тем, что коренные народы являются такими же гражданами и народами государства, на территории которых они проживают, как и другие граждане и народы данных государств. Поэтому правовой статус коренных народов и их представителей в демократических государствах не должен уступать правовому статусу других граждан.

Протекционизм со стороны государства в отношении коренных малочисленных народов призван уравнивать гарантированность прав их представителей с остальным населением страны и вызван объективно существующим неравенством социальных условий жизни, в котором они находятся.

В рамках существующей законодательной системы при рассмотрении конкретных дел с участием представителей коренных малочисленных народов большое значение имеет применение имеющихся процессуальных возможностей, реальное использование которых за-

висит от понимания субъектами судебного процесса важности учета их особенностей для вынесения справедливого решения по делу.

Заключение эксперта (специалиста) в суде по делам с участием представителей коренных малочисленных народов

В гражданском и уголовном судопроизводстве нередко возникают вопросы, разрешение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д. Для их разрешения назначается экспертиза, которая поручается специалисту, обладающему соответствующими знаниями.

Суды общей юрисдикции Российской Федерации едины для всех, правосудие в них осуществляется по единым для российских граждан законам. Но исходя из принципа равенства всех перед законом и судом необходимо учитывать культурные особенности коренных малочисленных народов. Каждый судья, в задачу которого входит вынесение справедливого, объективного, обоснованного, законного решения, понимает значение правильной интерпретации доказательств, исследуемых в ходе судебного заседания, которая возможна лишь с учетом этнических особенностей участников процесса, так как каждый этнос имеет свой неповторимый стереотип поведения, свои обычаи и традиции, часто непонятные для представителей иной группы.

Малочисленные народы России имеют ряд специфических черт, которые значительно отличают их от большинства населения страны. Подобное вызвано различиями исторически складывавшегося образа жизни. В связи с этим при рассмотрении гражданских и уголовных дел с участием представителей коренных малочисленных народов для вынесения законного и обоснованного судебного решения, для правильного анализа доказательств, на основе которых оно выносится, необходимо участие специалиста-этнолога, с помощью которого представляется возможным правильно оценить информацию, исходящую от представителей малочисленных народов. Такой специалист может пояснить некоторые аспекты поведения лиц, относящихся к этим народам, непонятные для нашего привычного представления о действиях и поступках в той или иной жизненной ситуации, ведь то, что для них традиционно, нам может показаться странным.

Нормы поведения в большинстве случаев совпадают, ибо общечеловеческие ценности едины, но нюансы различны, и для всестороннего и полного исследования обстоятельств дела необходимо понимать эти нюансы, регулирующие поведение представителей иной, нежели преобладающий русский этнос, этнокультурной группы. Так, для русского человека непонятно, как можно не знать возраста своих детей, для некоторых же народов Севера это нормально и не имеет никакого

значения. Возникает вопрос: может ли судья, руководствующийся при вынесении решения, в силу указания части 1 статьи 56 ГПК РСФСР (в гражданском процессе) и статьи 71 УПК РФ (в уголовном процессе), своим внутренним убеждением, правильно его сформировать, например, по делам, где основным является оценочный анализ мотивации субъекта иной этнической группы? Способен ли он самостоятельно, не прибегая к помощи специалиста, правильно оценить внутреннюю мотивацию человека, поступившего, по его мнению, нелогично – но нелогично именно в системе координат, привычных для данного конкретного судьи, представителя преобладающего этноса?

На первый взгляд, если ответить «нет», это будет выглядеть несколько преувеличенно, но если посмотреть глубже, станет очевидно, что русский стереотип поведения и стереотип поведения коренных малочисленных народов (имеющих между собой много общего) так же далеки друг от друга, как Ветхий и Новый Завет. Разные ценностные ориентиры и установки неизбежно порождают и разные внутренние оценки одних и тех же действий.

Таким образом, не являясь представителем этнической группы, к которой относится участник судебного заседания, судья не может обойтись при вынесении решения по делу без заключения компетентного специалиста, обладающего специальными познаниями в области этнологии. Неслучайно в дореволюционной и постреволюционной России в состав суда при рассмотрении дел представителей коренных малочисленных народов вводились лица одной с ними национальности (например, п. 16 Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 14 октября 1927 г. «О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин РСФСР» указывал: «Народный суд рассматривает туземные дела при участии одного или двух заседателей туземцев из общего числа заседателей»).

Заключение эксперта является средством доказывания и регулируется в гражданском судопроизводстве статьями 74–78 ГПК РСФСР, в уголовном – статьями 78–82 УПК РСФСР. Гражданско-процессуальное законодательство не содержит специальной нормы с указанием, в каких случаях должна проводиться экспертиза. Статья 79 УПК РСФСР содержит перечень случаев, в которых проведение экспертизы обязательно.

Суд может назначить проведение экспертизы как по ходатайству сторон, так и по собственной инициативе. Представляется, что по делам с участием лиц, из числа коренных малочисленных народов, инициатива по привлечению к участию в деле специалиста-этнолога должна исходить от самого суда, так как, хотя бремя доказывания фактов, на которые ссылаются стороны в судебном заседании, согласно статье 50 ГПК РСФСР лежит на сторонах (истце и ответчике),

требование вынесения законного и обоснованного решения по делу относится именно к суду (ст. 192 ГПК РФ, ст. 301 УПК РФ).

В уголовном процессе действует принцип полноты рассмотрения всех обстоятельств дела (ст. ст. 20, 71 УПК РФ), в предмет доказывания по уголовному делу входят обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого (ст. 68 УПК РФ), имеющие значение для правильной квалификации содеянного, установления мотивов преступления. При назначении наказания учитывается личность виновного, влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи (ч.3 ст. 60 УК РФ). Неслучайно в Конвенции МОТ рекомендуется назначать представителям коренных малочисленных народов наказание, не связанное с лишением свободы. Для характеристики личности обвиняемого, если он относится к представителям коренных малочисленных народов, знания специалиста-этнолога являются незаменимым средством исследования. Получить достаточные сведения о таких лицах каким-либо иным способом практически невозможно, так как особенности их жизни и культуры слишком отличаются от привычных нам. Личный опыт судьи, на основании которого он может сделать самостоятельный вывод о личности обвиняемого, как правило, ограничен рамками культуры иного этноса и не позволит ему реально исследовать личность в том объеме, в каком это необходимо для целей, определяемых уголовно-процессуальным законом. Не исследованность личности обвиняемого является основанием для отмены приговора, поскольку это свидетельствует о существенной неполноте дознания, предварительного или судебного следствия. Исходя из этого можно настаивать на обязательности участия специалиста-этнолога в уголовном процессе с обвиняемым, принадлежащим к малочисленным народам. Это дает гарантию реализации всего комплекса прав обвиняемого в уголовном процессе, неукоснительное соблюдение уголовно-процессуальных норм правоохранительными органами и судом, так как положение, предусмотренное статьей 14 закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» (при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов федерации), делает ее источником уголовно-процессуального права в части особых гарантий прав коренных малочисленных народов в уголовном процессе. Несоблюдение данной нормы нарушает право представителя коренных малочисленных народов, обвиняемого по конкретному уголовному делу, на защиту, что является существенным нарушением уголовно-процессуального закона и влечет отмену приговора. Слова «могут

приниматься» в уголовно-процессуальном контексте нельзя рассматривать как диспозитивность выбора со стороны суда, так как при рассмотрении данной нормы в связи со статьей 68 УПК РСФСР (обстоятельства, подлежащие обязательному доказыванию по уголовному делу) и статьей 20 УПК РСФСР (всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела) обычаи и традиции должны приниматься во внимание как обстоятельства, характеризующие личность обвиняемого и необходимые для полноты исследования обстоятельств дела.

Может быть, это достаточно спорный вопрос, обязателен ли в уголовном судопроизводстве по делам с участием коренных малочисленных народов специалист-этнолог, так как данная норма прямо не предусмотрена в УПК РСФСР. Но, по моему мнению, при толковании общих положений Уголовно-процессуального кодекса в связи со специальным законодательством, гарантирующим права коренных малочисленных народов, и положений Конституции РФ, относящихся к определению правового статуса этих народов, данный вывод однозначен.

Будет ли заключение эксперта-этнолога, специалиста-этнолога видом доказательства? Скорее, его можно рассматривать как средство правильной оценки доказательств (показаний и объяснений представителей коренных малочисленных народов), используя терминологию Конвенции МОТ, «эффективные средства для их понимания в процессе». Поэтому, думается, будет правильнее применить здесь термин «специалист», а не «эксперт». С процессуальной точки зрения это неверно, так как среди перечисленных в части 2 статьи 49 ГПК РСФСР, статье 69 УПК РСФСР средств доказывания не упоминаются заключения специалистов. В то же время суды привлекают специалистов для дачи разъяснений по вопросам, не требующим экспертизы, например, педагогов при допросе несовершеннолетних свидетелей.

Правовое положение специалистов не урегулировано процессуальным законом. Поэтому на практике они допрашиваются по правилам допроса эксперта или свидетеля.

В уголовном процессе при допросе несовершеннолетнего свидетеля (в возрасте до четырнадцати лет), в соответствии со статьей 159 УПК РСФСР, обязательным является присутствие педагога, а при допросе несовершеннолетнего обвиняемого оно возможно по усмотрению следователя или прокурора либо по ходатайству защитника (ст. 397 УПК РСФСР), так как психологические особенности данной возрастной группы требуют особого подхода. В гражданско-процессуальном законодательстве такой нормы нет, но суды прибегают к помощи педагогов и психологов. По аналогии с данным положением было бы целесообразно и представителей малочисленных этнических групп допрашивать с участием этнолога, специалиста, разбирающегося в особенностях дан-

ных лиц, способного стать связующим звеном между судьей (а в уголовном процессе также следователем и прокурором) и лицом, принадлежащим к малочисленному народу, носителю специфической культуры.

**Обычай коренных малочисленных народов как источник права
Необходимо ли в суде заключение эксперта по данному поводу?
Возможна ли экспертиза в судебном процессе по правовым вопросам?**

Как было отмечено выше, часть 2 статьи 14 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» при рассмотрении дел с участием представителей коренных малочисленных народов предусматривает возможность применения традиций и обычаев этих народов.

Под обычаем как источником права понимается традиционно сложившееся и широко применяемое правило поведения. В российском праве санкционирование обычая как способ регулирования общественных отношений занимает незначительное место. Можно даже сказать, что обычай в качестве источника права действует лишь в порядке исключения и только в тех случаях, когда возможность его применения оговаривается действующим законодательством (например, ч. 3 ст. 2 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» предусматривает: «для целей настоящего закона правовое регулирование отношений может осуществляться обычаями малочисленных народов, если такие обычаи не противоречат законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации»).

Тем не менее, по моему мнению, включение обычаев коренных малочисленных народов в систему российского права адекватно отражает потребности общества в непробельности правового регулирования, учете интересов отдельных социальных и этнических групп.

В гражданском и уголовном процессе России действует презумпция «судьи знают право». Поэтому, по общему правилу, для познания вопросов права экспертиза не может быть назначена. Она является средством получения верного знания о фактах, но не нормах права. Однако в ситуации, когда кто-либо из сторон, участников процесса, ссылается на какой-либо факт и основывает свое право существованием обычая, по вопросу возможности его использования как источника права представляется необходимым проведение экспертизы.

Обычай является традиционно сложившимся и широко применяемым правилом поведения, но его применимость только в определенных социальных и этнических группах делает затруднительным однозначность вывода о его «знании» судом. Принцип «знания

судом права» не может быть распространен на «знание судом обычного права».

Бремя доказывания применимости обычая как источника права по конкретному делу, безусловно, лежит на стороне, ссылающейся на него.

Представляется, что при условии наличия трех признаков конкретный обычай может быть использован в суде в качестве источника права:

- это должно быть традиционно сложившееся правило поведения;
- это правило должно широко применяться;
- оно не должно противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству субъектов Российской Федерации.

Как доказать широту применения обычая и каковы критерии «широты»? Какими процессуальными методами можно доказать принадлежность обычая к праву? Думается, что единственным объективным средством доказывания в этом случае является привлечение специалиста-этнолога, назначение *этнолого-правовой экспертизы*.

Назначение экспертизы по указанному вопросу можно отнести как к вопросам права (ибо речь идет об источнике права), так и к вопросам установления факта (имеет ли место обычай и широко ли он применяется). Свидетельские показания и иные источники доказывания в процессе не могут дать легитимный ответ, так как для установления широты применения в настоящее время какого-либо обычая необходимо было бы допросить более половины представителей этнической группы.

Без специальных научных знаний этнологов невозможно дать ответ на вопрос, действительно ли тот или иной обычай воспринимается в сознании определенной этнической группы как общеобязательный.

Является ли обычаем обычай отдельного рода или здесь можно говорить только о стереотипе поведения, сложившегося у нескольких отдельных лиц? Безусловно, что признака широты у такого обычая не будет и применить его в качестве источника права нельзя. Но тогда возникает следующий вопрос: критерии широты. Существование обычая у какого круга лиц делает его источником права у этноса в целом, у нескольких компактно проживающих родов? Однозначного ответа быть не может, поскольку в подобных случаях речь идет об оценочных, по большому счету субъективно-оценочных понятиях. Ответ может быть дан только в рамках конкретного дела. В данной области действует принцип судейского усмотрения, когда судья в рамках отдельного дела фактически может рассматриваться как лицо управомоченное решить вопрос о наличии или отсутствии права.

Если вопрос об установлении существования обычая требует обращения к каким-либо архивным данным или к знаниям старейшин, то применимость данного обычая как источника права отпадает сам собой, так как это свидетельствует о том, что обычай утратил свою акту-

альность и в настоящее время не рассматривается соответствующей этнической группой как общеобязательная норма поведения (он забыт).

Задачей этнолога при проведении экспертизы является не ответ на вопрос о существовании у данного народа обычая как такового, а установление правовой реальности — применимости обычая в настоящее время. Суд не интересуется история вопроса, так как то, что было обычаем пятьдесят лет назад, может восприниматься представителями последующих поколений лишь как исторический факт.

Заключение эксперта по обычаям, как и вообще заключения судебных экспертов, не имеет преопределяющего значения для суда, ибо при вынесении решения суд руководствуется своим внутренним убеждением и безусловно оценивает доказательства в комплексе, поскольку ни одно доказательство не имеет превалирующего значения (ч. 2 ст. 56 ГПК РСФСР, ст. 71 УПК РСФСР). Однако, положительное заключение по вопросу наличия традиционно сложившегося и широко применяемого правила поведения делает необходимым для суда мотивировать свое несогласие с выводом специалиста в судебном решении (ст. 78 ГПК РСФСР, ст. 80 УПК РСФСР).

В заключении хотелось бы отметить, что участие специалиста-этнолога в судебных процессах по делам представителей коренных малочисленных народов позволит учесть в уголовном и гражданском процессе их специфику, гарантировать права, конституционное закрепление которых говорит о стремлении государства обеспечить в их отношении соблюдение принципа равенства всех перед законом и судом. Дополнительные гарантии в осуществлении прав представителей коренных малочисленных народов призваны реализовать этот принцип в системе законодательных норм государства, понимающего необходимость гарантированности данного конституционного положения в отношении групп населения, поставленных в условия, отличные от общесуществующих для большинства населения страны.

Целью доказывания в уголовном процессе является установление объективной истины по делу. Без надлежащего исследования личности обвиняемого данная цель не может быть признана достигнутой. Рассмотрение личности представителя коренного малочисленного народа в отрыве от социальной, этнической среды, игнорирование его специфики влечет за собой нарушение его конституционных прав. Информация, которая исходит от лица, принадлежащего к одному из таких народов, при его участии как в уголовном, так и гражданском судопроизводстве должна восприниматься тоже с учетом специфики этого народа. Поэтому необходимо введение в процессуальное законодательство нормы об обязательном участии специалиста-этнолога при рассмотрении дел по обвинению в совершении преступления

представителя коренных малочисленных народов и соответствующих норм о возможности использования мнения специалиста в гражданском и уголовном процессе, когда он участвует в ином качестве (свидетеля, потерпевшего, истца, ответчика).

Соответствующие изменения в процессуальном законодательстве Российской Федерации были бы последовательным шагом государства на пути правового обеспечения интересов коренных малочисленных народов и реализацией их конституционного статуса.

Придание данным народам особого статуса нельзя рассматривать только как меру социальной защиты этих народов, поставленных в тяжелые жизненные обстоятельства. Это прежде всего признание их отличий, существования в их обществе уникальных норм поведения, не свойственных другим. Законодательные гарантии учета данных норм означают уважение к ним со стороны государства, стремление обеспечить комфортные правовые условия не только для большинства, но и для меньшинства, признание права «быть не похожим», стремление не к унификации, а к созданию условий для нормальной жизни представителей различных этносов, отдельных народов России. Именно такой подход характеризует демократическое, правовое государство.

V.

**Несудебные процедуры
разрешения конфликтов
при осуществлении природопользования**

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И «ЭТНИЧЕСКИЕ ТРЕБОВАНИЯ» ПРИ ЕЕ ПРОВЕДЕНИИ В КАНАДЕ

Р. Криби

Введение

Основанием для участия аборигенов в оценке воздействия на окружающую среду в Канаде является положение о том, что принимаемые органами власти решения не должны необоснованно ущемлять права и интересы аборигенных народов. Вместо того, чтобы полагаться на выполнение этого требования самим правительством, первые нации Канады и провинции Британская Колумбия часто пытались добиться значимого участия в процессе экологической экспертизы с тем, чтобы иметь возможность выражать и защищать свои интересы.

Согласно Конституции Канады¹ экологическая экспертиза не подпадает под исключительную юрисдикцию ни федерального, ни провинциальных правительств. В результате правительства того и другого уровня установили закрепленные в законах режимы экологической экспертизы, которые применяются на подпадающих под юрисдикцию каждого из них территориях, и в этих законах имеются положения о согласованных действиях в тех случаях, когда законы совпадают.

Федеральный режим применяется в соответствии с канадским законом «Об экологической экспертизе»², который был принят в 1992 г. и провозглашен вступившим в силу в январе 1995 г. Провинциальный режим в Британской Колумбии применяется в соответствии с законом «Об экологической экспертизе»³, который вступил в силу в июне 1995 г.

В связи с очевидной вероятностью дублирования, неэффективности и дополнительных затрат федеральный закон и закон провинции Британская Колумбия были приведены в соответствие друг с другом по Соглашению о гармонизации⁴. Это Соглашение, наряду с Общеканадским соглашением о гармонизации⁵, которое было заключено на следующий год (и участником которого не является провинция Квебек), решает различные экологические вопросы. Оно дает возможность федеральным органам участвовать в проводимой провинцией

экологической экспертизе с целью обеспечения выполнения федеральных требований.

В обоих законах содержатся положения об их пересмотре через пять лет после вступления в силу. Такой пересмотр был недавно завершен, и сейчас законом предусмотрено участие аборигенов в процессе экологической экспертизы. Эти сравнительно новые процедуры, которые были дополнены несколькими важными судебными решениями и которые позволяют одновременно пересматривать и оценивать экологическую экспертизу, подготовили пространство для значительного усиления влияния аборигенов в данной области.

Экологическая экспертиза в Британской Колумбии

Задача экологической экспертизы состоит в том, чтобы обеспечить соответствие предложенной по освоению природных ресурсов целям экологической устойчивости, которые определены в статье 2.

«2. Цели настоящего Закона состоят в следующем:

(а) способствовать экологической устойчивости путем защиты окружающей среды, укрепления экономики и благосостояния общества;

(б) обеспечить тщательную, своевременную и всестороннюю оценку рассматриваемых проектов с точки зрения их воздействия на экологию, экономику, социальную сферу, культуру, историческое наследие и здоровье людей;

(с) предотвратить или снизить вредное воздействие рассматриваемых проектов;

(д) разработать открытую, поддающуюся отчетности и независимую проводимую процедуру для оценки

(1) рассматриваемых проектов и

(2) деятельности, которая относится к экологии или землепользованию и которая передается на рассмотрение совету в соответствии с полномочиями, перечисленными в статье 51(1)(с),

(е) обеспечить в проводимой согласно настоящему закону экспертизе участие общественности, представляющих проект организаций, первых наций, муниципальных и других органов управления, правительства провинции и его учреждений, правительства Канады и его учреждений, а также организаций других административно-территориальных единиц, соседствующих с Британской Колумбией».

Необходимо подчеркнуть, что статья 2(б) требует выхода экспертизы за рамки чисто природоохранных проблем и оценки широкого спектра других воздействий в ходе одного процесса.

Четкое указание в статье 2(е) на участие в процессе экологической экспертизы первых наций имеет важное значение для аборигенных народов по двум причинам: во-первых, для защиты прав аборигенов

на землю и ресурсы путем влияния на решения о промышленном развитии на их территориях и, во-вторых, для поддержки экономического развития аборигенов. Многие аборигены хорошо понимают, что ключ к защите их культуры и общества лежит в создании устойчиво развивающейся экономики, которая заняла бы свое место в развитой рыночной системе. Этот вывод основан на двух мудрых мыслях:

- «Нельзя вырезать тотем на пустой желудок»; и
- «Лучший способ разговаривать с белым человеком — через его кошелек».

Однако нельзя говорить, что сам по себе процесс экспертизы представляет собой идеальные условия для принятия решений об экономическом развитии. Фактически имеются очень убедительные причины для отделения делового аспекта аборигенного развития от политических и технических процессов, происходящих при осуществлении экологической экспертизы. Однако экспертиза создает такой климат, в котором первые нации могут напрямую иметь дело с предлагающими проект организациями по вопросам влияния проекта на их положение и получения выгод от него, а также по другим вопросам, таким, как проведение научных исследований и подготовка кадров.

Проекты, которые должны проходить экспертизу согласно закону провинции Британская Колумбия «Об экологической экспертизе», перечислены в приложении под названием «Перечень проектов, подлежащих экологической экспертизе». В определенных условиях закон позволяет министру окружающей среды отдавать приказ об экспертизе коммерческих и правительственных проектов, не вошедших в перечень. Например, экспертиза проектов разведения лосося в прибрежных водах, вызывающих много противоречий. Однако процедура экспертизы действует одинаково, независимо от содержания проекта, подвергаемого рассмотрению.

Если проект сложный, то экспертиза проводится в три этапа. На первом этапе предлагающая проект организация подает детальную официальную заявку в Управление экологической экспертизы провинции, которое является нейтральным органом, отвечающим за обеспечение процесса экспертизы. Комитет по рассмотрению проектов, в работе которого должно быть обеспечено полноправное участие аборигенов, назначается исполнительным директором Управления для рассмотрения заявок и организации консультаций с ответственностью и первыми нациями, что предусмотрено законом. После этого Комитет дает рекомендации министру окружающей среды и министру кабинета, осуществляющему законодательный надзор за проектом. Он может рекомендовать одобрить проект, отвергнуть его или перейти ко второму этапу.

Комитеты по рассмотрению проектов являются ключевыми элементами процедуры экологической экспертизы в провинция. Их задачи определены в статье 10 закона следующим образом:

«10. Задачи Комитета по рассмотрению проектов, учрежденного для экспертизы конкретного проекта, состоят по отношению к этому проекту в следующем:

(а) представлять исполнительному директору, министру окружающей среды и курирующему проект министру экспертные советы, рекомендации и результаты анализа; и

(б) передавать исполнительному директору, министру окружающей среды и курирующему проект министру:

- (1) мнения, полученные в результате проведения предусмотренного настоящим законом опроса,
- (2) советы и рекомендации общественного экспертного комитета, если таковой образуется по поводу рассматриваемого проекта,
- (3) оценку потенциального воздействия проекта, и
- (4) перечень мер по предотвращению или ослаблению отрицательного воздействия проекта».

Если вопросы не решены и проект перешел на второй этап, Комитет по рассмотрению проектов предписывает представление более детального доклада по проекту. После представления такого доклада организацией, предлагающей проект, комитет рассматривает его и дает свои рекомендации в таком же порядке, как и на первом этапе.

Если проект является особенно сложным или политически чувствительным, он переводится на третий этап для формального заслушивания Советом по экологической экспертизе, назначенным кабинетом министров провинции. После слушаний Совет представляет свои рекомендации кабинету министров, который принимает окончательное решение.

Аборигены могут обеспечить свое участие в процессе экологической экспертизы двумя путями. Во-первых, органы управления первых наций имеют возможность участия в различного рода обсуждениях проекта, которые согласно закону должны быть организованы для общественности организацией, предлагающей проект. Однако поскольку в ходе этих общественных консультаций не всегда учитывается мнение аборигенных органов управления и особый характер прав аборигенов, коренные народы обычно не испытывают большого доверия к ним.

Во-вторых, что более важно, статья 9(2)(d) провинциального закона предусматривает официальное участие первых наций в работе Комитета по рассмотрению проектов на следующих условиях:

«9(2) Исполнительный директор обязан предложить каждому(ой) из ниже перечисленных [органов, организаций] назначить в состав Комитета по рассмотрению проектов, образованном в соответствии с под-

пунктом (1), определенное, не превышающее указанного исполнительным директором, количество лиц для представления своих интересов...

(d) любой первой нации, на традиционной территории которой или вблизи нее планируется осуществление проекта».

Судебные решения широко толкуют определение «первая нация»⁶, и процедура считается доступной для любой группы людей, которая доказала, что является первой нацией. Комитет по рассмотрению проектов является межправительственной структурой, и в его работе не могут участвовать представители организации, предлагающей проект, или представители общественности. Такой порядок особенно важен для первых наций, чьи особые права и земельные интересы не позволяют им участвовать в процедурах, предоставляющих им лишь статус «заинтересованной стороны».

Таким образом, Комитеты по рассмотрению проектов определяют характер проводимой в провинции экологической экспертизы, хотя их окончательные рекомендации являются всего лишь рекомендациями, и могут обеспечить поднятие и решение касающихся аборигенов проблем. Если принято решение об осуществлении проекта, обычно интересы первых наций учитываются в обязательном порядке. Они включаются в Сертификат утверждения проекта, выдаваемый правительством и означающий разрешение на начало работ по проекту.

Кроме официального участия в проводимой экспертизе, первые нации имеют дополнительные возможности для этого на политическом и законодательном уровне. Например, когда составлялся проект действующего закона, был образован консультативный комитет, состоявший из представителей таких политических организаций, как Высший совет первых наций (рамочная организация первых наций, участвующих в переговорах по заключению договоров в провинции Британская Колумбия) и советов различных племен. Он представлял рекомендации правительству провинции. Хотя процесс консультаций редко полностью реализует устремления аборигенов, иногда он имеет успех, как например в случае с комитетами по рассмотрению проектов.

Консультативный комитет стал также основой более формальной группы первых наций, которой было предложено работать с консультантом, проводившим анализ закона в течение пяти лет. Группа работала очень активно и способствовала внесению в политику некоторых изменений, отражающих интересы аборигенов. Далее она стала именоваться Технической рабочей группой первых наций по экологической экспертизе (ТРГЭ) и в настоящее время проводит заседания примерно четыре раза в год с целью обсуждения различных вопросов, обмена информацией и выработки рекомендаций для правительства провинции по проблемам экологической экспертизы, в которой

участвуют аборигены. Работу группы финансирует провинциальное Управление экологической экспертизы, предоставляя средства для покрытия транспортных расходов, оплаты проживания членов группы и выплат по некоторым контрактам на выполнение исследований в целях более детальной проработки конкретных вопросов.

ТРГЭ также включает представителей федеральных органов, таких, как Канадское управление по экологической экспертизе и Министерство рыболовства. Группа является единственной организацией в Британской Колумбии, которая занимается проблемой применения прецедентного права при проведении формальных консультаций между правительством и аборигенами по вопросам, касающимся решений об использовании земли и природных ресурсов, обсуждающимся на трехсторонней основе.

Нынешняя инициатива группы заключается в разработке своего рода «набора инструментов» для экологической экспертизы, который предназначен для получения первыми нациями удобных для пользования детальных справочных материалов для участия в рассмотрении проектов. Намерение состоит в том, чтобы эта инициатива способствовала компенсации недостатка возможностей многих первых наций Британской Колумбии путем открытия им доступа к опыту, накопленному другими участниками проведения экологической экспертизы.

ТРГЭ имеет двух представителей в составе общественного консультативного комитета, обеспечивающего обмен информацией и дающего политические рекомендации непосредственно заместителю министра, который возглавляет Управление экологической экспертизы. В состав комитета входят также представители неправительственных экологических организаций и промышленных компаний, что дает возможность обмена информацией и планами на очень высоком уровне.

У аборигенов есть еще одна возможность участия в экологической экспертизе проектов добычи полезных ископаемых в северной части провинции Британская Колумбия. Вслед за утверждением проекта правительством провинции, в районе которой осуществляется проект, первым нациям предлагается участвовать в работе одного из двух совместных комитетов по горнодобывающим разработкам. Эти комитеты координируют выдачу уполномоченными законом министерствами разрешений на строительство шахт. Хотя эти процессы и не являются частью экологической экспертизы, они нередко определяют соблюдение условий, поставленных организацией, предлагающей проект, в сертификате утверждения проекта. Эти комитеты в определенной степени способствуют решению постоянно возникающих проблем, связанных с экологическим мониторингом и соблюдением условий после формального завершения процесса экологической экспертизы.

Наконец, первые нации, которые возражали против недостатков конкретного проекта, с некоторой долей успеха обращались в суд. Самыми заметными судебными решениями в Британской Колумбии были решения по делам, возбужденным племенами Чеслатта /Cheslatta/⁷ и Тлингит, проживающими на реке Таку Ривер /Taku River Tlingit/⁸. Решение суда по первому делу привело к тому, что Комитет по рассмотрению проекта вновь обратился к нерешенным проблемам защиты дикой природы, а также внес некоторую ясность в определение «значимые консультации». Проведения таких консультаций требует закон, но это постоянно вызывает огромные трудности по всей Канаде.

Судебное решение по делу племени Тлингит привело к отмене разрешения на строительство шахты в силу разногласий по поводу отрицательного воздействия на природу дороги, которую предполагалось проложить по традиционной территории этого племени. Решение частично основывалось на отсутствии в законе разъяснения термина «устойчивый». Провинциальное Управление экологической экспертизы должно теперь выработать рекомендации по устранению этого недостатка.

Принятый в провинции процесс экологической экспертизы и нейтральность Управления экологической экспертизы по ряду причин вызывают определенную степень доверия со стороны аборигенов, что весьма необычно для отношения аборигенов к правительственным органам. К таким причинам относятся следующие.

1. Провинциальный закон «Об экологической экспертизе» является сравнительно новым и достаточно прогрессивным в плане признания интересов первых наций и обеспечения участия аборигенов в проведении экспертизы.

2. Управление экологической экспертизы, как правило, быстро и позитивно реагирует на судебные решения, касающиеся прав и интересов первых наций. Примером является работа по разъяснению термина «устойчивость» после принятия судом решения по делу, возбужденному племенем Тлингит. Обычно правительственные органы медленно и неохотно реагируют на решения, выносимые в пользу первых наций, однако подход Управления экологической экспертизы явился позитивным вкладом в обеспечение торжества закона.

3. Управление экологической экспертизы обеспечивает некоторую финансовую поддержку участия аборигенов в работе комитетов по рассмотрению проектов и в процессе консультаций. Первые нации в Канаде в основном бедны, и их возможности по участию в межправительственных мероприятиях во многом ограничены отсутствием финансовых средств.

4. Управление экологической экспертизы предприняло реальные попытки включить первые нации в процессы разработки законов и по-

лики. И хотя результаты не всегда оправдывали ожидания первых наций, которые предпочли бы участвовать не в консультациях, а в процессе принятия решений, некоторый прогресс был все же достигнут.

5. Управление экологической экспертизы пользуется очень современной и доступной системой регистрации проектов, которая позволяет первым нациям и широкой общественности получать самую последнюю информацию о предлагаемых проектах и связанных с ними процедурах экспертизы. Такая информация имеет важнейшее значение для оценки потенциально отрицательного воздействия проекта.

6. Управление экологической экспертизы отдаст приоритет проблемам просвещения, профессионального обучения и подготовки руководящих кадров из числа представителей первых наций. Учитывая историю лишений и нищеты, такие инициативы имеют важнейшее значение в плане преодоления социальных и экономических различий между аборигенными народами и другой частью канадского общества.

7. Управление экологической экспертизы серьезно воспринимает проблемы аборигенов, их участие в различных процессах, связанных с экспертизой. Личные отношения между работниками Управления и представителями первых наций достигли такого уровня доверительности, который необходим для ведения значимого диалога.

Нельзя, конечно, утверждать, что принятая в провинции процедура экологической экспертизы идеально отвечает интересам аборигенов. Кроме того, эта процедура не применяется на землях индейских резерваций без согласия правительства провинции, которое дается в тех весьма редких случаях, когда для осуществления проекта требуется разрешение или лицензия провинциального правительства. Однако процедура экологической экспертизы потенциально эффективна для учета интересов аборигенов. Она является одним из немногих положительных элементов истории отношений между правительством провинции Британская Колумбия и первыми нациями. Провинция далеко обогнала в этом вопросе федеральное правительство.

Федеральная экологическая экспертиза в Канаде

В данной статье достаточно отметить, что цели федеральной экологической экспертизы практически совпадают с целями экспертизы, проводимой в провинциях. Она направлена на совместимость устойчивого экологического развития с социальными, экономическими и культурными ценностями. Однако процедуры в обоих случаях существенно отличаются друг от друга, что обуславливает их соответствующее влияние на участие в них аборигенов. В частности, несмотря на особые отношения, установленные по Конституции между федеральным правительством и аборигенными народами Канады, федеральная

экологическая экспертиза предусматривает относительно мало возможностей участия в ней аборигенов и широкой общественности.

Процедура федеральной экологической экспертизы определяется практически полностью внутренним порядком действия, в результате которого представляются рекомендации принимающим решения лицам, имеющим «полномочия ответственности» за федеральные проекты, как это определено в законе «Об экологической экспертизе в Канаде». Подлежащие экспертизе проекты перечислены в законе и включают как физические работы, так и не связанную с физическими работами деятельность, в том числе полеты военной авиации на малых высотах. Все такие проекты и виды деятельности занесены в специальный перечень.

Федеральным законом предусмотрены четыре уровня проведения экологической экспертизы:

- внутреннее предварительное рассмотрение предлагаемого проекта уполномоченным органом или предварительное рассмотрение проектов определенной категории, имеющих общие черты;
- всестороннее изучение типов проектов, которые указаны в специальном перечне;
- независимое посредничество при решении особенно противоречивых вопросов, выделенных в ходе всестороннего изучения проектов;
- отдельное рассмотрение проекта независимым экспертным советом, назначаемым Министром охраны окружающей среды Канады.

Девяносто пять процентов проводимых в Канаде федеральных экологических экспертиз осуществляется на уровне предварительного рассмотрения. Такое рассмотрение не предусматривает участия в нем аборигенов, чем федеральное правительство формально нарушает свои обязательства о проведении официальных консультаций с первыми нациями при принятии решений, которые потенциально могут ущемить права аборигенов, включая право собственности на землю.

В провинции Британская Колумбия независимые советы никогда не проводили экологическую экспертизу, хотя в ближайшем будущем такое событие ожидается.

Требование выполнения положений закона «инициируется» одним из четырех действий со стороны федерального правительства:

- федеральное правительство предлагает проект;
- федеральное правительство продает, сдает в аренду или иным образом распоряжается землей, предназначенной для реализации проекта;
- федеральное правительство оказывает денежную или иную финансовую поддержку проекту; или
- федеральное правительство осуществляет функции регулирования, такие, как выдача разрешений, лицензий, утверждений и иных

разрешительных документов, предусмотренных прилагаемым к закону «Особым перечнем».

Существует также «Перечень исключений», в который входят чрезвычайные ситуации, маломасштабные и оказывающие незначительное отрицательное влияние проекты, которые в противном случае попадали бы под действие закона.

В течение пятилетнего периода пересмотра закона, который завершился весной 2000 г., Канадское агентство по экологической экспертизе, являющееся независимым органом, отвечающим за обеспечение исполнения закона, активно привлекало первые нации к процессу экспертизы через различные рамочные провинциальные и национальные организации. Это знаменовало первый опыт широкого привлечения первых наций к разработке политики на федеральном уровне. Учитывались также различные судебные решения по искам, возбужденным аборигенами и природозащитными организациями.

Другие нормативные акты об экологической экспертизе

Кроме существующих федеральных и провинциальных законов имеются или разрабатываются с целью соблюдения интересов аборигенов другие пути и документы. К ним относятся заключение договоров, *Рамочное Соглашение по управлению землями первых наций* и система «ссылок», принятая в других министерствах.

Соглашения по договорам, заключенные с середины 1970-х годов, обычно содержат положения, отражающие новые подходы первых наций к экологической экспертизе, которые, как правило, выражаются в той или иной форме участия в работе различных специальных комитетов или советов, создаваемых в соответствии с законом «Об экологической экспертизе в Канаде». Однако старые договоры не содержат никаких положений, касающихся экологической экспертизы. В договорах, о заключении которых идут переговоры в провинции Британская Колумбия, отражается стремление навязать процедуры провинциальной и федеральной экологической экспертизы в отношении земель аборигенов и предусматриваются очень ограниченные независимые полномочия для первых наций. Эта модель была принята в недавно подписанном Окончательном соглашении Нисга'а /Nisga'a/, племени, проживающего в северо-западной части Британской Колумбии. Основными проблемами в ходе переговоров остаются значимое участие аборигенов и отчетность федеральных и провинциальных органов власти по принятым решениям.

Рамочное Соглашение по управлению землями первых наций было заключено в 1996 г. и ратифицировано федеральным правительством в 1999 г.¹⁰. Это двустороннее соглашение, достигнутое между федераль-

ним правительством и четырнадцатью первыми нациями Канады, которое предоставляет полномочия племенам-участникам взять на себя от федерального Министерства по делам индейцев и развитию Севера управление землями индейских резерваций. Это включает полномочия устанавливать разработанную первыми нациями и обязательную для исполнения процедуру экологической экспертизы проектов на землях резерваций при том условии, что требования этой процедуры являются более строгими по сравнению с требованиями провинциальной экспертизы и не противоречат федеральным требованиям. Четыре племени недавно завершили процесс ратификации Соглашения, но ни одно из племен пока не разработало процедуру экологической экспертизы. Временно действуют положения существующей процедуры, предусмотренной законом «Об экологической экспертизе в Канаде».

Законодательный подход к осуществлению фундаментальных полномочий аборигенов по самоуправлению может оказаться чрезвычайно важным. Он уникален для Канады и, как представляется, имеет некоторое сходство с существующим положением в России.

Принятая в других министерствах система «ссылок» представляет собой процедуру «мини-экологической экспертизы», которая действует более или менее аналогично процедуре предварительного рассмотрения проектов, предусмотренной законом «Об экологической экспертизе в Канаде». Суть этой системы состоит в том, что провинциальное министерство, которое готовит решение о применении права собственности на землю, может разослать краткое описание предлагаемого проекта в другие провинциальные или федеральные министерства, заинтересованные в проекте, и предложить им представить их собственные комментарии. Эти комментарии предназначены для получения большей информации о проекте в процессе принятия решения. Многие министерства рассылают такие документы первым нациям, проживающим в местах планируемого осуществления проекта. Однако ответ аборигенов обычно ограничен в виду отсутствия у них квалифицированных кадров, по причине огромного объема работы, а также из-за неуверенности в способности правительства принимать мудрые решения, уважающие права аборигенов, включая право собственности на землю.

Вопросы на будущее

Для планирования будущих процессов в Канаде и в России может оказаться полезным краткое рассмотрение проблем, встававших перед первыми нациями Канады в течение пятилетнего периода пересмотра закона провинции Британская Колумбия «Об экологической экспертизе» и Закона «Об экологической экспертизе в Канаде». К таким проблемам относятся следующие:

1. *Традиционные знания.* Эта новая проблема подвергается интенсивному обсуждению. Статьи 8(j) и 14 Конвенции ООН «О биологическом разнообразии», которую подписала Канада, подлили масла в огонь этого обсуждения. Проблемы, связанные с включением в процесс экологической экспертизы информации, полученной от аборигенных народов, в том числе об обычном праве, только начинают исследоваться в Канаде, также как и вопросы о правах на интеллектуальную собственность, о правилах представления свидетельств, об основном на праве участия аборигенов в программах управления ресурсами. Соответственно, здесь есть чему поучиться у остального мира.

2. *Философия.* Некоторые первые нации пришли к выводу, что экологическая экспертиза отражает только чисто западные ценности и воззрения. Они считают, что процесс должен быть реструктурирован для отражения традиционных ценностей, более близких к религии аборигенов. Это может быть достигнуто через расширенное толкование таких понятий, как «отрицательное воздействие на окружающую среду» и «значительное отрицательное воздействие на окружающую среду», особенно в федеральных законах.

3. *Консультации.* Первые нации стремятся к тому, чтобы экологическая экспертиза соответствовала требованиям обычного права. Если существует вероятность ущемления прав аборигенов, включая права собственности на землю, решениями правительства, они стремятся проводить с ним консультации. Этого можно добиться путем активизации участия аборигенов в различных процедурах на федеральном уровне, а также через более широкое признание их юрисдикции над традиционными землями.

4. *Кумулятивное воздействие.* Ни федеральная, ни провинциальная процедура экологической экспертизы не может в полной степени решить вопрос кумулятивного или нарастающего воздействия на природу предлагаемого проекта в контексте предыдущего промышленного освоения того же района. Это основная проблема промышленных или плотно застроенных районов.

5. *Положения о резервациях индейцев.* Статья 10 федерального закона «Об индейцах»¹¹, который регулирует практически всю деятельность на землях индейских резерваций, предусматривает правила применения его на территориях резерваций. Однако такие правила никогда не были закреплены законодательно. Этот правовой вакуум создал значительную неопределенность и дополнительные трудности для органов управления индейских племен.

6. *Трансграничные вопросы.* Статья 48 федерального закона позволяет федеральному правительству вмешиваться и проводить экспертизу, когда деятельность провинциального правительства, не подвер-

гаемая экспертизе, может потенциально повлиять на некоторые засе-денные аборигенами земли, включая резервации индейцев и земли, определенные для охвата договорами. Это гармонирует с особыми фидуциарными отношениями между федеральным правительством и аборигенными народами. Однако статья в сегодняшней редакции трудновыполнима и не может эффективно применяться.

7. *Кадровый потенциал.* Существует почти повсеместная необходимость подготовки кадров и финансовой помощи аборигенам для обеспечения их участия в проведении экологической экспертизы на всех уровнях.

8. *Применение.* В Британской Колумбии лесная промышленность оказывает значительное влияние на интересы аборигенов. Однако этот вид деятельности исключен из провинциальной экологической экспертизы по причине того, что он проходит через отдельный процесс планирования, который уступает экологической экспертизе. Существует необходимость гармонизации этих процессов.

Заключение

Более ста стран мира в настоящее время применяют экологическую экспертизу в том или ином виде. Канада и провинция Британская Колумбия являются признанными лидерами в этой области. Значительного прогресса удалось добиться за последние десять лет, но предстоит еще много работы до того, как эти процедуры станут полностью действенными в отношении аборигенных народов. Участвующие в этой работе специалисты рады поделиться своим опытом и поучиться на опыте других.

Перевод В. Н. Курякова

¹ Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict.. c.3 (U.K.)

² S.C. 1992, c. 37

³ R.S.B.C. 1996, c. 119

⁴ Canada-British Columbia Agreement for Environmental Assessment Cooperation, April 16, 1997

⁵ Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization, and the Sub-Agreement on Environmental Assessment, Canadian Council of Ministers for Environment, January 29, 1998

⁶ Cheslatta Carrier Nation v. British Columbia (Project Assessment Director) [1998] 3 C.N.L.R. 1 (B.C.S.C.)

⁷ Supra, note 6

⁸ Taku River Tlingit v. British Columbia and Redfern Resources, Vancouver Registry A990300, April 30, 1999

⁹ Framework Agreement on First Nation Land Management Between the following First Nation: Westbank, Musqueam, Lheidli T'enneh (formerly known

as «Lheit Lit-en»). N'Quatqua, Squamish, Siksika, Muskoday, Cowessess, Ojibwayak Cree, Nipissing, Missisaguas of Scugog Island, Chippewas of Mnjikaning, Chippewas of Georgina Island, Saint Mary's and the Government of Canada, February 12, 1996, as amended

¹⁰ First Nation Land Management Act, S.C. 1999, c. 24

¹¹ R.S.C 1985, c. 1-5.

ЭТНОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

В. В. Степанов

В современном мире и в нашем отечестве признается право больших и малочисленных народов на *сохранение культурной самобытности*. Опыт истории показывает, что обладание этим правом представляет собой несравнимо большую ценность, нежели политический суверенитет и экономическое самоопределение этнических общностей. Но как сохранить самобытность, если в традиционной культуре не предусмотрены механизмы защиты и быстрого восстановления от разрушительных воздействий современного технологического мира? Идея нового подхода состоит в том, чтобы постепенно создать специальную систему контроля над важными видами хозяйственной и управленческой деятельности, которые могут оказывать разрушающее воздействие на этнические сообщества. При этом следует отказаться от юридического поиска субъекта права и более всего ориентироваться на *объект*. Объектом законодательной защиты в цивилизованном обществе должна стать *этнокультурная среда*. Если этнокультурная среда обретет должную защиту, это и будет означать реализацию права каждой этнической группы на сохранение культурной самобытности. Разумная защита этнокультурной среды, но не ее консервация, в конечном итоге ведет к социальной, правовой и экономической стабильности.

Механизмом такой защиты может стать специализированная *экспертиза*, с помощью которой (естественно, при ее легитимном статусе) оценивается возможный ущерб, наносимый этнокультурной среде значительным хозяйственным вмешательством и иной практической деятельностью. Новый вид экспертизы пока не имеет концептуальных аналогов в мире. Экспертиза в России производится около 10 лет. В список видов деятельности, подлежащих оценке со стороны этнологической экспертизы, входят прежде всего такие, которые оказывают непосредственное разрушающее воздействие на этнокультурную среду и группы населения (например, проекты крупных строек или разработки месторождений). Пока данный вид экспертизы существует

лишь как научно-прикладная деятельность узкого круга академических работников (этнологов и антропологов).

Между тем в российском обществе уже существует стойкая потребность, а в федеральных государственных структурах — наконец и желание придать академической гуманитарной экспертизе законный статус. Однако ряд обстоятельств убеждает нас в том, что хорошая идея может получить неадекватное воплощение и остаться незамеченной российской общественностью, если ее осуществление будет всецело доверено чиновникам госаппарата. Необходима разработка теоретической концепции этнологической экспертизы.

Занимаясь в течение многих лет проблемами социальной экологии, сотрудники сектора этнической экологии Института этнологии и антропологии РАН пришли к выводу о необходимости разработки стандартных методов анализа административных решений и проектов, затрагивающих этнические общности. Такая форма экспертизы получила развитие с 1989 г. Она позволяет выяснить, какие негативные последствия для данной этнической группы будет иметь конкретное управленческое решение. Данная форма анализа получила название «*этноэкологическая (или этнологическая) экспертиза*»¹.

Наш исследовательский опыт показывает, что заинтересованность в такого рода экспертизе проявляет и региональная администрация, и местное население. С одной стороны, управленческие структуры получают необходимые сведения о том, насколько планируемая деятельность соответствует местным условиям. В то же время общественность, со своей стороны, делает выводы о компетентности местной администрации. На наш взгляд, разумная защита этнокультурной среды (но не ее консервация) в конечном итоге ведет к социальной, правовой и экономической стабильности.

С конца 1980-х годов сотрудники упомянутого подразделения ИЭА РАН участвовали в проведении экспертизы ряда крупных государственных социальных проектов, а именно: проект строительства каскада ГЭС на Алтае (по заказу Гидропроекта РФ, 1990-93 гг.); проект миграционной политики в Российском Нечерноземье (Госкомтруд СССР, 1990-91 гг.); проект оптимального расселения русских переселенцев из республик бывшего СССР в Россию (Министерство сельского хозяйства РФ, 1992 г.); проект этнокультурной автономии и развития малочисленного народа вепсов (Министерство культуры РФ, 1989-90 гг.); анализ этнокультурного и демографического состояния русскоязычного населения в Закавказье (Госкомнац РФ, 1993 г.); картографирование этноконфликтных территорий РФ для целей адекватной промышленной политики (Госкомитет РФ по промышленной политике, 1993 г.). Также были проведены экспертные исследования,

выполненные для местных (областных и районных) администраций: «Культурно-экологические территории Прибайкалья», 1994 г.; «Проблемы создания автономии сергачских татар», 1991 г.; «Этнокультурная выживаемость народностей Севера в Ханты-Мансийском АО», 1995 г.; проект строительства транспортной магистрали на Дальнем Востоке по проекту Всемирного банка, 1997 г., и др. Одна из последних работ авторов – экспертиза проекта Всемирного банка «Социально-экономические проблемы миграции из районов Севера России» в 1998 г.

В 1992 г. автором предпринята первая (и, увы, безрезультатная) попытка придания такой экспертизе легитимного статуса в сфере гражданского строительства. Велись переговоры с представителями соответствующего министерства. В 1994 и в 1995 годах автором и другими исследователями была сделана вторая попытка внедрения специализированной экспертизы в практику государственного управления. В то время Госкомсеверу РФ была представлена идея этнологического мониторинга северных регионов России и приравненных к ним областей. Для ее реализации федеральным правительством планировалось выделить средства, а к обсуждению и участию в разработке мониторинга привлекались специалисты-системотехники высокого класса. Однако по причинам министерских реорганизаций проект заглох. Тогда же автор получил финансовую поддержку для разработки методов экспертизы от Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ)².

Исследовательская деятельность, имевшая в 1980-х годах почти сугубо академический характер, постепенно переросла в научно-прикладные изыскания. С начала 1990-х годов государственные официальные лица стали проявлять заинтересованность в объединенной работе с этнологами и социологами, особенно в тех случаях, когда общественное мнение могло отрицательно сказаться на репутации некоторых политических деятелей или их решений. Все чаще признавалось, что без специалистов из области этнографии трудно оценить вероятность возникновения этнических проблем и их возможные последствия.

Консультации академических работников-этнологов постепенно стали превращаться в некоторые формы постоянного сотрудничества с правительственными органами или должностными лицами³. Например, профессора З. П. Соколова, В. А. Тишков и Л. М. Дробижева (Институт этнологии РАН) разработали первую версию закона о малочисленных этнических группах Сибири и Севера, который был призван регулировать в том числе и поземельные отношения этих групп с государством. Позднее к решению сходных проблем были привлечены многие другие работники из этой научной сферы. В кон-

це 1980-х — начале 1990-х годов этнологи стали принимать активное участие в анализе значительных социальных государственных проектов. В науке все шире утверждалось представление о необходимости скрупулезной проработки хозяйственных проектов с учетом специфических запросов населения и необходимости компенсаций в случае нанесения значительного ущерба хозяйству и культуре народов, прежде всего тех, чья жизнь основана на традиционном ведении хозяйства. Так были приостановлены или скорректированы некоторые индустриальные и политические проекты, потенциально вредные для местных этнических групп⁴. Однако ни с какими государственными органами федерального уровня сотрудничество ученых в сфере защиты этнокультурной среды не приобрело устоявшихся форм. Исключением является вяло действующий экспертный совет с участием этнологов при Министерстве культуры РФ, работа которого направлена на защиту архитектурных памятников народного зодчества.

Между тем совершенно очевидно, что для принятия каких-либо политических и экономических решений и вообще для оценки тех или иных общественных событий ситуативные консультации специалистов по «этническим вопросам» отнюдь не достаточны. Требуются узаконенные систематические экспресс-исследования без терминологического и предметного «разнобоя». В конце 1998 г. вновь возникла идея внедрения этнологической экспертизы в практику государственного управления. В реорганизованном в очередной раз Министерстве по делам национальностей на какой-то период возникло даже специализированное подразделение, именуемое «Этноэкспертиза».

Казалось бы, наконец, представился удобный случай для реализации давно продуманных планов. Однако обнаружились препятствия, действие которых оказались фатальными. Дело в том, что нынешнее российское общество с большой настороженностью относится к проблемам так называемой этнической («национальной») тематики. Поэтому судьба этнологической экспертизы во многом зависит от того, в каком виде будет представлена первая версия соответствующего закона (или пакета законов и поправок). Новоявленный проект закона имел мало шансов быть разработанным на должном уровне по следующим причинам:

- ориентация ответственных министерских работников на нереально сжатые сроки выполнения (2 — 3 месяца!);
- узкое, искаженное видение министерскими разработчиками сути проблемы (что в значительной степени объясняется отсутствием среди них профессиональных этнологов и «текучестью» кадров);
- игнорирование необходимости проводить предварительные фундаментальные исследования, ибо разработка нового федерально-

го акта представлялась работникам министерства исключительно как проблема формулирования юридического текста.

С таким подходом *ни о каком новом инструменте социального регулирования российского общества не могло быть и речи*. В сложившейся уникальной ситуации, когда управленческая система готова воспринять идею этнологической экспертизы, государственная бюрократическая машина из-за своей скупости и недалекости оказалась не в состоянии должным образом эту идею воплотить. Поэтому академические изыскания в этой области должны сыграть свою решающую роль.

Научные публикации о влиянии социального управления на этнические культуры многообразны. Особенно это характерно для зарубежной научной этнологической (антропологической) традиции. В кратком обзоре нет возможности анализировать источники даже по тематическим группам, поскольку в каждой из таких групп увидевшие свет работы исчисляются сотнями (впрочем, это отчасти сделано А. Н. Ямсковым в своей книге в разделе «Методы этноэкологической экспертизы»⁵). С 1980-х годов принципиально новой линией развития этнологии на Западе стала ориентация значительной части профессионалов на практическую деятельность⁶, включающую консультирование и экспертизу по заказам частных, государственных и международных организаций. Профессиональные ассоциации и общества специалистов по прикладной этнологии (культурной/социальной антропологии) уже в конце 1980-х — начале 1990-х годов действовали в США, Великобритании, Канаде, Франции и других странах Запада⁷. Среди государств «третьего мира» практическая этнология получила наибольшее развитие в Индии, Мексике и Перу, где имеются соответствующие государственные исследовательские и административные учреждения⁸. На XIII Международном конгрессе антропологических и этнологических наук (г. Мехико, 1993 г.) была создана новая Комиссия Международного союза антропологических и этнологических наук (МСАЭН) «Антропология в политике и практике»⁹. В 1990-е годы за рубежом были опубликованы два авторитетных библиографических справочника по прикладным исследованиям в антропологии и социологии англоязычных стран мира — расширенное переиздание аннотированной библиографии научных публикаций по прикладной антропологии, составленной Джоном ван Уиллигеном¹⁰ и аннотированная библиография прикладных антропологических и социологических исследований 1975—93 годов, подготовленная экспертами и постоянными консультантами Всемирного банка в период 1975—93 гг.¹¹ Оба издания содержат более 800 реферативных статей¹². Их анализу посвящена специальная глава (автор А. Н. Ямсков) недавно опубли-

кованной монографии¹³. В кратком обзоре мы лишь резюмируем: несмотря на 20-летний период активной работы зарубежных культурных антропологов на поприще социального управления, следует все же констатировать, что пока в их среде не сложилось каких-то целостных концептуальных направлений в сфере этнологической практики.

Вместе с тем многое из опыта зарубежных академических специалистов можно так или иначе принять во внимание в ходе разработки российской концепции государственной этнологической экспертизы. В частности, очень важным является опыт анализа деятельности местных администраций и их прямого и косвенного воздействия на этнокультурные группы населения¹⁴.

Отечественных исследований по интересующей нас теме гораздо меньше, что связано с относительно небольшим опытом этнологов в социальном управлении и слабой разработанностью в науке проблем взаимоотношений государства и этнических общностей. Но и здесь, по нашей оценке, уже насчитывается более трехсот работ, имеющих непосредственное отношение к данной проблеме. Только по вопросам адаптации так называемого аборигенного (обычного) права к нынешним социальным условиям новые исследования исчисляются десятками¹⁵.

Среди общетеоретических работ следует, прежде всего, упомянуть статьи и монографии В. А. Тишкова¹⁶ и М. Н. Губогло¹⁷, а также теоретико-практические работы Л. М. Дробижевой¹⁸. Важны также исследования С. А. Арутюнова¹⁹, С. В. Соколовского²⁰ и ряд других²¹.

Участвуя в разработке законов и иных правовых норм, отечественные этнологи уже во многом преуспели. Особенно интенсивно академические работники сотрудничали с правоведами и законодателями в 1994–96 годах²². По вполне понятным причинам наиболее активны в этом отношении оказались исследователи малочисленных народов Севера²³. Гораздо сложнее было анализировать влияние социального управления на этнические общности в густонаселенных регионах России, где ошибки администрирования обозначены не столь явно²⁴.

В данном обзоре нет возможности анализировать массу научной литературы, издаваемой в регионах России. Приходится лишь упомянуть, что существует серия публикаций этнологического мониторинга в рамках программы Юнеско MOST, в течение 1997 и 1998 годов опубликовано более 15 монографий, авторами которых являются специалисты из регионов²⁵. Монографии пишутся по стандартному рубриктору, в котором, в частности, получили отражение такие темы: «Этническое представительство в органах региональной власти», «Коллективные права», «Авторитет местных лидеров», «Региональное культурное доминирование», «Изменения в самосознании», «Этнические стереотипы», «Групповые требования и жалобы»²⁶.

Наконец, нельзя не упомянуть и специальные труды сотрудников сектора этнической экологии Института этнологии и антропологии РАН. В период интенсивных исследований в сфере этнологической экспертизы в 1990-е годы ими опубликовано несколько монографий и более пятидесяти научных статей. Работы посвящены результатам ряда экспертиз социально значимых проектов (таких, например, как строительство Катунской ГЭС), а также фундаментальным подходам и методам экспертных исследований в области этнологии. От других исследований это направление отличается тем, что в течение 10 лет оно было ориентировано на создание эффективной формы контроля за действиями лиц, принимающих решения, чтобы в российском обществе была создана эффективная модель защиты этнокультурной среды населения.

В результате было выработано представление об этнологической экспертизе как комплексе стандартизированных научных исследований, направленных на оценку возможных этносоциальных последствий управленческой деятельности (под этносоциальными последствиями управления понимаются любые административные решения, которые воздействуют на этнокультурную среду и население).

Главная цель этнологической экспертизы — предупредить распад общности населения, провоцируемый управленческой деятельностью. При этом особое внимание уделяется проблеме сохранения этнокультурной среды, поддерживающей этой общность. Этнокультурная среда представляет собой результаты, средство и процесс коллективного существования людей. Это понятие объединяет не только языки общения, бытовые нормы и правила, но и хозяйственно-экономические виды деятельности со спецификой местных традиций и колорита. Это также коллективная психология, коллективное осознание местной общности и малой родины, и еще — сложная система позитивных психологических установок людей по отношению к окружающим естественно-географическим условиям. Непосредственную связь с этнокультурной средой имеют многие природные и исторические объекты. Разрушение этнокультурной среды дезорганизует среду жизни людей. Это, в свою очередь, приводит к расшатыванию и распаду этнокультурных групп и общности населения. Утрата общности, в свою очередь, стимулирует социальные проблемы, в числе которых — преступность, межгрупповой антагонизм, физическая и психическая заболеваемость и многое другое.

Ярким примером разрушения этнокультурной среды и следующего за этим распада этнической общности служит ситуация, в которой оказываются наиболее уязвимые аборигенные меньшинства. Алкоголизм, социальная апатия, распространение психопатологии, суицид

характерны не только для малочисленных этнических групп экономически неблагополучных регионов российского Севера, но и для североамериканских аборигенных меньшинств. У этнологов уже давно существует убеждение, что определенные «традиционные занятия играют важную роль в сохранении как культурных ценностей, так и физического и морально-психологического состояния представителей малочисленных народов»²⁷.

Казалось бы, достаточно разработать юридические механизмы защиты культуры и этого будет вполне достаточно для ослабления остроты перечисленных проблем – тем более, что на сей счет уже имеется значительный опыт в отношении опять-таки аборигенных народов. Традиционная жизнь меньшинств охраняется системой законов в США, Канаде, Австралии, Бразилии и других странах. В России наиболее интенсивно в этом направлении развивается региональное администрирование, прежде всего в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах.

Однако в данной сфере имеется масса трудностей²⁸, среди которых самая главная – субъективизм и косность закона как основного инструмента решения проблем. Кто-то в соответствии с юридическим нормативом имеет «право на традицию», а кто-то – нет. Причем основанием к этому, несмотря на многочисленные оговорки и «механизмы идентификации», фактически служат критерии этнической и расовой принадлежности. Понятно, что такая правовая «система» может функционировать лишь на периферии общества и государства, то есть в буквальном смысле в тайге или пустыне.

Но даже если как-то обойти стороной этот вопрос, имеется и другая трудноразрешимая проблема. Дело в том, что человеческая культура даже у самых малочисленных и «примитивных» этнических групп многогранна и разнообразна. К тому же она еще изменчива и пластична. И поэтому нет возможности написать один, два или множество охранительных законов, где были бы учтены все ее грани и, кстати говоря, противоречия. А исходя из нынешних достижений науки следует также добавить, что трудно было бы указать правоведам, какая часть конкретной культуры главная и требует законодательной поддержки, а какая – второстепенная²⁹.

Культура и ее носители сосуществуют до некоторой степени автономно. Закон же не может учитывать эту коллизию. Возможен только такой вариант: если данное физическое или юридическое «лицо» является субъектом права, то это означает, что оно – носитель традиционной культуры.

Для разработки теории этнологической экспертизы прежде всего необходимо иметь ясное представление о том, как социальное управ-

ление воздействует на этническую культуру в нынешних условиях развития российского общества. Для этого нужны сведения о последствиях внедрения значительных региональных проектов и достаточно полная картина так называемого правового пространства (поля), в условиях которого ныне существуют этнические группы России. Отсюда следует, что для дальнейших теоретических построений необходимо:

– анализ и обобщение *этносоциальных последствий регионального управления в Российской Федерации*;

– анализ и обобщение *законодательства субъектов федерации, рассматриваемого как фактор воздействия на этническую культуру народов России*;

– обобщение опыта экспертизы в смежных научных дисциплинах и практической деятельности;

– создание банка данных и карты «Этнографическая изученность регионов России для целей проведения этнологической экспертизы».

Остановимся подробнее на этих тематических направлениях.

Изучение этносоциальных последствий регионального управления мы в дальнейшем планируем формировать по одному стандарту («паспорт» территории):

1) имевшие место значительные для региона проекты и управленческие решения (даты, заказчик, исполнители, цели, завершён/незавершён);

2) вовлеченные в проект территории и население (границы);

3) официальные результаты осуществлённых проектов;

4) общественный резонанс и мнения независимых экспертов;

5) оценка социальных и культурных последствий проектов по специальной методике³⁰ – (а) текущие последствия, (б) вероятные последствия.

Второе важнейшее тематическое направление – изучение законодательства субъектов федерации с точки зрения прямого и косвенного воздействия на этническую культуру – представляется нам как построение некоторой классификации существующих региональных законодательных актов по их потенциальному влиянию на местную этнокультурную среду и состояние межнациональных отношений. Поскольку за годы российской самостоятельности региональные акты исчисляются многими десятками и даже сотнями, их анализ также будет осуществляться по специальной методике³¹.

Вспомогательное тематическое исследование «обобщение опыта экспертизы» предполагается провести по таким направлениям: анализ и обобщение опыта экспертной этнологической деятельности специалистов Всемирного банка; типология взаимодействия государственных структур и этнокультурных общностей при решении про-

блем природопользования (опыт США, Канады, России); опыт участия в экспертизе проектов российских этнологов и социологов.

Собственно разработка «Концепции государственной этнологической экспертизы» будет включать следующие разделы:

- социальная потребность в учреждении практики государственной этнологической экспертизы хозяйственной и иной социально значимой деятельности;
- цели и задачи экспертизы;
- объекты экспертизы;
- основные элементы теории и терминология;
- критерии;
- принципы организации и методы проведения экспертизы;
- подходы легитимного оформления этнологической экспертизы;
- рекомендательные и ограничительные функции экспертизы; принцип гласности результатов;
- заказчики и подрядчики;
- подготовка научной базы и научных кадров государственной этнологической экспертизы (вузовское обучение и прочее);
- этапы внедрения практики государственной этнологической экспертизы (1-й этап — создание «тематических площадок» в местах, где особенно разрушен этнокультурная среда, 2-й этап — распространение основных положений закона об этнологической экспертизе на некоторые субъекты федерации, 3-й этап — введение закона в общероссийскую практику).

Принципиальная схема проведения этноэкологической экспертизы представляет собой комплекс разноотраслевых научных экспресс-исследований, производимых в значительной степени автономно, но объединенных целями, объектом и этапами изучения. Принцип экспертизы состоит в следующем. Специалисты разных областей научных знаний анализируют проект с точки зрения последствий для местной этнокультурной среды и общности населения. При этом первоочередное внимание уделяется анализу и прогнозу *демографической устойчивости* населения и этнических сообществ в его составе; вопросам *социально-экономической устойчивости*; проблемам *этнокультурной и социально-психологической интегрированности* местных сообществ; *проблемам сохранности здоровья* населения. Далее оцениваются возможные результаты внедрения проекта, в числе которых могут быть как благоприятные последствия (поддерживающие местную этнокультурную среду и общность населения), так и неблагоприятные. Экспертиза производится при условии гласности результатов исследований.

Для этнологической экспертизы обязательным является принцип изучения не отдельных категорий людей по национальной принад-

дежности, а населения в целом, это означает, что этнические и этнокультурные группы всегда рассматриваются как часть местного сообщества или общности с единой этнокультурной средой. Среда при этом может иметь, как уже указывалось, локальные и групповые особенности в пределах изучаемого ареала.

В самом широком смысле «население» — это жители (точнее несколько поколений жителей) определенной территории, объединенные некоторым взаимодействием. Социальное взаимодействие связано с перераспределением материальных и информационных потоков, в использовании которых нуждается большая часть населения.

Взаимодействие, как прямое, так и опосредованное, играет двоякую роль: оно одновременно сплачивает и, вместе с тем, регламентирует, а иногда и разъединяет людей. Это ведет к образованию некоторых устойчивых социальных и территориальных структур, включая структуры управления. Структурированность населения отражает уровень развитости внутренних интеграционных процессов. Теоретически, интеграция развивается от момента появления на конкретной территории «случайного» населения, через диффузную общность — к консолидированной общности. В реальной жизни примеры «случайного» населения довольно редки. Даже в ситуации минимальных взаимных контактов, что, например, характерно для жителей крупных административных областей России, интеграционные тенденции проявляются достаточно отчетливо в системе местного управления, развития транспортных и иных коммуникаций, инфраструктуры. Результатом является так называемая пограничная периферия — разрежение сети поселений и ослабление хозяйственно-экономической активности вблизи границ административной территории. Таким образом, постоянное население почти всегда обнаруживает признаки общности.

Население можно причислить к разряду общности (сообществу), если уровень внутреннего взаимодействия и структурированности дает возможность для коллективного (кооперативного) существования. При достаточном уровне интеграции, наличие общности подкрепляется ее осознанием.

По уровню развития самоорганизации различают «случайное», диффузное и консолидированное население. Самоорганизация населения отражает структуру межличностного и этнокультурного общения.

Трудно было бы отыскать примеры абсолютно «случайного» населения, без каких бы то ни было вариантов самоорганизации. В зависимости от частоты и упорядоченности каналов взаимодействия, можно рассматривать конкретное население как относительно диффузное (со слабой самоорганизацией) или относительно сплоченное.

В диффузном населении межличностное и межгрупповое взаимодействие основано на преобладании неустойчивых и анонимных связей. У населения с высокой степенью внутренней интеграции взаимодействие и общение происходит по относительно постоянным каналам, многие связи персонифицированы.

В диффузном населении межличностные и групповые контакты ограничены рамками производственной деятельности, а соседское, этнокультурное и земляческое общение отодвинуто на задний план или вообще отсутствует. Такая ситуация, например, характерна для городского населения европейской части России. Кроме того, в диффузном населении крайне слаба этнокультурная среда, в связи с чем возрастает защитная роль этноэкологической экспертизы.

Этноэкологическая экспертиза стремится воспрепятствовать таким управленческим действиям, которые приводят к явному ослаблению внутренней интеграции населения. Для этой цели экспертиза оперирует специфическим понятием «население под воздействием», которое обозначает совокупность жителей территории, состоящей из непрерывных и прерывистых (а в некоторых случаях и взаимоудаленных) ареалов, в пределах которой возможны проявления последствий осуществления проекта.

Рамки понятия «население под воздействием» не должны быть заданы априори. В ходе экспертизы, по мере уточнения и постановки новых задач, представление о совокупности людей и размерах территории, подпадающих под действие проекта, могут существенно меняться. Некоторые проекты оказывают дезинтеграционное влияние на жителей сопредельных территорий или, например, только на отдельные группы, входящие в состав населения, обозначенного в проекте. Из этого следует, что «рамки» населения для целей экспертизы не должны определяться разработчиками экспертируемого проекта. Нельзя их также устанавливать без достаточных на то оснований по каким-то формальным критериям (например, по административным границам). Ареал и население, подпадающие под действие проекта, устанавливаются только в процессе проведения экспертизы и относятся к исключительной компетенции экспертов.

Понятие «население» как некоторое единство жителей конкретной территории допускает, что объединение может быть основано на внутренних противоречиях. Особенно это характерно для полиэтничных регионов. Атрибутами многих крупных территориальных сообществ являются межгрупповая конкуренция и внутригрупповой фаворитизм (групповой эгоизм).

Применительно к полиэтничному населению этноэкологическая экспертиза должна производиться с предельной осторожностью и мак-

симальной ответственностью. Прежде всего необходим анализ этно- и культурно-групповой структуры населения. В этом вопросе эксперты сталкиваются со значительными трудностями, если мало что известно заранее. Для адекватного представления о структуре населения требуются серьезные исследования с большими затратами времени и материальных средств. В подобных случаях для целей этноэкологической экспертизы ограничиваются относительно доступными параметрами. Перечислим их:

- 1) этнический состав населения;
- 2) история формирования населения (историко-культурное происхождение);
- 3) этнические особенности распределения населения по видам занятости;
- 4) этническое представительство в местном управлении и престижных сферах деятельности;
- 5) этнические организации и партии;
- 6) реальные этнокультурные группы.

Последний пункт обычно не включается в круг исследовательских задач экспертизы из-за все той же трудоемкости. Вместо этого используют готовые результаты этнологических исследований или экспертные оценки соответствующих специалистов.

Групповая структура населения отражает характер внутреннего взаимодействия по шкале «кооперация – антагонизм». Как показывает опыт, для целей экспертизы необходимыми и достаточными являются сведения, собираемые по пунктам 1–5. Наличие каждого пункта последовательно повышает надежность результирующей оценки. Так, полиэтнический состав населения, то есть наличие среди жителей лиц различной этнической принадлежности и их численное соотношение (пункт 1) – факт, который сам по себе является основанием для постановки гипотезы об интеграции местных жителей по этническому признаку. При этом задачи этноэкологической экспертизы усложняются: местная этнокультурная среда предстает как поликультурная, а население рассматривается как вероятная совокупность групп с разнообразными тенденциями развития. Для ясности приведем пример. Если обследуется один из районов Смоленской области, где на 95–98% население этнически однородно (русские), тогда с точки зрения экспертизы тенденции рождаемости и смертности отражают ситуацию естественного воспроизводства всего местного населения. Иным должен быть подход, если объектом экспертизы служит какой-либо административный район Башкортостана. Там необходима проверка гипотезы о демографической и этнокультурной обособленности численно сопоставимых групп татар, башкир, русских.

Даже моноэтнические ареалы нередко включают группы, имеющие индивидуальные особенности развития. Основанием этого служит различное историко-культурное происхождение населения (пункт 2). Так, по материалам одной из экспертиз³², в 1990-е годы произошло существенное изменение демографического состава населения в одном из районов Тульской области, где почти 100% жителей составляют русские. Это связано с переселением в район с начала 1990-х годов русских выходцев из Закавказья (в частности, из Грузии) – потомков религиозных сектантов – духоборцев и молокан. До этого времени для района были характерны застаревшие процессы депопуляции: исключительно низкая рождаемость, высокая смертность (почти в два раза выше рождаемости). С появлением переселенцев ситуация на первый взгляд изменилась в лучшую сторону – улучшились общие показатели по району. На самом же деле депопуляция и распад общности местного населения продолжается, а благоприятные показатели характерны лишь для переселенцев, которые стараются жить обособленно (отдельные населенные пункты в малолюдной сельской местности).

Структурированность местного населения по этническим признакам подтверждается этнической концентрацией по видам занятости (пункт 3). Например, на некоторых территориях Кабардино-Балкарии, где сопоставима численность трех основных национальностей – кабардинцев, балкарцев и русских – первенство по занятиям торговлей чаще всего принадлежит кабардинцам, затем – балкарцам³³. Дополнительным, однако не всегда доступным, критерием группировки населения по этническому признаку служат сведения о безработице. Повышенное количество безработных среди лиц одной этнической принадлежности при значительном территориальном смешении может свидетельствовать об этно-избирательной практике при приеме на работу и увольнениях.

Более определенно о группировке населения по этническому признаку можно судить, основываясь на данных о концентрации национальностей в сферах престижной деятельности и в местных управленческих структурах (пункт 4). В Российской Федерации такая концентрация характерна для республик Северного Кавказа, Урало-Поволжья, Якутии³⁴. Факты этнической концентрации в управлении, в престижных сферах (например, в лучших образовательных учреждениях), позволяют экспертам выдвигать предположение о наличии каких-то черт этнического антагонизма в среде обследуемого населения.

Наиболее адекватное представление о межэтнических противоречиях можно получить, руководствуясь материалами о местных организациях и партиях, имеющих этническую «маркировку» (пункт 5).

Главными критериями тут служат массовость этнических организаций, их программные цели и основная деятельность.

В условиях этнического антагонизма и искаженного межгруппового восприятия непродуманная управленческая деятельность может иметь крайне негативные последствия. В подобной ситуации очень высока ответственность выводов этноэкологической экспертизы.

Экспертиза также должна учитывать, в какой фазе самоорганизации находится население. Общность или сообщество населения за время своей истории проходит через определенные этапы.

Этноэкологическая экспертиза оценивает уязвимость положения конкретной общности и на этом основании делает заключение о том, к каким последствиям может привести заданное управленческое воздействие. Немалая трудность при этом связана с тем, что организационные «взлеты» и «падения» общности редко отражают синхронное состояние всех внутренних процессов, так как обычно действует множество достаточно автономных тенденций в сферах демографии, расселения, групповой коммуникации и прочих. Например, явление депопуляции не обязательно означает, что параллельно с этим деградирует групповое самосознание. Существует немало случаев, когда уменьшение размеров общности, наоборот, стимулирует внутреннюю консолидацию и усиливает групповой эгоцентризм (этноцентризм). Может ли управленческое воздействие стимулировать распространение негативных этнических гетеростереотипов, вызвать к жизни проявления национализма — на эти вопросы этноэкологическая экспертиза также должна давать ответ.

Изучая, как тот или иной проект подействует на «болевы́е точки» общности, экспертиза решает, таким образом, две важнейшие задачи:

1) проект рассматривается по шкале «вредно — полезно», то есть как возможный фактор разрушения местной общности/сообщества и этнокультурной среды (задача-минимум);

2) составляется прогноз линии поведения локальной общности и состояния местной этнокультурной среды в связи с планируемым внедрением проекта (задача-оптимум).

Защитная роль этноэкологической экспертизы особенно велика, если непродуманные управленческие действия затрагивают группы со слабой внутренней интеграцией и разрушенной этнокультурной средой. Даже косвенное воздействие может резко усилить деградацию общности. Характерен в этом отношении пример отдельных групп карел и вепсов, общность и культура которых сильно пострадали в результате «борьбы» чиновников с так называемыми неперспективными деревнями Нечерноземья в 1950–60-е годы (полностью исчезли многие локальные общности, произошло абсолютное уменьшение численности этих

народов). Подобная ситуация имела место и на территориях сплошного расселения русских, где из-за непродуманных административных решений стали малолюдными обширные сельские ареалы (области Тульская, Тверская, Новгородская, Ивановская, Рязанская и др.).

Существует еще один тип общностей, требующий внимательного подхода – это группы, чьи организующие функции и этнокультурная среда в значительной степени определяют быт и жизнеобеспечение. В данную категорию входят не только группы, сохраняющие традиционный образ жизни и хозяйственной деятельности (малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока), но и этнические общности, прошедшие определенные этапы модернизации – алтайцы, хакасы, шорцы, некоторые народы Северного Кавказа (адыгейцы и др.). Резкие изменения условий жизни (хозяйственно-экономические и социальные потрясения, приток большого количества иноэтничных мигрантов) непосредственно сказываются на организационной структуре таких групп. При чрезмерной нагрузке происходит рассогласование коллективных действий в сфере жизнеобеспечения, нарушается система демографического и этнокультурного воспроизводства, обостряются процессы ассимиляции. Как ответная реакция усиливается этноцентризм и этнонационализм.

Этноэкологическая экспертиза, несмотря на свою охранительную функцию, не преследует цель полностью защитить культурную среду от любого негативного воздействия. Это не только невозможно, но и не нужно. Общность населения и этнокультурная среда должны быть подвержены изменениям, иначе теряется их устойчивость и жизнеспособность. Вопрос лишь в том, чтобы управленческий произвол не «заходил» слишком далеко и не разрушал общность и среду слишком быстро (а современные средства организации и техники позволяют это делать). Отсюда следует, что не всякая разрушительная деятельность должна лимитироваться экспертизой, но лишь такая, которая ведет к очевидным отрицательным этнокультурным последствиям. В первую очередь контролю подлежат такие акты управления, которые явно приводят локальное население к стрессу. При этом слабые этнокультурные общности, по понятным причинам, наиболее чувствительны к разрушению и требуют повышенного внимания.

Из сказанного следует, что в случае прогнозирования незначительных негативных последствий конкретного проекта или управленческого решения совершенно не обязательны выводы запретительного характера. В подобных случаях минимальной задачей этноэкологической экспертизы является выработка рекомендаций реабилитационного свойства. Возможны также ситуации, когда в процессе экспертизы выясняется, что внедряемый проект может иметь непредвзятый

исход, о чем эксперты уведомляют заказчика, а при необходимости и широкую общественность.

Этноэкологическая экспертиза применяется прежде всего в тех случаях, когда необходимо оценить возможные последствия общественно значимых преобразований, выраженных в одновременных волевых (сознательных) актах, влекущих за собой резкие (стрессогенные) перемены жизненных условий местного населения.

Трудность проведения экспертизы зачастую объясняется тем, что далеко не всякий акт социального управления является действительно продуманным шагом. Причина — в сложности социальных объектов, которыми действительно трудно управлять. Однако немаловажное значение имеет и психология управленца. Нередки случаи, когда деятельность лица, принимающего решения, продиктована совсем не теми мотивами, которые декларированы на бумаге и в средствах массовой информации. Иногда конкретное действие предпринимается только потому, что вообще нужно что-то делать (от безысходности, из соображений политической конъюнктуры). Тогда возможные результаты деятельности и ее последствия, как мотивы, вообще отступают на второй план.

Этноэкологическая экспертиза может быть успешной лишь в том случае, если перед экспертами ясно поставлена проблемная ситуация, обозначены конкретные цели управленческого акта и четко перечислены намечаемые действия. Чем меньше определенности, тем меньше шансов получить адекватные результаты. Однако инструментальная часть экспертизы опирается на общетеоретические представления об объектах исследования, к числу которых прежде всего относятся население и генерируемая им социально-культурная среда. Создание теоретической базы этнологической экспертизы необходимо и для того, чтобы стало возможным обосновать эффективную модель защиты этнокультурной среды населения регионов Российской Федерации как на законодательном, так и на исполнительном уровнях.

¹ Степанов В. В. Этноэкологическая экспертиза для изучения проблем межнациональных отношений // Этнические факторы в жизни общества. М.: ИЭА АН СССР, 1991.

² Исследовательский грант «Защита этнокультурной среды» Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) и Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) в 1994–95 гг. (рук. В. В. Степанов), издательский грант РГНФ на публикацию научной монографии «Методы этноэкологической экспертизы» в 1996 г. (опубликовано: Методы этноэкологической экспертизы. Ред. В. В. Степанов. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 1999, 299 с.).

³ См. подробнее: Ямсков А. Н. Ситуация с прикладными этноэкологическими исследованиями в зарубежной этнологии // *Методы этноэкологической экспертизы*. Отв. ред.: Степанов В. В. М.: Институт этнологии и антропологии, 1999.

⁴ Среди московских этнологов и антропологов наибольшую активность в сфере гуманитарной экспертизы проявили Н. А. Дубова, В. В. Карлов, Н. И. Новикова, С. С. Савоскул, З. П. Соколова, В. В. Степанов, А. А. Сусоколов, В. А. Тишков.

⁵ Ямсков А. Н. Ситуация с прикладными этноэкологическими исследованиями в зарубежной этнологии // *Методы этноэкологической экспертизы*. Отв. ред.: Степанов В. В. М.: Институт этнологии и антропологии, 1999.

⁶ Козлов В. И., Ямсков А. Н. Этническая экология // *Этнология в США и Канаде*. Ред.: Веселкин Е. А., Тишков В. А. М.: Наука, 1989

⁷ *Baba, Marietta L.* IUAES Commission on Anthropology in Policy and Practice. A Proposal, March 1992

⁸ *Willigen, John van.* Anthropology in Use: A Source Book on Anthropological Practice. Boulder: Westview Press, 1991.

⁹ См. изданный Комиссией сборник: *The Global Practice of Anthropology*. Eds.: Baba M., Hill C. Williamsburg: College of William & Mary Press, 1997.

¹⁰ *Willigen J. van.* Anthropology in Use: A Source Book on Anthropological Practice. Boulder: Westview Press, 1991.

¹¹ *Cernea M., with A. Adams.* Sociology, Anthropology, and Development: An Annotated Bibliography of World Bank Publications 1975–93. Washington: The World Bank, 1994

¹² Значительными с этой точки зрения являются также следующие публикации: *Foster G.* Applied Anthropology. Boston: Little & Brown Press, 1969; *Eddy E., Partridge W.* (eds). Applied Anthropology in America: Past Contributions and Future Directions. New York: Columbia University Press, 1987; *Green E.* (ed.). Practicing Development Anthropology. Boulder: Westview Press, 1986; *Willigen J. van, Rylko-Bauer B., McElroy A.* (eds.). Making Our Research Useful: Case Studies in the Utilization of Anthropological Knowledge. Boulder: Westview Press, 1988; *Wulf R., Fiske Sh.* (eds.). Anthropological Praxis: Translating Knowledge into Action. Boulder: Westview Press, 1987.

¹³ Методы этноэкологической экспертизы. Редактор В. В. Степанов. – М.: ИЭА РАН, 1999

¹⁴ Проблема экспертизы проектов, связанных с внедрением форм самоуправления – одна из самых сложных. В зарубежной науке вопросам организации и адекватности локального администрирования и самоуправления посвящено много исследований, в том числе и этнологических. Существуют даже специализированные издания, нацеленные на эту проблематику (см., например, журнал *Community Development Journal. An International Forum*. Oxford University Press). В России подобные вопросы только начинают разрабатываться. Важнейшие организационные шаги в этом направлении предприняты благодаря усилиям Московского научного фонда, опубликовавшего серию поддержанных им исследований (см. серии «Федерализм

- в сотрудничестве» 1997–98; Совместное управление природными ресурсами и др.; «Местное самоуправление в России», 1998, выпуски 1–4).
- 15 См. специальный обзор и наиболее полную отечественную библиографию этого вопроса: *Никишенков А. А.* Обычное право народов России. Библиографический указатель 1890 – 1998 гг. М.: ИЭА РАН, 1998.
- 16 *Тишков В. А.* О феномене этничности // *Этнографическое обозрение*, 1997, № 3; *Тишков В. А.* Очерки теории и политики этничности в России. М.: ИЭА РАН, 1997; *Тишков В. А.* Этнология и политика. М., 2001 и др.
- 17 *Губоголо М. Н.* Формирование гражданской идентичности (опыт молодежи России) // *Этнографическое обозрение*, 1998, № 6; *Губоголо М. Н.* Три линии национальной политики в посткоммунистической России // *Этнографическое обозрение*, 1995, №№ 5, 6, 1995; *Губоголо М. Н.* Язык этнической мобилизации. М.: ИЭА РАН, 1998
- 18 Социальная и культурная дистанция. Опыт многонациональной России. Ред. Л. М. Дробижева. М.: ИЭА РАН, 1998; Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. Ред. Л. М. Дробижева. М.: ИЭА РАН, 1998 и др.
- 19 *Арутюнов С. А.* Об этнокультурном воспроизводстве в республиках // *Этнографическое обозрение*, 1990, № 5.
- 20 *Сакаловский С. В.* Право и этнос // *Этнографическое обозрение*, 1992, № 3; его же – Понятие «коренной народ» в российской науке, политике и законодательстве // *Этнографическое обозрение*, 1998, № 3.
- 21 *Глейзер Н.* Мультиэтнические общества: проблемы демографического, религиозного и культурного разнообразия // *Этнографическое обозрение*, 1998, № 6; *Коган М. Э., Узунова В.* О правах меньшинств // *Этнографическое обозрение*, 1992, № 3; *Лодыженский А. М.* Методы этнологического изучения права // *Этнографическое обозрение*, 1995, № 4; *Филиппов В. Р., Филиппова Е. И.* Закон и этничность. К вопросу о подготовке проекта Закона г. Москвы по проблемам этнических процессов в столичном мегаполисе. М.: Комитет общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы, 1998.
- 22 *Ткаченко А. А., Корюхина А. В.* К проблеме ратификации Российской Федерацией конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // *Этнографическое обозрение*, 1995, № 3; Обсуждение проекта закона РФ «Основы правового статуса коренных народов Севера» // *Этнографическое обозрение*, 1995, №№ 2, 3, 6; 199, №№ 1, 2.
- 23 *Соколова З. П., Новикова Н. И., Ссорин-Чайков Н. В.* Этнографы пишут закон: контекст и проблемы // *Этнографическое обозрение*, 1995, № 1; *Мурашко О. А.* Этноэкологический рефугиум: концепция сохранения традиционной культуры и среды обитания коренных народов Севера // *Этнографическое обозрение*, 1998, № 5; *Карлов В. В.* Народности Севера Сибири: особенности воспроизводства и альтернатива развития // *Советская этнография*, 1991, № 5; *Клоков В. Ф., Корюхина А. В.* Основные проблемы социально-демографического развития и занятости народов Севера // *Этнографи-*

ческое обозрение, 1994, № 5; *Шабанов Ю. П.* Коми-пермяки: проблемы выживания // Этнографическое обозрение, 1994, № 4; Экология этнических культур Сибири накануне XXI века. СПб., 1995

²⁴ *Филиппов В. Р., Филиппова Е. И.* Этнический аспект проблемы строительства Катунской ГЭС // Этнографическое обозрение, 1992, № 2; *Осипов А. Г.* Влияние государственной идеологии на самосознание и активность меньшинств (на примере месхетинских турок) // Этнографическое обозрение, 1994, № 2; *Строганова Е. А.* Национально-культурное возрождение в Бурятии: взгляд изнутри села // Этнографическое обозрение, 1997, № 1.

²⁵ *Гущинова Э.* Республика Калмыкия. Модель этнологоического мониторинга. М.: ИЭА РАН, 1997; *Ахкиева С.* Кабардино-Балкарская республика. Модель этнологоического мониторинга. М.: ИЭА РАН, 1998; *Габдрафиков И.* Республика Башкортостан. Модель этнологоического мониторинга. М.: ИЭА РАН, 1998 и др.

²⁶ С некоторыми результатами этнологоического мониторинга, помимо самих монографий, можно ознакомиться через глобальную электронную сеть Интернет по адресу: eawarn.tower.gas.ru/most

²⁷ *Тышкова В. А.* Очерки теории и политики этничности в России. М.: ИЭА РАН, 1997, с. 19

²⁸ На эту тему существует много зарубежных и отечественных публикаций. Мы отсылаем читателя к материалам, в которых проблема этнического законодательства разрабатывается применительно к российской действительности. См.: Обсуждение проекта закона РФ «Основы правового статуса коренных народов Севера» // Этнографическое обозрение, 1995, №№ 2, 3, 6; 1996, №№ 1, 2.

²⁹ Считается, например, что для сохранения культуры алеутов важна традиционная морская охота. Действительно, с этим связаны многие стороны быта, фольклора. Но оказалось, что алеуты достаточно легко переориентируются на другие виды деятельности (звероводство), оставаясь в рамках своей культуры и общности.

³⁰ О методике экспертной оценки см.: Методы этноэкологической экспертизы. Редактор В. В. Степанов. М.: ИЭА РАН, 1999.

³¹ См. там же.

³² Руководитель исследования 1991–93 гг. А. А. Сусоколов, см. подробнее: *Степанов В. В., Сусоколов А. А.* Русские ближнего зарубежья: проблемы адаптации в российской деревне. М.: ИЭА РАН, Российский этнограф, 1993.

³³ *Ахкиева С.* Кабардино-Балкария. Модель этнологоического мониторинга. М.: ИЭА РАН, 1998

³⁴ Так, в городах и районах Башкирии в административном управлении прежде всего участвуют башкиры, а в западных районах, где проживает много татар, руководят татары. В меньшей степени к местному управлению причастны русские. В то же время численное соотношение национальностей в республике как раз обратное: русских больше всего (39 %), затем следуют татары (29 %), потом – башкиры (22 %). См.: *Габдрафиков И.* Республика Башкортостан. Модель этнологоического мониторинга. М.: ИЭА РАН, 1998.

ПОЛИТИКА ВСЕМИРНОГО БАНКА ПО ОТНОШЕНИЮ К КОРЕННЫМ НАРОДАМ

А. Н. Ямсков

Летом-осенью 2001 г. сотрудники Всемирного банка проводили в России обсуждение проектов новых внутренних базовых документов, определяющих политику данной ведущей международной финансовой организации по отношению к коренным народам. К участию в этом были привлечены организаторы Летней школы¹. Воспользовавшись предоставившимся случаем и учитывая важность происходящего, мы включили анализ указанных документов в программу Летней школы² — была прочитана вводная лекция, по тематике которой подготовлена данная работа и проведена дискуссия³. Затем слушатели самостоятельно работали с текстами документов и представили свои письменные комментарии, копии которых вместе с обобщающим обзором были переданы во Всемирный банк⁴. Некоторые выводы из обзора ответов слушателей приведены ниже.

Говоря о политике Всемирного банка в отношении коренных народов, осуществляемой в рамках финансируемых им проектов социально-экономического развития, нельзя не отметить два важных аспекта этой деятельности. Во-первых, сотрудники и приглашенные эксперты Всемирного банка сыграли новаторскую роль в развитии методов прикладной этнологии⁵ в целом и, в частности, в разработке процедур и методик социально-этнологической экспертизы⁶. Так, соответствующие документы Всемирного банка о вынужденных переселенцах и о коренных народах фактически являются первым опытом создания подобных формализованных процедур социально-этнологических экспертиз, правда, имеющих пока узконаправленный характер. Во-вторых, ныне действующая Операционная директива № 4.20 «Коренные народы», равно как и предшествовавший ей документ, приобрели значение, далеко выходящее за рамки проектов Всемирного банка. В последние годы они по существу служат своего рода моделью того, какие именно права и интересы коренных народов и каким образом должны непременно учитываться при разработ-

ке проектов экономического развития территорий расселения этих групп населения. Несомненно, и новые документы Всемирного банка будут играть столь же важную роль за пределами сферы его прямой деятельности.

Таким образом, изложение итогов обсуждения слушателями Летней школы проектов документов Всемирного банка имеет смысл предварить кратким экскурсом в проблематику прикладной этнологии и специфику работы экспертов-этнологов, а также представить самую общую информацию о самом Всемирном банке и, в частности, об истории и целях разработки им документов, регламентирующих отношение к коренному населению.

Прикладная этнология, ее особенности и задачи

Использование результатов этнологических исследований в практических целях возникло еще на заре становления этой научной дисциплины, равно как и активная политическая деятельность ученых по защите прав и интересов тех народов, которые они изучают. Однако подобные действия не относятся к области прикладной этнологии в строгом смысле этого слова. Как было сформулировано в учредительных документах Комиссии по антропологии в политике и практике Международного союза антропологических и этнологических наук (МСАЭН), которая также широко известна как Комиссия МСАЭН по прикладной антропологии⁷, задачи последней состоят «в обеспечении лучшего понимания потребностей людей и в формулировании и проведении в жизнь административных решений, которые соответствуют культурным особенностям населения и имеют гуманный характер» (*пер. автора*). Иначе говоря, усилия специалистов в области прикладной этнологии должны быть направлены «на разработку и проведение в жизнь альтернативных решений, отражающих антропологические (этнологические — *прим. автора*) знания и опыт, или на влияние на деятельность по осуществлению подобных альтернативных решений, в рамках общественного и частного секторов»⁸.

История прикладной этнологии на Западе неплохо изучена. В частности, для целей нашей работы имеет смысл привести периодизацию, предложенную Джоном ван Уиллигеном⁹ и более полно раскрывающую ее отличительные черты.

Предыстория охватывает период до 1860 г. и характеризуется эпизодическими попытками использовать знания о культуре отдельных групп населения в практических целях.

Первый этап имел место в 1860–1941 годах, когда исследователи-этнологи периодически выступали в роли консультантов государственных органов и частных компаний. Их временно привлекали в ка-

честве помощников, не определявших цели и методы осуществления соответствующих решений и, как правило, не участвовавших в воплощении в жизнь собственных рекомендаций (а потому и не несших за них никакой ответственности перед обществом).

Второй этап занял промежуток между 1941 и 1970 годами, начавшись с момента организации первых профессиональных общественных организаций специалистов по прикладной этнологии в США. Он имеет переходный характер. В это время при различных неакадемических организациях формировались долговременно работавшие группы исследователей, уже самостоятельно формулировавших цели и методы своей деятельности и следивших за их реализацией, внося требуемые коррективы на всем протяжении действий по осуществлению соответствующих решений. Однако и при этом прикладные исследования чаще всего велись, как бы сказали сейчас в нашей стране, «по совместительству», они считались обычно лишь дополнением к основной профессиональной работе исследователя или преподавателя в университете, а воздействие этнологов на осуществляемые проекты было в целом все же невелико, особенно на стадии формулирования конечных целей и планов их реализации.

Третий этап начался в 1970 г. и продолжается поныне. Он характеризуется появлением специалистов-этнологов, на постоянной основе входящих в штат тех или иных государственных ведомств, общественных организаций и частных компаний с целью разработки и реализации таких форм и способов проведения их политики, которые были бы приемлемы для затрагиваемых групп населения с точки зрения особенностей их культуры, социальной организации и т.п. Естественно, именно эти специалисты несут и всю полноту ответственности за последствия для данных групп населения соответствующих действий своей организации, компании или ведомства.

Трудно удержаться и не провести напрашивающиеся параллели с историей отечественной прикладной этнологии¹⁰. Так, наиболее популярный с 1950-х годов жанр закрытых, то есть не предназначенных для публикации, «докладных записок» в вышестоящие органы, чаще всего в ЦК КПСС, прямо соответствует первому этапу ее становления в США. С конца «перестройки» и на протяжении 1990-х годов достаточно часто стали создаваться временные исследовательские группы, в основном при правительственных учреждениях типа Государственной Думы, Совета безопасности РФ и ряда министерств и госкомитетов (Миннац, Госкомсевер и т.п.), что типично для второго этапа развития и укрепления прикладной этнологии.

Ныне на Западе численность дипломированных специалистов-этнологов, полностью посвящающих себя прикладным исследованиям,

весьма велика и одно время росла очень быстрыми темпами. В качестве подтверждения имеет смысл привести некоторые данные по Соединенным Штатам Америки, где из числа лиц, только что защитивших диссертации по культурной антропологии, физической антропологии, археологии и лингвистике, в начале 1970-х годов на «академические» должности уходили 80–90 %, в середине 1980-х – только 50–60 %, а в начале 1990-х годов – вновь около 70 % ученых. Остальные же находили себе работу вне университетов или исследовательских центров и лабораторий при них, то есть в подавляющем своем большинстве становились практиками, непосредственно входящими в штат государственных, частных или международных организаций ненаучного профиля либо частных консалтинговых фирм¹¹.

Однако, невзирая на растущую привлекательность в качестве сферы основной занятости специалистов, прикладная этнология практически всегда ставит перед ученым очень непростую этическую проблему. С одной стороны, он может принять конечные цели деятельности той организации, в которую приходит на временную или постоянную работу, и способствовать тому, чтобы реализация этих целей вызывала наименьшие социальные издержки для минимально возможного количества людей и одновременно приносила реальную пользу гораздо большей части затронутого населения. Это и есть суть прикладной этнологии. С другой стороны, специалист может в принципе не согласиться с конечными целями соответствующей организации и начать активную публичную деятельность по ее дискредитации и по защите прав и интересов соответствующих групп населения, страдающих от действий данной организации. В этом случае он становится в ряды политических деятелей и активистов, и на Западе его уже будут считать представителем «антропологии действий» (action anthropology). Естественно, всегда остается и третий выход – возможность «удалиться в башню из слоновой кости» и заниматься фундаментальной наукой и преподавательской деятельностью.

Итак, прикладная этнология предполагает полное включение специалиста в коллектив организации, осуществляющей какие-либо значимые для населения действия. При этом специалист имеет возможность предлагать формы реализации основных целей данной организации, включая определение очередности и скорости претворения в жизнь отдельных ее намерений, а также корректировать их по мере реализации и возникновения сопутствующих проблем. Он к тому же несет ответственность за все последствия деятельности данной организации для населения. Специалист может быть как штатным сотрудником этой организации, так и приглашенным на определенное и достаточно длительное время экспертом.

В прикладной этнологии выделяется два способа использования труда профессионалов. Во-первых, специалисты могут принимать свои решения и давать советы, опираясь только на собственный опыт и профессиональные знания. Иными словами, соответствующая организация может считать нужным и обязательным только привлечение профессионального этнолога на всех стадиях выработки и осуществления того или иного экономического проекта либо социально-политического действия. Во-вторых, организация может разработать собственные четкие правила работы этнолога, зафиксировав очередность, цели и основное содержание выполняемых им работ в документе, обязательном для исполнения. Последнее, то есть наличие формализованной процедуры, и является, строго говоря, экспертизой в полном смысле этого слова, хотя и в первом случае деятельность этнолога тоже часто не совсем корректно называют проведением экспертизы.

Привлечение этнологов к экспертизе социально-экономических проектов обусловлено двумя вполне понятными и весьма прагматическими обстоятельствами:

- необходимость привести проект в соответствие с возможностями и потребностями местного населения, что одно только и может обеспечить экономическую отдачу от этого проекта;
- необходимость избежать возможных резких протестов местного населения в случае недостаточно точного учета его интересов и ожиданий и, главное, соответствующего отражения этих протестов в СМИ и публичного конфликта с общественными организациями.

Прекрасной иллюстрацией сказанного выше стала деятельность Всемирного банка, который ныне является, вероятно, крупнейшей международной организацией с точки зрения количества профессиональных этнологов и социологов, работающих в качестве его постоянных сотрудников или привлекаемых на долговременной основе в качестве экспертов. Так, Всемирный банк неоднократно подвергался острейшей критике со стороны общественности многих стран за неблагоприятные экологические и социальные последствия осуществления его проектов развития экономики в странах Третьего мира¹². Естественно, именно стремление избежать подобных скандальных последствий проектов во многом и обусловили появление во Всемирном банке экологической экспертизы и частных вариантов социально-этнологической экспертизы проектов, касающихся коренных народов или способных вызвать появление вынужденных переселенцев. С другой стороны, проведенный в начале 1990-х гг. анализ экономической эффективности ряда проектов принес следующие результаты. Из выборки в 57 завершенных к тому времени проектов 30 (то есть 53 %

из них) на стадии разработки готовились при активном участии социологов и этнологов, и средний уровень их экономической отдачи составил 18,5 %. Но для проектов, разработанных без привлечения этнологов или же при минимальном их участии, отдача оказалась равной только 9 %¹³.

Опыт прикладных этнологических исследований Всемирного банка отражен во многих публикациях, но среди них следует особо выделить и рекомендовать читателям капитальную монографию «Ставить человека во главу угла»¹⁴, составленную Майклом Черны — теперь уже бывшим старшим советником Всемирного банка по вопросам социальной политики и социологии. В книге на огромном фактическом материале по странам Африки, Азии и Латинской Америки убедительно доказывается эффективность указанного подхода — «ставить человека во главу угла», и, напротив, не менее достоверно показаны негативные последствия программ социально-экономического развития, игнорировавших социокультурную специфику населения. В работах сотрудников и экспертов Всемирного банка на первый план обычно выходит анализ существующих местных вариантов культуры жизнеобеспечения и природопользования, соответствующих им социальных структур. В частности, рыболовецким общинам посвящена отдельная глава Ричарда Поллнака¹⁵.

Для лучшего и более полного понимания сути прикладной этнологии стоит привести запомнившееся мне «правило Ромера», приводимое Конрадом Ф. Коттаком¹⁶ в этой же книге и ярко иллюстрирующее его собственные положения. Упомянутый палеонтолог Ромер когда-то доказал, что у первых обитателей суши конечности сформировались из плавников не для того, чтобы обеспечить им выход из водной стихии на землю, а для облегчения вынужденных перемещений по суше из пересыхавших мелких водоемов в более крупные и глубокие. Используя это образное сравнение, К. Коттак подчеркивает таким образом невозможность формирования (в рамках программ развития) принципиально новых социальных и культурных феноменов в среде местного населения и нереалистичность абстрактных призывов к «прогрессу», «модернизации», «современным технологиям» и т.п. По его мнению, инновации формируются только в виде развития и усложнения уже существующих социокультурных явлений (будь то социальные структуры, методы использования природных ресурсов и т.п.), поэтому этнологически обоснованные проекты развития должны состоять в стимулировании ускоренной и направленной эволюции подобных феноменов. Проекты социально-экономического развития достигают успеха тогда, когда начинают с облегчения людям путей к достижению уже имеющихся у них жизненных целей.

Всемирный банк внес огромный вклад в развитие теории и методики прикладных этнологических исследований, причем в первую очередь применительно к коренным народам. В этой связи можно, в частности, сослаться на составленную М. Черны аннотированную библиографию¹⁷ соответствующих публикаций, которая вполне подтверждает данный вывод.

Всемирный банк и его политика по отношению к коренным народам

Прежде всего следует уточнить, что Всемирный банк, несмотря на свое название, не является банком в обычном понимании этого слова. В действительности это, цитируя информационный бюллетень Всемирного банка¹⁸, «специализированное финансовое учреждение ООН со штаб-квартирой в г. Вашингтоне (США). В мае 1997 г. количество стран-членов банка составило 180. Главные цели банка – содействие и помощь в реконструкции и развитии экономики стран-членов Всемирного банка путем предоставления им долгосрочных кредитов и гарантий. Займы предоставляются как правительствам, так и под гарантии правительств стран-заемщиков». Иными словами, в России и других странах средства Всемирного банка передаются либо прямо правительству (федеральному или региональному) и его министерствам и ведомствам, либо крупным промышленным компаниям с ведущей долей государства в их акционерном капитале, либо же тем частным компаниям, которые получили соответствующие гарантии со стороны правительства. В последних двух случаях гарантом возврата займа и процентов по займу все равно является правительство, то есть в роли «Заемщика» выступает непосредственно государство или же представители государства прямо либо косвенно определяют в конечном счете действия этой стороны.

Как и Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (ВБ) был создан в 1946 г. в соответствии с решениями Конференции в Бреттон-Вудс. На этой конференции, открывшейся в июле 1944 г. и состоявшей из длинной, тянувшейся несколько лет серии встреч союзников по антигитлеровской коалиции с участием СССР, произошло учреждение МВФ и ВБ с целью финансирования восстановления экономики Европы, разрушенной во время Второй мировой войны. Однако реально СССР так и не принял тогда участия в деятельности обеих организаций из-за начавшейся «холодной войны», и только к концу «перестройки», в июле 1991 г., СССР подал заявку на членство. Вследствие последовавшего вскоре сумбурного периода распада СССР Россия подала аналогичную заявку лишь в январе 1992 г. и с июня 1992 г. стала полноправным членом Всемирного банка и Международного валютного фонда¹⁹.

Всемирным банком как международной финансовой организацией управляет совет управляющих, в котором представлены все страны-участницы, и директорат, то есть исполнительный орган, который в своей деятельности по разработке и осуществлению проектов руководствуется специально разработанными нормативными документами. Однако возможности стран-участниц влиять на политику Всемирного банка прямо зависят от доли их голосов в совете управляющих. Последние в 1997 г. распределялись следующим образом: США – 17,04 %, Япония – 6,04 %, Германия – 4,67 %, Франция и Великобритания – каждая по 4,47 %; Россия, Китай и Саудовская Аравия – каждая по 2,89 % голосов. Дело в том, что количество голосов каждой страны-участницы определяется следующим образом: 250 голосов плюс добавочное количество голосов из расчета 1 голос за 1 акцию в МВФ, то есть пропорционально участию этой страны в формировании активов Международного валютного фонда²⁰.

Всемирный банк в действительности представляет из себя группу Всемирного банка, то есть несколько тесно взаимосвязанных организаций, которые, в частности, используют одни и те же нормативные документы, персонал и техническую базу. Группа Всемирного банка состоит из Международного банка реконструкции и развития (МБРР), Международной ассоциации развития (МАР), Международной финансовой корпорации, Многостороннего агентства по гарантированию инвестиций и Международного центра по урегулированию инвестиционных споров²¹.

Именно МБРР более всего известен в России и чаще всего выступает у нас под общим названием Всемирного банка, и именно о нем идет речь в данной работе. МБРР призван выделять займы на развитие экономической и социальной инфраструктуры (сельского хозяйства и энергетики, горнодобывающей промышленности, здравоохранения и коммунального хозяйства, образования, охраны природы и т.п.) платежеспособным странам со средним уровнем развития, то есть со среднедушевым доходом от 1345 до 4866 долларов США в год (по нормативам ВБ на 1997 г.). Средства обычно выделяются на условиях полного возврата займа и процентов по нему в течение 15–20 лет (тогда как коммерческие банки предоставляют кредиты на гораздо меньшие сроки), при отсрочке платежей по основной сумме займа на 3–5 лет и под наиболее низкий из всех доступных на международном кредитном рынке ссудный процент – порядка 6 % годовых в 1997 г., например²². Государства с более низким уровнем жизни населения и те, где существует риск невозвращения кредита, получают средства не от МБРР, а от МАР и на еще более льготных условиях. В развитых государствах Запада МБРР давно уже не работает, и потому в Европе он

ныне действует только в постсоциалистических государствах, включая Россию. Ряд более бедных и промышленно менее развитых стран СНГ попал в сферу деятельности Международной ассоциации развития (МАР).

С точки зрения тематики данной работы, важнейшей особенностью деятельности Всемирного банка является тщательное научное обеспечение его социально-экономических проектов на стадии их планирования, реализации и подведения итогов. Как и все организации, выдающие кредиты на осуществление проектов экономического и социального развития, ВБ начинает с детальной экспертизы технической, финансовой и экономической сторон будущего проекта. Последнее осуществляется сотрудниками и временно привлеченными экспертами в соответствии с заранее утвержденными процедурами, подробно прописанными в документах банка. Эти три типа экспертиз разработаны давно и в подобных случаях применяются практически всеми организациями и институтами, готовящимися выделить кредит – государственными, международными и частными.

Однако главное отличие Всемирного банка заключается в том, что он впервые среди крупных финансовых организаций, выделяющих кредиты на развитие экономики и социальной сферы, дополнил указанный набор экспертиз принципиально новыми требованиями к подготовке проектов. Так, в 1980–90-х годах обязательными условиями деятельности ВБ стали:

- экологическая экспертиза проектов, если они потенциально способны негативно отразиться на состоянии окружающей среды;
- социологическая (точнее, социально-этнологическая – *Прим. автора*) экспертиза проектов, если они потенциально могут затронуть права и интересы коренных (аборигенных) народов или же привести к появлению вынужденных переселенцев. [С 1994 г. ведется работа над созданием процедуры обязательной обобщенной социологической экспертизы проектов ВБ²³ с точки зрения как их соответствия, так и возможного негативного влияния на социально-культурные особенности любых групп местного населения, а не только коренного или мигрантов];
- предоставление информации местному населению о планируемом проекте и его вероятных последствиях и привлечение полномочных представителей местного населения на стадиях подготовки, осуществления и оценки первых результатов реализации проекта.

Указанная деятельность Всемирного банка регламентируется соответствующими внутренними документами, которые периодически пересматриваются для придания соответствующим процедурам большей операциональности и эффективности. В качестве примера мож-

но кратко остановиться на сложной истории экологической экспертизы в ВБ, прообразом которой еще в 1980-е годы стало Операционное руководство-заявление № 2.36 «Экологические аспекты работы банка». Но как полностью и детально формализованная и полноценная процедура она существует фактически только с 1989 г. (Оперативная директива № 4.00, Приложение А, «Экологическая оценка»), причем в этом случае Всемирный банк был первым международным финансовым институтом, взявшим на себя такого рода обязательства. В 1991 г. документ был пересмотрен и стал Оперативной директивой № 4.01 «Экологическая оценка» с серией дополняющих его документов, а в январе 1999 г. после очередной доработки и усовершенствования все ранее разработанные директивы превратились в три ныне действующих взаимосвязанных документа — Операционную политику, Надлежащую практику и Процедуры банка (все за номером 4.01 и под одним названием — «Экологическая оценка»)²⁴.

Точно так же требование информационной открытости и необходимость информированного участия представителей местного населения в проектах Всемирного банка впервые появились в составе ряда специализированных документов, начиная, кстати говоря, в том числе и с экологической экспертизы (1989 г.) и оперативных директив о вынужденных переселенцах (1990 г.) и коренном населении (1991 г.). Позже была разработана Банковская процедура № 17.50 «Открытость оперативной информации» и целая серия документов, регламентирующих привлечение местного населения, неправительственных организаций и местных экспертов в проекты Всемирного банка²⁵.

Однако для нас наиболее важна деятельность Всемирного банка по регулированию его отношений с коренными народами, проживающими на территории, где планируется осуществление проекта экономического или социального развития. Для заблаговременного получения информации о предполагаемых проектах ВБ и обеспечения участия представителей коренного населения в их планировании и в оценке возможных в будущем социально-культурных последствий, заинтересованным лицам и неправительственным организациям можно посоветовать обращаться в Московское представительство Всемирного банка и использовать соответствующие публикации о планах ВБ и о правах на информацию о действиях ВБ²⁶. Самое прямое отношение к обеспечению прав коренных народов имеет также экологическая экспертиза, краткая характеристика истории развития которой во Всемирном банке приведена выше, поскольку именно в ней сформулировано требование обязательно оценивать возможные масштабы и минимизировать негативное воздействие проекта на биоресурсы (пастбища и леса, рыбные и другие ресурсы животного мира), используемые местным населением.

Проблема коренных народов давно и остро стояла при осуществлении проектов Всемирного банка во многих регионах мира, и раньше случаи нарушения их прав вызывали резкий протест со стороны общественно-политических и экологических неправительственных организаций, движений коренных народов и ученых-этнологов. Поэтому ВБ еще в феврале 1982 г. принял свой первый документ в этой области — Операционное руководство-заявление № 2.34 «Народы, живущие при племенном строе, в проектах, финансируемых Всемирным банком»²⁷. В этом случае Всемирный банк также был первым международным финансовым институтом, взявшим на себя такого рода обязательства. На смену первому документу в сентябре 1991 г. пришла существенно доработанная и расширенная Операционная директива № 4.20 «Коренное население», которая действует и до сего дня. Но уже с 1998 г. началась разработка ее усовершенствованного варианта: проекты соответствующих документов как раз и обсуждались на Летней школе, о чем будет сказано в следующем разделе.

Документы, регламентирующие политику Всемирного банка по отношению к коренному населению, решают ряд задач, среди которых наибольший интерес и практическую важность представляют следующие:

- провозглашение целей политики Всемирного банка по отношению к коренным народам, то есть фактически объяснение того,
- каково желаемое будущее этих народов и какие современные проблемы стоят на их пути в это будущее;
- определение той части местного населения, попадающей в категорию «коренного», чьи особые права должны быть учтены в проекте²⁸;
- формулирование того минимума прав коренного населения, который должен быть обязательно обеспечен при реализации проекта либо, в случае нарушения этих прав, должен служить основанием для соответствующей компенсации;
- объяснение способов привлечения коренного населения в процессы подготовки и оценки проектов.

Фактически на Летней школе обсуждение разрабатываемых ныне проектов соответствующих документов Всемирного банка свелось к оценке позиций ВБ по указанным вопросам и к их сопоставлению с собственными убеждениями и мнениями слушателей, что оказалось весьма поучительным, но об этом — ниже. Далее, в следующем разделе, будет отдельно рассмотрен, в частности, вопрос об определениях категории «коренного населения», данных специалистами Всемирного банка, и об отношении к этим определениям слушателей.

Но прежде чем перейти собственно к результатам обсуждений, надо все же сказать хотя бы несколько слов о сути политики ВБ в данной сфере и об ее эволюции в 1990-е годы.

Так, действующая Операционная директива 1991 г. (параграф 2) гласит, что Всемирный банк должен «(а) обеспечить реализацию проектов социально-экономического развития, благоприятных для коренного населения, и (б) избежать или смягчить потенциально неблагоприятное воздействие объекта намечаемой деятельности на коренное население. Особое внимание необходимо уделять ... группам населения, чье социальное и экономическое положение ограничивает их способность защищать собственные интересы, права на землю и другие производительные ресурсы». Далее, в разделе «Цели и политика» говорится, что «задача банка ... заключается в обеспечении того, чтобы процесс развития способствовал уважению достоинства, соблюдению прав человека и сохранению культурной самобытности коренного населения». Соответственно, с выполнением данной директивы должно быть установлено, что проекты «не окажут отрицательного воздействия на коренное население, и что предполагаемые социальные и экономические выгоды совместимы с культурными традициями коренного населения»²⁹. Кроме того, разработчики проектов должны «пользоваться услугами экспертов – специалистов в антропологии и социологии на протяжении всего проектного цикла».

Действующая директива также требует полно и своевременно информировать коренное население о проекте и включать его представителей в процессы планирования, реализации и оценки итогов осуществления проекта. Отдельно рассматриваются вопросы землепользования, причем считается желательным содействовать «преобразованию традиционных прав в право собственности» на земли. В том случае, если земли государственные, ставится задача обеспечить коренному населению «долгосрочные, возобновляемые права распоряжения и пользования» землями и их природными ресурсами³⁰.

В обсуждавшемся проекте нового будущего документа преамбула гораздо более детальна. В частности, здесь «миссия» ВБ определена уже как «уменьшение масштабов бедности и обеспечение устойчивого развития», а целью документа (проекта Операционной политики № 4.10 «Коренные народы») «является обеспечение при осуществлении процесса развития полного уважения к достоинству, правам человека и культуре коренных народов». Здесь же сказано, что «Банк также осознает, что самосознание и культура коренных народов уникальным образом взаимосвязаны с их землями и природными ресурсами и что поэтому они особенно уязвимы для тех изменений, которые приносят программы экономического развития»³¹.

В этом проекте уже появился развернутый раздел о земле и природных ресурсах, сохраняющий и детализирующий положения предшествовавшей директивы. В частности, речь идет об «обеспечении

правового признания традиционных или основанных на обычном праве систем землепользования» (*пер. авт.*) и о том, что «государственное право и обычное право» (*пер. авт.*) коренных народов дают им права на природные ресурсы занимаемых ими земель. Предусмотрено, что даже на землях особо охраняемых природных территорий коренным народам желательно предоставить возможность продолжать эксплуатацию «традиционно используемых» ими ресурсов «на устойчивой основе для поддержания своего образа жизни». При этом «выгоды проекта должны быть приемлемыми для коренных народов с точки зрения их традиционной культуры». Еще более развернуто и детально, по сравнению с действующей директивой, в новом проекте говорится об информированном участии на всех стадиях осуществления проекта коренных народов и общественных организаций, выражающих интересы этой группы местного населения.

Впрочем, подробный анализ содержания политики Всемирного банка по отношению к коренным народам заслуживает отдельного и весьма объемного исследования, что лежит за рамками данной работы. К тому же не вполне корректно сопоставлять давно действующий документ с еще не принятыми проектами.

Заключая краткую справку о специфике Всемирного банка и об истории его политики по отношению к коренным народам, необходимо вновь подчеркнуть инициативы специалистов этой организации по созданию формализованной процедуры обобщенной социально-этнологической экспертизы. В силу огромной сложности задачи эта деятельность продолжается с 1994 г. Данный вид экспертизы вырастает прежде всего из детально отработанных и многократно проверенных на практике процедур оценки социально-культурных последствий реализации проектов для коренного населения и для вынужденных экономических мигрантов.

Некоторые выводы о мнениях слушателей Летней школы по поводу проектов документов Всемирного банка

К сожалению, полученные в результате обсуждения документов Всемирного банка мнения слушателей были во многом запрограммированы самим вопросником, так как последний неизбежно (а) фокусирует внимание слушателей лишь на тех аспектах документов, которые заинтересовали самого составителя вопросника, и (б) в большинстве случаев фактически подталкивает слушателей к ответам по типу «да—нет» (несмотря на вошедшие в формулировки ряда вопросов прямые призывы не ограничиваться односложными ответами) или же к рассмотрению затрагиваемых проблем в рамках жесткой оппозиции взаимоисключающих «либо—либо», тем самым игнорируя возможные

компромиссные или комплексные решения. Однако использование вопросника, при всех отмеченных и некоторых других недостатках такого подхода, видимо, было все же оправданным³², так как обращенные к слушателям призывы организаторов обсуждения написать в дополнение к ответам на предложенные вопросы и собственное мнение по тому или иному разделу документов, выбранному самостоятельно, никем так и не были поддержаны.

Среди 14 слушателей, сдавших письменные ответы на вопросы по обсуждавшимся документам Всемирного банка, никто не ответил буквально на все поставленные вопросы. Из-за неполноты ответов и малого числа ответивших, а также вследствие очень серьезных различий в уровне образования и личного жизненного опыта слушателей³³ статистический анализ распределения их ответов практически теряет какой-либо смысл. Поэтому ниже представлены только самые предварительные по своему характеру и обобщенные заключения о высказанных ими мнениях.

Одним из главных выводов можно считать определенную двойственность мнений слушателей Летней школы об основах политики Всемирного банка по отношению к коренным народам.

Дело в том, что как действующая Операционная директива, так и рассматриваемые проекты в дефиницию «коренное население» вкладывают один и тот же специфический смысл — специалисты Всемирного банка серией принятых ими определений так или иначе фиксируют существенно более низкий, по сравнению с основным населением, уровень социокультурной и экономической модернизированности коренных народов. Используется всего пять критериев, позволяющих отделить коренное население от других групп местного населения. Только два из них³⁴ не связаны с уровнем модернизированности коренных народов, тогда как остальные три прямо на него указывают³⁵. Именно это, с точки зрения Всемирного банка, отличает коренное население, и поэтому только такие группы населения должны получить особые права и особое к себе отношение в проектах экономического развития³⁶. Однако мнения слушателей по этому поводу оказались неоднозначными и внутренне противоречивыми.

С одной стороны, слушателями Летней школы практически единодушно поддерживается декларируемая во всех рассматриваемых документах Всемирного банка необходимость предпринимать максимально возможные усилия ради сохранения традиционной культуры, а значит, традиционного хозяйства и образа жизни коренного населения в районах осуществления проектов экономического развития³⁷. Среди слушателей абсолютно преобладает также мнение, что отнюдь не каждый человек, рожденный в семье представителей коренных народов, досто-

ии особых прав и приоритетных возможностей, предоставляемых коренным народам, в частности, в сфере природопользования. По мнению большинства, такими правами может пользоваться лишь тот, кто так или иначе сохраняет прочные связи со своим народом и с его традиционной культурой. Наконец, говоря о предложенных Всемирным банком критериях выделения коренного населения и ранжируя их по относительной значимости, из 9 отвечавших 8 поставили на первое или второе по значению места такую отличительную и определяющую характеристику коренного народа, как «тесная связь с территориями предков и расположенными на них природными ресурсами».

Однако одновременно с этим существенная часть слушателей Летней школы полагает, что Всемирный банк может и должен поддерживать и такие проекты развития экономики и социальной сферы, которые в итоге способны принципиально изменить традиционную культуру коренного населения, особенно если сами люди соглашались на такие возможные последствия³⁸. Иными словами, многие слушатели не возражают против такой трансформации культуры, которая потенциально может привести к исключению соответствующих групп населения из категории «коренных народов», определяемой по критериям Всемирного банка. Кстати, поэтому далеко не все слушатели согласны и со всеми критериями Всемирного банка, опять-таки не принимая прежде всего идею о натуральном самообеспечивающем хозяйстве и отсутствии регулярной работы по найму как одном из основных или важных отличий коренных народов³⁹.

Вообще, как оказалось, среди слушателей Летней школы довольно четко выражены настроения в поддержку продолжения процессов социокультурной модернизации в среде коренного населения, хотя это и ведет к фактической утере им своего культурного своеобразия и многих хозяйственных традиций. Впрочем, подобная точка зрения у формирующегося нового поколения интеллигенции коренных малочисленных народов или у молодых специалистов, тесно связанных с народами Севера и Сибири, вполне ожидаема, так как хотя бы отчасти они подобным образом проецируют собственные жизненные стратегии и социальные ожидания на желаемую ими будущую судьбу коренных народов. Однако отрадно подчеркнуть, что при подобных настроениях у большинства из них также сохраняется уважительное отношение к традиционным культурным ценностям этих народов и наблюдается понимание важности действий по сохранению традиционного образа жизни коренных жителей Севера и Сибири.

Отдельная и, судя по относительному количеству ответов, в том числе развернутых, очень важная и актуальная для слушателей тема — это представительство коренных народов в их контактах со Всемир-

ним банком и с официальными представителями стороны-заемщика. Отвечая на такого рода вопросы, большинство слушателей высказали неудовлетворенность соответствующими формулировками документов Всемирного банка, считая необходимым значительно тщательнее и детальнее фиксировать процедуры определения того, кто и на каком основании может выступать полномочным представителем коренного народа в регионе осуществления экономического проекта⁴⁰.

Большинство слушателей также считают необходимым изменить требования к проведению социально-этнологических (социологических) экспертиз проектов, то есть в случае необходимости предусмотреть возможность параллельного проведения общественных экспертиз силами специалистов, приглашаемых самими коренными народами и их организациями, как это принято и законодательно закреплено в России по отношению к общественной экологической экспертизе⁴¹. Одновременно с этим многим слушателям хотелось бы усилить и роль экспертов самого Всемирного банка в подобных социально-этнологических экспертизах за счет отхода от фиксируемой в обсуждаемых документах приоритетной роли экспертов стороны-заемщика⁴².

Особенно ярко в ответах слушателей проявилась одна бесспорно позитивная и вдохновляющая черта – глубокий демократизм и внимание к мнению самого народа. Во многих из них повторялись высказывания, демонстрирующие несогласие с какими бы то ни было исходными постулатами о том, что хорошо и якобы нужно для коренного населения, а что для него вредно. Зато очень часто звучало настойчивое требование всегда и в первую очередь узнавать желания и потребности самих людей, чья жизнь будет затронута проектом экономического развития, и уже исходя из этого – принимать решение о его осуществлении либо коррекции в интересах затрагиваемых проектом групп населения. Подобная самостоятельная и активная жизненная позиция многих слушателей Летней школы и их искреннее уважение к мнению «простых» представителей коренных народов, желание это мнение выяснить и готовность учесть в качестве основного критерия для оценки того или иного проекта и его вероятных последствий, достойны всяческой поддержки и одобрения.

Заключение

Разработки сотрудников и экспертов Всемирного банка в области прикладной этнологии несомненно заслуживают самого внимательного изучения отечественными специалистами, ведь они постоянно корректируются богатейшей практикой их применения в самых разных регионах мира. Особенно это касается принципов и процедур, регламентирующих проведение политики Всемирного банка в отно-

шении коренных народов. Эта политика буквально сейчас готовится сделать новый важный шаг в направлении дальнейшего закрепления и детализации прав коренного населения на сохранение традиционной культуры и образа жизни и на полноправное информированное участие в осуществлении проектов социально-экономического развития территорий расселения. Трудно переоценить плодотворность использования данного опыта министерствами, ведомствами и крупнейшими промышленными компаниями, а также общественными организациями современной России, где в последние годы была принята серия федеральных и региональных законов о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Особенно интересно следить за развернувшейся ныне работой сотрудников и экспертов Всемирного банка по созданию формализованной процедуры социально-этнологической (социологической) экспертизы проектов, которая, как хочется надеяться, в скором будущем будет успешно завершена. Тогда она дополнит уже давно утвержденные и в целом неплохо себя зарекомендовавшие узкоспециализированные экспертизы проектов Всемирного банка с точки зрения их потенциального воздействия на социально-культурные особенности коренных народов или возможного порождения этими проектами вынужденных миграций и вероятных социокультурных и экономических проблем будущих вынужденных переселенцев. Подобная социально-этнологическая экспертиза общей направленности, применяемая для оценки вероятного социально-культурного воздействия проекта на все местное население (а не только на аборигенов или будущих вынужденных мигрантов) безотносительно к его происхождению или этнографическим особенностям и проводимая в обязательном порядке (равно как экономическая, инженерно-техническая, финансовая, экологическая экспертизы), может стать прекрасным образцом для создания отечественной «этнологической экспертизы». Как известно, существование и, следовательно, необходимость разработки последней, в частности, предусмотрены Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. № 1).

Таким образом, при оправданно неоднозначном отношении к практическим результатам или целям деятельности Всемирного банка в ряде регионов мира, нельзя не признать огромной роли этой международной финансовой организации в развитии прикладной этнологии в целом и в создании методологической базы социально-этнологической экспертизы проектов экономического развития, в частности.

¹ Здесь и далее имеются в виду проекты двух взаимосвязанных документов Всемирного банка, то есть Операционная политика № 4.10 «Коренные на-

роды» и Процедуры банка № 4.10 «Коренные народы» (оба варианта от 23 марта 2001 г.). Сотрудники и эксперты Всемирного банка организовали обсуждение этих документов с представителями коренного населения и учеными, политиками и активистами, связанными с проблемами коренных народов, во всех тех странах, где осуществляются проекты Всемирного банка и где имеется официально признанное коренное (аборигенное) население. Московское представительство Всемирного банка специально для этого создало рабочую группу, деятельность которой в России координировали профессор С. С. Артоболевский (Институт географии РАН) и А. Р. Марков, С. Пибоди (оба – Всемирный банк). Войти в состав рабочей группы были приглашены Н. И. Новикова и А. Н. Ямсков, на одном из первых ее совещаний летом 2001 г. они согласовали обсуждение указанных документов на Летней школе по юридической антропологии.

² При регистрации, сразу же по приезде в г. Пушкин, каждый слушатель школы получил копии обоих документов Всемирного банка и список вопросов по их отдельным разделам. Вопросник из 28 отдельных вопросов, сгруппированных в 12 тематических блоков, был составлен А. Н. Ямсковым. Далее, в обзоре полученных вариаций ответов, приведены смысловые части некоторых вопросов и заданий, или же, по крайней мере, отражено основное их содержание. Работу слушателей с данными документами предваряла обзорная лекция А. Н. Ямскова о проблематике прикладной этнологии и о работе экспертов и специалистов Всемирного банка в данной области.

³ В ходе дискуссии с замечаниями и впечатлениями о личном опыте участия в проектах и иной деятельности Всемирного банка либо о непосредственном наблюдении за ее результатами выступили Н. И. Новикова и А. Н. Ямсков, Франц фон Бенда-Бекманн /Германия/, Рик Крибл и Джо-Анн Фиске /оба – Канада/.

⁴ Из 29 слушателей Летней школы передали свои отзывы 14 человек. Мы искренне благодарим всех слушателей, письменно сформулировавших свое мнение об обсуждавшихся документах Всемирного банка. Была предусмотрена возможность анонимных ответов, чем и воспользовались 2 человека. Так как 12 человек подписали свои ответы, то у нас есть возможность выразить глубокую благодарность лично этим студентам и выпускникам вузов Санкт-Петербурга – Наринэ Акопян, Александру Дегтяреву, Евгению Кучекте, Розе Лалпандер, Елизавете Налетовой, Марии Садовской, Анастасии Увачан, Игорю Тевлянто, а также Игорю Бреусу, Амиру Заксору и Ольге Давыдовой, Александру Смирнову. Необходимо отметить, что большую помощь в организации самостоятельной работы слушателей с документами и в сборе их письменных отзывов оказала сотрудница московского отделения Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации Т. Семенова, которой организаторы Летней школы выражают свою самую искреннюю признательность. Во время итогового совещания 10 октября 2001 г. в Московском представительстве Всемирного банка координатору рабочей группы С. С. Артоболевскому были переданы все 14 письменных отзывов слушателей Летней школы и обоб-

дающий обзор их мнений, составленный А. Н. Ямсковым (на основе этого обзора подготовлена соответствующая часть данной работы).

⁵ В данной работе автор использует термины «этнология» и «культурная антропология» как взаимозаменяемые. Первый преимущественно распространен в странах Европы, а второй – в англоязычных государствах Северной Америки. Оба служат для обозначения научной дисциплины, изучающей и объясняющей культурную и этническую дифференциацию человечества, то есть науки о народах и их культурах. В последние годы во многих странах Европы и в России наблюдается экспансия американского термина «антропология», в значении «культурная антропология».

⁶ В указанных проектах документов Всемирного банка в качестве синонимов для обозначения данной процедуры используются термины «социологическая оценка» или «социальная оценка». Для более адекватного понимания этих терминов и в качестве сравнения можно отметить, что в переведенных на русский язык документах Всемирного банка функциональный аналог вошедшей в российское законодательство, науку и практику «экологической экспертизы» тоже не вполне точно называется «экологической оценкой» – см.: Гражданское руководство по Всемирному банку для неправительственных организаций и коренных народов. Составитель: Синди М. Бул. Вашингтон: Всемирный банк, 1995, с. iv. В. В. Степанов о процедуре, близкой по сути «социологической оценке» Всемирного банка, говорит как об «этнологической экспертизе» (см. его статью в данном сборнике). Возможно, компромиссным и наиболее понятным для россиян вариантом обозначения данных формализованных процедур оценки экспертами вероятных социально-культурных последствий осуществления проектов экономического развития для местного населения является предлагаемый здесь термин «социально-этнологическая экспертиза».

⁷ Комиссия была создана на 13-ом Конгрессе МСАЭН в г. Мехико (1993 г.). В число ее учредителей вошел Институт этнологии и антропологии РАН, и, в частности, автор этих строк принимает участие в работе Комиссии с момента ее основания.

⁸ *Baba M.* The IUAES Commission on Anthropology in Policy and Practice // *The Global Practice of Anthropology*. Eds.: *Baba M., Hill C.* Williamsburg: College of William & Mary Press, 1997. [Studies in Third World Societies, Publication № 58], pp. ix, xi.

⁹ *Willigen J. van.* *Anthropology in Use: A Source Book on Anthropological Practice*. Boulder: Westview Press, 1991. [Westview Special Studies in Applied Anthropology], pp. 3-6.

¹⁰ Краткий очерк истории и проблематики отечественной прикладной этнологии см.: *Yamkov A., Dabova N.* *Practicing Ethnology in Russia: An Overview* // *The Global Practice of Anthropology*. Eds.: *Baba M., Hill C.* Williamsburg: College of William & Mary Press, 1997, pp. 263-281.

¹¹ *Fiske Sh.J., Chambers E.* Status and Trends: Practice and Anthropology in the United States // *The Global Practice of Anthropology*. Eds.: *Baba M., Hill C.* Williamsburg: College of William & Mary Press, 1997, pp. 290, 303.

- ¹² См., например: «Видимые руки»: ответственность за социальное развитие. Доклад Исследовательского института по проблемам социального развития при ООН. М., 2001, с. 20, 127-129.
- ¹³ *Cernea M. M. Sociological Work within a Development Agency: Experiences in the World Bank*. Washington, The World Bank Discussion Paper № 51, August 1993.
- ¹⁴ *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. Ed.: Cernea, Michael M. 2nd ed., revised and expanded. New York: Oxford University Press, 1991, 575 + XXI pp.; см. также рецензию — Ямсков А. Н. «Ставя человека во главу угла». Обзор книг М. Черны по прикладным исследованиям в этнологии и социологии села // *Этнографическое обозрение*, 1995, № 2, с. 164-167; *его же* — *Applied Social Research: Putting People First // Development News, Weekly Supplement [The World Bank, Washington]*, 1995, June 23.
- ¹⁵ *Pollnac R. B. Social and Cultural Characteristics in Small-scale Fishery Development // Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. Ed.: Cernea M.M. 2nd ed., revised and expanded. New York: Oxford University Press, 1991, pp. 259-299.
- ¹⁶ *Kottak C. Ph. When People Don't Come First: Some Sociological Lessons from Completed Projects // Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. Ed.: Cernea M.M. 2nd ed., revised and expanded. New York: Oxford University Press, 1991, pp. 431-464.
- ¹⁷ *Cernea M., with A. Adams. Sociology, Anthropology, and Development: An Annotated Bibliography of World Bank Publications 1975-1993*. Washington: The World Bank, 1994; тематический анализ этой библиографии вошел в работу: Ямсков А. Н. Ситуация с прикладными этноэкологическими исследованиями в зарубежной этнологии // *Методы этноэкологической экспертизы*. Отв. ред.: Степанов В.В. М.: Институт этнологии и антропологии, 1999, с. 41-60.
- ¹⁸ *Картер М. Обращение к читателям // Сотрудничество. Информационный бюллетень Представительства Всемирного банка в России*. 1997, № 1-2 (ноябрь), с. 1.
- ¹⁹ *Группа Всемирного банка и Россия // Сотрудничество. Информационный бюллетень Представительства Всемирного банка в России*. 1997, № 1-2 (ноябрь), с. 3.
- ²⁰ *Картер М. Указ. раб.*, с. 2.
- ²¹ *Группа Всемирного банка и Россия // Сотрудничество. Информационный бюллетень Представительства Всемирного банка в России*. 1997, № 1-2 (ноябрь), с. 4-5.
- ²² Там же, с. 5; *Финансовая деятельность МБПР в вопросах и ответах // Сотрудничество. Информационный бюллетень Представительства Всемирного банка в России*. 1997, № 1-2 (ноябрь), с. 8.
- ²³ *Гражданское руководство по Всемирному банку для неправительственных организаций и коренных народов*. Составитель: Синдаи М. Бул. Вашингтон: Всемирный банк, 1995, с. 50.
- ²⁴ Ныне действующие документы по экологической экспертизе мне любезно предоставил сотрудник Всемирного банка А. Кушлин. История развития этой экспертизы и тексты предшествовавшего комплекта документов опубликованы в

дикованы – см.: Гражданское руководство по Всемирному банку для неправительственных организаций и коренных народов. Составитель: Синди М. Бул. Вашингтон: Всемирный банк, 1995, с. 32-38.

¹⁵ Гражданское руководство по Всемирному банку для неправительственных организаций и коренных народов. Составитель: Синди М. Бул. Вашингтон: Всемирный банк, 1995, с. 44-49, 88-89.

¹⁶ Контактный адрес: Московское представительство Всемирного банка. Москва, 123242, Садовая-Кудринская ул., д. 3. Тел.: (095) 745-70-00; факс: (095) 254-83-68; электронная почта Отдела внешних связей (Марина Васильева) <<mvasilieva@worldbank.org>>. Среди основных справочных публикаций стоит назвать штируемые выше «Бюллетень ...» и «Гражданское руководство ...», а в Московском представительстве можно получить основные документы ВБ в переводе на русский язык.

¹⁷ Здесь и далее используются наименования конкретных документов и типов документации Всемирного банка, фигурирующие в проектах, которые обсуждались на Летней школе и которые являются официальными и точными переводами на русский язык.

¹⁸ Одновременно с этим проект Операционной директивы справедливо указывает, что «в тех случаях, когда коренные народы проживают в смешанных поселениях, в планах действий в отношении коренных народов следует избегать создания ненужных различий или неравенства между коренными народами и другими бедными и маргинальными группами населения, проживающими на той же территории».

¹⁹ Гражданское руководство по Всемирному банку для неправительственных организаций и коренных народов. Составитель: Синди М. Бул. Вашингтон: Всемирный банк, 1995, с. 94-95.

²⁰ Там же, с. 98.

²¹ Перевод автора с текста на английском языке, так как в русском варианте перевод этой фразы оказался неадекватным.

²² Например, во время итогового совещания 10 октября 2001 г. в Московском представительстве Всемирного банка при работе в малых группах также использовался вопросник по обсуждаемым документам Всемирного банка, составленный координатором рабочей группы С. С. Артоболовским.

²³ В состав слушателей Летней школы входили как абитуриенты и первокурсники, так и специалисты с высшим образованием и немалым жизненным опытом за плечами, а также лидеры и активисты организаций и общин коренных народов.

²⁴ Цитируя проект Операционной директивы, это оказавшиеся в самом конце списка критериев «местный язык, часто отличающийся от основного языка страны» и «самоопределение и идентификация другими в качестве членов группы, обладающей особой культурой» (пер. авт.).

²⁵ Согласно проекту указанного документа это стоящие во главе списка критерии – «(а) тесная связь с территориями предков и расположенными на них природными ресурсами, (б) наличие традиционных социально-по-

литических институтов, (в) экономические системы, в основном ориентированные на самообеспечение».

³⁶ См., например, ниже второе по счету примечание.

³⁷ Из 12 отвечавших на один из вопросов буквально все согласились с утверждением, что проекты Всемирного банка в отношении коренных народов обязательно должны предусматривать сохранение их «традиционной культуры».

³⁸ Отвечая на один из вопросов, из 12 слушателей только 5 человек согласились с предположением, что права и интересы тех представителей и социально-профессиональных групп коренных народов, которые успешно «вписались» в современную «городскую» культуру и образ жизни и почти не сохранили традиционную культуру своих предков, не должны учитываться в проектах Всемирного банка по экономическому развитию соответствующего региона. Однако другие 7 человек не согласились с этим. В другом, тематически сходном, случае из 11 отвечавших на вопрос только 6 человек были согласны с тем, что, например, группы коренных жителей, переселившиеся в райцентр и устроившихся там на какую-либо работу, автоматически исключаются из сферы действия данного документа Всемирного банка сразу по нескольким критериям, поскольку они, цитируя проект Операционной политики, «(а) покинули места первоначального проживания и (б) переселились в городские районы и/или мигрировали в целях получения оплачиваемой работы». Но 5 человек данное положение не поддержали.

³⁹ Об этом косвенно свидетельствует отношение слушателей к предложенным Всемирным банком отличительным характеристикам, определяющим те или иные группы населения в качестве «коренных народов» и тем самым служащим условием придания им этого особого правового статуса. Так, в ответ на просьбу ранжировать эти характеристики по их относительной значимости, только 2 слушателя поставили на 2-ое место из 5 возможных позиций критерий «с» («экономические системы, в основном ориентированные на самообеспечение»), тогда как 6 слушателей отвели ему 4-5 места, тем самым оценив как один из наименее существенных.

⁴⁰ Например, только 3 слушателя согласились с утверждением о достаточности того, что эксперты Всемирного банка обращают внимание лишь на «потенциал» организаций коренного населения, представляющих интересы этих народов в контактах с банком и заемщиком, а 5 человек данное утверждение и, следовательно, содержание соответствующей части одного из разделов процедур Всемирного банка не поддержали. На следующий вопрос о том, надо ли ввести в обязанности экспертов банка оценку представительности организации коренного населения с точки зрения того, все ли этнические и территориальные группы и социальные слои коренного населения она действительно представляет, ответили согласием все 9 отвечавших человек. Также 9 слушателей поддержали, а 1 не согласился с предположением, что в обязанности экспертов банка следует ввести оценку легитимности (признания со стороны большинства коренных жителей) и авторитетности руководства организации коренного населения, демократичности и законности выдвижения ее лидеров.

41 На относящийся к разделу № 5 процедур банка вопрос о согласии с тем, что социологическая оценка должна также обязательно выполняться, в дополнение к экспертизе заемщика, и независимой от заемщика стороной — экспертами, приглашенными общественными организациями коренных народов (в тех случаях, когда такие организации существуют и могут организовать подобные действия), положительно ответили все 10 слушателей, обративших на него внимание. Следующий вопрос о согласии с тем, чтобы выводы экспертов, проводивших социологическую оценку проекта по заданию общественной организации коренных народов и работавших параллельно и независимо от экспертов заемщика, имели обязательный характер вплоть до возможного блокирования данного проекта в случае получения отрицательных заключений этих экспертов, дал 9 положительных ответов слушателей и ни одного отрицательного.

42 С тем, что социологическая оценка также должна обязательно выполняться в дополнение к экспертизе заемщика и независимой от заемщика стороной — экспертами Всемирного банка, выразили свое согласие 10 слушателей и только 1 человек не согласился с этим.

РОЛЕВАЯ ИГРА «ПЕРЕГОВОРЫ ОБЩИНЫ КОРЕННЫХ НАРОДОВ САДМИНИСТРАЦИЕЙ И РЫБОЛОВНЫМ КОЛХОЗОМ»

Н. И. Новикова

«В одном из Дальневосточных районов сложилась критическая ситуация с рыбными ресурсами. Из-за различных причин в море сократилось количество рыбы. Администрация принимает решение о сокращении квот на лов лососевых для всех групп пользователей. Затем колхоз «Дружба» добивается увеличения квот для своих целей. Администрация, ссылаясь на международные обязательства по сохранению биоразнообразия, на то, что коренные народы нарушают правила рыболовства и не ведут соответствующую документацию, отказывает общине коренных народов в предоставлении необходимых ей квот.

Община коренных народов «Гивэв»¹ для скорейшего разрешения конфликта решает не обращаться в суд, а попытаться убедить администрацию изменить свое решение. Она предложила представителям администрации приехать в их поселок Корюшкино и обсудить эту проблему со всеми заинтересованными сторонами»².

Такую ситуацию мы предложили разыграть слушателям Летней школы. Включение этой ролевой игры в программу было связано со стремлением познакомить слушателей с различными методами защиты прав коренных народов на ресурсы. Безусловно, самым эффективным из них является суд, но иногда вместе с ним, иногда вместо него необходимо использовать письма-запросы в федеральные и региональные органы власти, выступления в средствах массовой информации, организовывать референдумы, участвовать в экологической и этнологической экспертизах, в случае крайней необходимости устраивать митинги и пикеты. В каждом конкретном случае нарушения прав могут применяться те или иные методы. Но так как «худой мир лучше любой войны» мы предложили научиться вести переговоры. Конечно, мы отдаем себе отчет в том, что это невозможно сделать, проведя только одну игру, но, как и другие материалы и методы обучения, применяемые на Летних

школах, ролевая игра является лишь первым шагом для ее участников. Ее преимущества заключаются в том, что слушатели «проживают» во время игры реальную ситуацию под руководством и с помощью тренера, и проведя успешно переговоры в экспериментальной ситуации, более уверенно будут чувствовать себя в реальной жизни. Кроме того, мы используем «эффект промыслового праздника», когда охотники после успешной охоты, например, на медведя устраивали праздник, во время которого изображали победу над зверем, а потом отправлялись на следующую охоту и снова одерживали победу. Мы стремились выстроить игру так, чтобы переговоры прошли успешно и община коренных народов смогла договориться с администрацией. Особенно важно было научиться вести переговоры с установкой на сотрудничество. Во время подготовки к игре и разработки ее фабулы мы пользовались консультациями кандидата психологических наук В. А. Соснина, который предоставил слушателям некоторые материалы¹.

Переговоры – безусловно, один из важнейших методов предотвращения и разрешения конфликтов. Для аборигенов эта форма отношений является часто предпочтительной по нескольким причинам. При благоприятном стечении обстоятельств переговоры могут занимать несколько часов, и решение может быть принято в этот же день. Процедура является или бесплатной, или потребует небольших затрат (в особо сложных случаях может потребоваться приглашение специалистов – юристов, этнографов и других). Психологически переговоры тоже являются более предпочтительными, так как в большей степени соответствуют традициям коренных народов Севера.

Для проведения ролевой игры слушатели разделились на группы: представители администрации, работники рыбоохраны, община коренных народов, работники колхоза, группа приезжих рыбаков. Подготовка к игре проходила под контролем адвокатов, но позиции слушатели должны были подготовить самостоятельно. Аборигенная община опиралась в своих высказываниях на полученные в Летней школе знания, но студенты (а именно они исполняли роли аборигенов) использовали как свои знания, так и свой жизненный опыт. На занятиях школы не было чисто экологических лекций, но слушатели обосновывали свое право, в том числе и экологическими доводами. Они показывали на примерах, что на рыболовстве строится вся их культура, жизнь всех поколений, от возможности добывать рыбу зависит будущее молодежи. Роль администрации выполняли активисты, люди обладающие и большим жизненным опытом, и большими знаниями, поэтому они сумели довольно слабую позицию общины сделать успешной.

Проведение ролевой игры показало, что слушателям, особенно студентам, нужно учиться формулировать свои претензии, аргумен-

тировать их и уметь отстаивать свою позицию. Одновременно они учились находить пути для принятия компромиссных решений, вести переговорный процесс, начинали глубоко осознать, что для их жизни важно научиться достигать соглашения.

Приложение 1

Вопросы:

Какие цели ставят все участники, идя на переговоры?

Какими доводами можно подкрепить свою позицию (ссылки на международные документы, Конституцию РФ, федеральные законы, нормы обычного права, культурные (пищевые, фольклорные и т.п.) традиции)?

Какие действия необходимо предпринять участникам переговоров для привлечения общественного мнения на свою сторону (выступления в средствах массовой информации, сбор подписей под коллективными обращениями, и т.п.)?

Какими могут быть итоги переговоров и дальнейшие действия всех участников?

Стороны и роли:

Администрация: глава администрации; юрист, приглашенный помогать администрации.

Работник рыбоохраны.

Община коренных народов: председатель общины, старый рыбак, молодой рыбак; адвокат, работающий в правозащитной организации; этнограф-эксперт, представитель Российской ассоциации коренных малочисленных народов Севера.

Колхоз «Дружба»: директор предприятия, профсоюзный лидер, один из работников предприятия

Группа приезжих рыбаков

Приложение 2

КАРТА ДИАГНОСТИКИ КОНФЛИКТА

1. Стороны конфликта

- характеристика субъектов конфликта (профессиональные, личные, лидеры в конфликте и т.д.);
- история взаимоотношений:
 - не было взаимоотношений до конфликта;
 - нормальные деловые, без соперничества и враждебности;
 - отношения соперников, но не врагов, конкуренция интересов осуществляется лично, через посредников (руководителей);
 - острые столкновения в прошлом, сопровождавшиеся враждебными отношениями.

2. Сущность конфликтной проблемы.

- основные причины и их взаимосвязь;
- какие аспекты являются главными /второстепенными;
- «точки соприкосновения» — какие вопросы/интересы объединяют/могут объединить;
- какие позиции занимают и отстаивают;
- что предпринималось и чем закончилось, почему;
- какой информации не хватает, как ее получить;
- как отражается конфликт на функционировании.

3. Отношение сторон на момент конфликтного противоборства.

- взаимное доверие и уважение;
- недоверие/подозрительность;
- недоверие переносится с деловых отношений на личные, и наоборот — стороны поляризованы;
- члены враждующих лагерей избегают общения друг с другом;
- нескрываемая враждебность;
- установка на победу над «врагом» любой ценой.

4. Отношение к разрешению конфликта.

- стремление прекратить конфликт любой ценой;
- найти взаимоприемлемое решение;
- намерение продолжать противоборство;
- победить оппонента любой ценой;

5. Позиции (интересы) варианты сторон к урегулированию конфликта.

- позиции сторон известны/неизвестны;
- стороны обсудили ряд решений; позиции сторон по отношению к ним ясны/не ясны;
- отсутствует свой вариант, но готовы обсуждать другие варианты;
- жесткое навязывание своего варианта, позиции неизменены;
- каковы возможные мотивы и потребности сторон, лежащие в основе их позиций;
- что могло бы сблизить позиции сторон и подтолкнуть их к взаимному поиску приемлемого решения.

6. Выбор управленческой стратегии и форм ее осуществления.

Основывается на результатах анализа и оценки информации о конфликте.

- выбор стратегии, тактики, этапов;
- разработка плана, вопросов, правил, процедур;
- возможные тупиковые ситуации и способы их преодоления.

Как преодолевать тупиковые ситуации в ходе дискуссий:

1. Перейдите к обсуждению другого спорного вопроса или документа.
2. Организуйте отдельные встречи с каждой стороной.

3. Предлагайте новые варианты для возможного обсуждения («а что, если...»).
4. Напоминайте об их совместном стремлении урегулировать ситуацию, одобряйте желание двигаться вперед, несмотря на трудности.
5. Побуждайте их к взаимным небольшим уступкам, компромиссам.
6. Используйте юмор (естественно, в подходящий момент и в приемлемой форме)
7. Делайте акцент на потребностях и интересах, а не на позициях; указывайте на совпадающие моменты.
8. Подчеркивайте важность их текущих взаимоотношений и указывайте на последствия от не урегулирования конфликта. (Не упускать возможности встречи).
9. Попросите участников подготовить и высказать больше информации о содержании конфликта.
10. Используйте давление «времени».
11. Делайте временный перерыв – для кофе. Назначайте время возобновления дискуссий.
12. Объявите о прерывании переговоров, но оставляйте «дверь открытой», чтобы продолжить в другое время.
13. Побуждайте участников поменяться ролями.
14. Смените место проведения встречи.
15. Используйте молчание («Давайте спокойно посидим и помолчим в течение трех минут»)
16. Делайте акцент на будущем, а не на прошлом и настоящем.
17. Выявляйте потребности сопротивляющейся стороны, используя технику активного слушания и эмпатического реагирования.
18. Разделяйте спорный вопрос на отдельные фрагменты и работайте отдельно над каждым, начиная с более легкого.
19. Демонстрируйте оптимизм, поощряйте это у участников.
20. Измените процесс – перейдите к арбитражу, если возможно.
21. Используйте внешний стандарт, критерий, чтобы помочь в выборе альтернативы и настаивайте на справедливости и объективности.
22. Будьте сами примером открытого и честного общения, работайте и анализируйте барьеры общения сторон.
23. Признавайте пределы ваших возможностей как посредника и если необходимо, приглашайте («вводите в процесс») другого посредника – коллегу, или обращайтесь за помощью.

¹ Гивэв – чукотское мужское имя, означающее «знак для ориентировки».

² Студенты заранее получили фабулу игры, список ролей и вопросы, на которые нужно было ответить во время игры (Приложение 1).

³ «Карта диагностики конфликта»; «Как преодолевать тупиковые ситуации в ходе дискуссий», которые приводятся в приложении 2 к данной статье.

VI.

Права коренных народов на традиционные знания

РЕГЛАМЕНТЫ ОБСЛЕДОВАНИЯ ОБЩИН АБОРИГЕНОВ КАК ВАЖНЫЙ ИНСТРУМЕНТ ОБЫЧНОГО ПРАВА

Г. Фондейл

Общины аборигенов* уже давно находятся в фокусе исследований широкого спектра научных дисциплин, основной из которых является антропология. Ученые посещают общины аборигенов с целью «покопаться» в жизни своих «предметов» исследования для получения информации. Но если ученые извлекают для себя пользу из таких посещений за счет написания диссертаций, статей, книг и докладов, основывающихся на этой информации, и могут таким образом укрепить репутацию тех учреждений, где они работают, то аборигены как «предметы исследований» далеко не всегда извлекают пользу из визитов ученых. Во многих случаях исследования отрицательно влияют на жизнь отдельных аборигенов и/или их общин.

После того, как было признано, что научные исследования могут нанести ущерб отдельным аборигенам и их общинам, ученые начали разрабатывать правила и нормативы, касающиеся межкультурных исследований. В 1946 г. Общество прикладной антропологии инициировало процесс принятия кодекса исследовательской этики, который помог бы избежать вреда или свести его к минимуму¹. С тех пор другие группы, такие, как Американская ассоциация антропологов и Общество профессиональных археологов, приняли принципы этичного поведения. Такие строгие кодексы поведения периодически обновлялись в попытке учитывать новые концепции в сфере прав человека вообще и в сфере прав аборигенов, в частности.

Несколько позже исследователи начали задумываться не только о том, как свести ущерб к минимуму, но и о том, как обеспечить получение определенной пользы и «предметами исследования», то есть установить некую форму взаимности². Если сравнить научные иссле-

* Используемый в настоящей статье термин «аборигены» или «аборигенный» является удобным кратким обозначением общин первых наций (индейцев) и инуитов Канады, а также коренных малочисленных народов севера Российской Федерации.

дования с добычей полезных ископаемых, то все больше укрепляется убеждение в том, что часть оплаты «роялти» и «аренды» при проведении исследований должна отчисляться на обеспечение интересов «месторождений». Подобное изменение парадигмы влечет за собой проведение в жизнь концепции, которую Рундстром и Дуэр³ называли «взаимным приобретением». У других ученых формулировки таких изменений довольно расплывчатые, говорится о недопустимости отношения к аборигенам как к «предметам исследования», которое представляет собой не более чем «добрые намерения и этическое поведение», и переходе к «партнерским» отношениям между учеными-исследователями и членами общин, где проводятся исследования⁴.

Поведение канадских ученых, ведущих исследовательские работы в общинах аборигенов Севера, теоретически должно соответствовать этическим стандартам поведения, принятым во многих учреждениях. Если ученый работает с «человеческими предметами исследования», то представляемый им университет должен пройти проверку на предмет этичности исследований, для чего потребуются решить вопрос, как избежать нанесения ущерба. Научная дисциплина (антропология, география, психология и т.д.) также может предусматривать соблюдение норм профессиональной этики. Определенных принципов могут придерживаться и финансирующие исследования организации⁵. Ученый, планирующий проводить исследования в пределах одной из канадских территорий (Юкон, Северо-западные территории или Нунавут), должен подать заявку на получение разрешения и/или лицензии, которыми предписывается характер поведения в ходе исследований (в территориальные Советы, дающие разрешения на проведение исследований, входят представители аборигенов). Канадская университетская ассоциация по исследованиям Севера (ACUNS), объединяющая 32 университета и колледжа, опубликовала «Этические принципы проведения научных исследований на Севере». Данные принципы, которых обязаны придерживаться все работающие в этих университетах исследователи, выходят за рамки «избежания ущерба» и призывают к установлению «партнерских отношений» между учеными и северянами⁶. Канадские ученые должны их соблюдать, работая не только на канадском Севере, но и на северных территориях других стран.

И все же эти регламенты и принципы были разработаны вне тех общин, где намечалось проводить исследования. Хотя в подготовке некоторых из них аборигены принимали участие, эти документы, тем не менее, остаются для коренного населения чужими и навязанными. Они отражают этику и ценности мирового научного сообщества, но не обязательно этику и ценности аборигенов тех общин, где ведутся исследования. Кроме того, документы предлагают неэффективные

способы соблюдения заложенных принципов, о выполнении которых чаще всего не заботятся разработавшие их научные институты, а иногда это и просто не в интересах ученых. Известно, что все еще сохраняются остатки колониального подхода, когда исследователи, принадлежащие к доминирующей группе населения*, считают себя вправе пользоваться более или менее свободным доступом в общины аборигенов. Конечно, ученые могут оправдываться тем, что получают разрешения на работы, выдаваемые от имени общин другими официальными лицами, однако «право» таких чиновников выдавать подобные разрешения остается сомнительным с этической точки зрения.

В начале XXI века подобное положение является недопустимым. И оно действительно как в Канаде, так и в России быстро меняется под влиянием признания права аборигенов на самоуправление.

В целях устранения неравенства и всевозможных несоответствий, особенно в обстановке развивающихся правовых и политических реальностей, все больше сообществ аборигенов принимают собственные правила и нормы регулирования на своих территориях деятельности приходящих извне исследователей. Положения таких документов (регламентов) дают ответы на многие вопросы.

• В отличие от широких (и, следовательно, неконкретных) принципов поведения исследователей, разработанных для упорядочения их деятельности в регионах, в регламентах, подготовленных общинами, часто содержатся требования учета учеными конкретных пожеланий, вытекающих из особенностей местной культуры. В этих регламентах могут разъясняться те детали поведения, которые соответствуют местным условиям и которые не могут быть учтены в регламентах более общего характера⁷. Такие документы составляются на основе всего комплекса проблем, характерных для данной местности и культуры, что обеспечивает контекст для установления в ходе исследований справедливых и равноправных отношений между сторонами.

• Регулирование исследовательской деятельности на уровне общины через регламенты, разработанные на местах, дает более реальные возможности контроля за соблюдением учеными установленных правил, чем через регламенты, подготовленные без участия местного населения. Наказанием за нарушение часто является относительно легко осуществимый отказ в дальнейшем доступе на территорию общины.

• Разработанные общинами регламенты — убедительный признак самоопределения: разрабатывая такие регламенты для проведения

* Или представители других стран: например, европейцы или североамериканцы европейского происхождения, желающие работать в общинах коренного населения в России, могут испытывать в отношении своих «предметов исследования» то же чувство власти, что и их российские коллеги.

исследований и контролируя их соблюдение на своей территории, сообщества аборигенов осуществляют самоуправление, основанное на внутреннем, обычном праве. Компетенция обычного права признана законодательством Российской Федерации (законы «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», 2000 г., и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», 2001 г.).

Эти регламенты могут рассматриваться как развитие обычного права. В обычном праве групп коренного населения содержатся положения, определяющие отношение к чужакам и контроль за их деятельностью на территории общин. Обычное право предписывает, кто и на каких условиях имеет доступ на территорию общин; какие ископаемые и на каких условиях могут добываться и использоваться; какие наказания предусмотрены за нарушение положений обычного права. Разработанные общинами аборигенов регламенты для проведения научных исследований являются развитием обычного права в том смысле, что представляют собой попытку адаптации к новым условиям, когда ученые стремятся получить доступ как к расположенным на аборигенных территориях полезным ископаемым, так и к традиционным знаниям аборигенов.

Что представляют собой регламенты, разработанные общинами аборигенов для исследовательской деятельности?

Регламент определяется как «правила, формальности и т.д., принятые для какой-либо процедуры, группы и т.д.»⁸. Регламент, разработанный общиной аборигенов для исследовательской деятельности, представляет собой свод правил и процедур, которым ученые должны следовать при проведении работ на территории, над которой данная группа аборигенов имеет юрисдикцию. Такие регламенты регулируют отношения между общинами коренного населения и исследователями, осуществляющими деятельность на территории этих общин.

В регламентах для исследовательской деятельности могут быть предусмотрены точные условия, при которых община (или иной коллектив) может дать разрешение даже на начало исследований. Разработанные общинами аборигенов регламенты основаны на убеждении, что ученые-исследователи «не имеют *a priori* прав на проведение исследований» среди коренного населения⁹. Действительно, в Канаде и других западных странах права отдельных лиц и общин на неприкосновенность частной жизни и самоопределение преобладают над интересами исследователей. Конституция Российской Федерации также предоставляет людям право на неприкосновенность частной жизни¹⁰, а в законе «Об общих принципах организации местного са-

моуправления в Российской Федерации»* говорится о возможности самоуправляемых коллективов устанавливать правила, регулирующие деятельность прибывающих извне исследователей¹¹. В то же время необходимо отметить, что некоторые группы аборигенов выдвинули аргумент о том, что для западных кодексов этики характерна проблема слишком большого приоритета, отдаваемого в их формулировках западным понятиям прав отдельной личности, включая приоритет права личной собственности над правами общины¹².

В регламентах для исследовательской деятельности могут затрагиваться самые различные вопросы. Для иллюстрации спектра проблем, охватываемых такими правилами, к данной статье в качестве примера приложены регламенты двух индейских племен (Приложения А и В). В основе разработанных коренными народами регламентов лежит требование уважения к культуре той или иной группы коренного населения, отдельные члены которой становятся «предметом» исследования: уважения к их культуре, их знаниям, их языку и их законам.

Регламент может определять порядок получения исследователями разрешений на начало работ в пределах территории той или иной группы населения. Одним из условий получения разрешения на осуществление деятельности может быть требование о включении в план исследований местных проблем. Общины аборигенов все настойчивей требуют, чтобы во время *планирования* этапов исследования с ними проводились консультации с целью рассмотрения их интересов как неотъемлемой части работы, а не как того, что приходит в голову в последний момент. Оценивая исследования уже на этапе планирования, община может контролировать их по крайне чувствительным для нее темам либо требуя особых подходов и ограничений, либо отвергая такие планы с самого начала. Община может принять решение о запрещении исследований, финансируемых некоторыми организациями, которые в прошлом демонстрировали колониалистский подход, до тех пор, пока эти организации от такого подхода полностью не откажутся.

В разработанных аборигенами регламентах часто подчеркивается необходимость учитывать знания и опыт местного коренного населения как важный и ценный компонент проводимых исследований. Эти регламенты поощряют усилия ученых по созданию и внедрению таких механизмов, которые позволили бы действительно объединить «традиционные» и «западные», или «научные», знания.

* Автор, вероятно, имеет в виду статью закона, в которой указывается на возможность отражать в уставе муниципального образования «вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций» (ст. 8, п. 14) – *Прим. ред.*

В регламентах встречаются положения, предусматривающие вклад в социально-экономическое развитие общин, включая обучение их членов, предоставление рабочих мест помощников исследователей, выплату гонораров за участие в исследованиях, доступ к любым комерческим выгодам, которые могут образоваться в результате исследований. Это требования, которые могут оказаться «дорогостоящими» для исследователей, но они способствуют переходу от «подчиненности» к «партнерству» в процессе осуществления исследовательских работ. Обучение аборигенов и создание рабочих мест обеспечивают получение реальных и немедленных выгод общиной (однако с возражениями против этого можно ознакомиться в работе В. А. Тишкова¹³).

Еще одной темой, обычно затрагиваемой в регламентах, является тема использования материалов исследований. Исследователи часто собирают интервью, изустные предания, фотографии и другие материалы среди членов общины. Чьей, в конечном счете, собственностью являются подобные материалы? В некоторых регламентах содержится требование о том, чтобы по окончании исследования эти материалы возвращались общине, поскольку для нее они могут иметь важное историко-архивное и педагогическое значение. (Например, если записываются беседы со старейшинами на языке коренного населения, то эти записи могут оказаться полезными для преподавания родного языка данной группы.) В других случаях регламентом оговариваются сроки, в течение которых исследователь обязан соблюдать конфиденциальность материалов.

Конфиденциальность – еще одна проблема, которую необходимо решать как общинам, так и отдельным их членам, и исследователи часто благодарны за подсказки в этом плане. Дилемма между защитой «предмета исследования» (или партнера) и признанием полезности знаний этого индивидуума для целей исследования должна решаться в каждом отдельном случае, и решение будет зависеть от темы исследования, прошлой истории общины и ее членов, культурных предпочтений и других факторов.

Хотя этические стандарты исследований, установленные университетом, институтом или финансирующей организацией, требуют получения так называемого «информированного (осознанного) согласия» индивидуума на участие в исследованиях (и здесь одной из наиболее распространенных форм является «отказ от претензий», подписанный каждым потенциальным участником исследования), община аборигенов может выразить желание конкретно сформулировать те подходы, которые в наибольшей степени соответствуют принятой в данной общине культуре.

Часто в регламентах определяется порядок распространения и опубликования результатов исследований. Как правило, предусматривается, что результаты должны быть представлены общине в понятной для нее форме. Это может подразумевать использование общепотребительной (не специальной) терминологии и, возможно, перевод материалов на родной язык общины. Иногда поощряется использование альтернативных средств, таких, как видеозапись, устное изложение результатов перед общиной или публикация понятно написанных информационных брошюр, поскольку среднему человеку (аборигену или неаборигену) обычно трудно пробиться через дебри наукообразного языка статьи, подготовленной для специализированного журнала.

Регламенты иногда требуют, чтобы результаты исследований были рассмотрены представителями общины до распространения за ее пределами. Это может стать одним из спорных моментов, поскольку некоторые исследователи считают такие действия нарушением академических свобод. И все же некоторые общины приходят к выводу, что ученые неправильно истолковывают результаты исследований, а следовательно — и взгляды и интересы аборигенов. Такая ситуация может возникнуть, когда исследователи беседуют с небольшим количеством членов общины, но представляют полученное мнение как репрезентативное для всей общины в целом, что может произойти в силу неправильного понимания способов коммуникации из-за различия культур. Члены общин, особенно расположенных в отдаленных северных районах, могут иметь ограниченные возможности для непосредственного представления коллективного мнения, и тогда основным источником информации об общинах являются отчеты исследователей. О таких отчетах часто бытует мнение, что в них исследователи говорят не только «об» общине, но и «от имени» общины. А значит, и требование о предварительном рассмотрении результатов исследований представителями общины является совершенно логичным.

Конечно, есть определенные способы как защиты академических свобод, так и высказывания критики со стороны общин. Некоторые финансирующие организации заранее требуют от ученых информацию о намерениях опубликовать результаты исследований. Это ни в коем случае не означает попытки подвергнуть материалы цензуре, но дает финансирующим организациям возможность узнать о публикации результатов спонсируемых ими исследований и соответствующим образом грамотно отвечать на запросы, касающиеся таких публикаций. Аналогичный подход к проблеме со стороны общин аборигенов означает следующее: если община не согласна с полученными исследователем результатами, то она может, узнав о планирующейся публикации результатов, хотя бы отреагировать на нее через те же самые ка-

налы (путем редакционного комментария в поместившем результаты исследования журнале, путем направления письма в редакционную коллегию и т.д.). Таким образом, «острота риска» несколько сглаживается как для исследователей, так и для исследуемых¹⁴.

Наконец, регламентом могут быть предусмотрены такие способы, обеспечивающие соблюдение договоренностей, как применение санкций в отношении исследователей, нарушающих положения регламента. Хотя полномочия общины в этом плане существенно ограничены, она может налагать санкции, включая запрещение доступа в общину для исследователей, их учеников, а возможно, и других лиц из того учреждения, которое представлял исследователь.

Проблемы, с которыми сталкиваются общины при разработке регламента исследований

В ходе подготовки и обеспечения выполнения регламента исследований группы коренного населения рассматривают (пересматривают) нормы и формальные правила, по которым ученые должны жить и работать на их территориях. Выше уже говорилось, что это является расширением повсеместно действующих положений обычного права в отношении доступа пришельцев на территории и к ресурсам. Обычное право никогда не было статичным: оно постоянно эволюционирует и адаптируется к новым ситуациям, в которых оказываются общины аборигенов, пытающиеся найти решение вновь возникающих проблем. Сохранение и развитие местных законов, а также их применение в различных сферах жизни представляет собой одно из проявлений самоопределения аборигенов.

Принятие регламента исследований означает определенные затраты со стороны общины. В зависимости от закрепленных в регламенте положений может возникнуть необходимость в создании рабочей группы для своевременного рассмотрения предложений по проведению исследований или в обеспечении контроля за выполнением условий регламента исследователем. Если регламент требует рассмотрения результатов исследования до их распространения, общине необходимо определить, как это можно осуществить своевременно и ответственно.

Более того, члены общины должны придти к консенсусу и в отношении содержания регламента, и в отношении способов его выполнения. Для общин, перед которыми стоит множество проблем, поиск такого консенсуса означает дополнительные затраты времени и усилий, а также является потенциальным источником возникновения противоречий. Общины аборигенов редко представляют собой однородные структуры или состоят из одинаково мыслящих людей. Регламент подразумевает выработку коллективного подхода, в основе которого лежит необходимость защиты как самого коллектива, так и со-

ставляющих его членов, а возможно — и необходимость приоритета прав коллектива над правами индивидуумов. Утверждение этого приоритета подразумевает четкий политический выбор со стороны входящих в общину лиц, осуществляемый ими как индивидами и как членами коллектива.

И все же регламент дает в руки членам общины важный инструмент контроля. С его помощью община в состоянии защитить себя от «сбора» и распространения информации, которая может быть использована в ущерб попыткам аборигенов достичь более высокого уровня самоуправления. В провинции Британская Колумбия при проведении переговоров о заключении различного рода соглашений (в том числе соглашений о земле- и природопользовании) регламенты исследований, разработанные аборигенами, предусматривали контроль за получением информации о землепользовании другой договаривающейся стороной. Эта предосторожность объяснялась тем, что в прошлом такая информация неправильно использовалась пришельцами, которые пытались дискредитировать претензии аборигенов на определенные территории. В регламентах обычно проводится различие между темами исследований, ориентированными на изучение разных видов традиционных знаний, и изучение проблем, в высшей степени конфиденциальных (например, алкоголизм). Группы коренного населения выражают озабоченность последствиями, которые могут повлечь за собой исследования, и выдвигают различные условия их проведения, а разработка регламентов с участием местного населения позволяет справляться с большинством вопросов. Более того, по мере изменения условий, такие регламенты легко адаптировать к происходящим изменениям.

Регламент может придать уверенности и в том, что при распространении информации ее поток будет идти в обоих направлениях. Таким образом, можно обеспечить снижение количества неправильных толкований «коллективного мнения» общины, а также повысить вероятность того, что это «мнение» будет услышано более широкой аудиторией благодаря публикации результатов исследования, представления их на различных конференциях и т.д.

Почему исследователи должны поддерживать такие регламенты?

Составленные аборигенами регламенты исследований подразумевают иной уровень регулирования, который представляется неудобным многим ученым. Регламенты неизбежно тормозят проведение исследований на всех этапах. Почему же тогда исследователи считают необходимым поддерживать введение регламентов там, где это желательно с точки зрения аборигенов?

Многие (если не большинство) ученых, работающих с общинами аборигенов, сами стремятся, по крайней мере теоретически, к обеспечению взаимности, равноправия и справедливости в ходе своих исследований. Но в настоящее время слишком часто обнаруживается, что фактические затраты на это значительно перевешивают положительные результаты. На пути к достижению взаимопонимания исследователи сталкиваются с препонами на каждом этапе осуществления проекта. В распоряжении ученых имеются лишь ограниченные средства для обеспечения предварительных поездок в общины с целью определения тематики совместных проектов, которые бы с самого начала подразумевали участие аборигенов и учитывали их интересы. Финансирующие организации иногда ограничивают круг лиц, которые могут привлекаться к работе по проекту в качестве «помощников». При этом они основываются на таких подходах к проведению научных работ, которые исключают использование знаний аборигенов. Усилия ученых по распространению результатов исследований в «популярной» форме, доступной для членов тех общин, где они работали, практически не находят понимания со стороны кураторов, начальников и финансирующих исследования организаций, что не способствует научной карьере. Действующие сегодня системы характеризуются большим количеством ограничений и почти полным отсутствием стимулов для ученых, которые в ходе исследований стремятся установить истинно партнерские отношения с другой стороной.

Маловероятно, что такие препятствия исчезнут без содействия тех общин аборигенов, в которых проводятся исследования. Однако если определенные правила установлены общинами путем принятия регламентов, которые исследовательским и финансирующим организациям в конечном счете приходится учитывать, то, будучи видом формального регулирования со стороны признанных органов самоуправления (имеющих полномочия устанавливать правила на подконтрольных им территориях), регламенты потребуют от исследовательских и других учреждений – университетов, финансирующих научные исследования организаций и т.д., – снятия существующих ограничений в пользу справедливых и равноправных партнерских отношений с исследуемыми. Таким образом, исследователи, которые стремятся работать на основе партнерства, а не на основе «неравного приобретения», скорее раньше, чем позже, будут иметь возможность для осуществления деятельности с опорой на принятые аборигенами регламенты исследований. Ученые смогут придерживаться положений этих регламентов, действующих так же (если не более эффективно), как и общепризнанные в рамках университетов, научных дисциплин и регионов правила. А те лица и организации, которым под-

чинаются эти ученые, должны будут признать, что для установления в ходе исследований истинно партнерских отношений с общинами аборигенов требуется время и что это время тратится не впустую. Такие изменения не могут произойти мгновенно, и поэтому в краткосрочном плане исследователям придется нести это бремя вместе с исследуемыми общинами. Но изменения не произойдут вообще, если общины аборигенов не отстают свое право на регулирование исследовательской деятельности на собственных территориях.

Разработка регламента: личный опыт

Я не хочу, чтобы создалось впечатление, что подготовка и внедрение регламентов исследования общин аборигенов — процесс, обязательно связанный с разногласиями и порождающий немало спорных вопросов. Хотя регламенты и могут содержать положения, которые на сегодня кажутся исследователям неудобными и громоздкими (из-за вводимых ими вышеизложенных институциональных ограничений), обычно они основываются на доброй воле, гостеприимстве и восприимчивости к исследованиям членов общин, несмотря на имевшие место в прошлом злоупотребления. Более того, мой ограниченный личный опыт работы с такими регламентами показывает, что общины аборигенов довольно либерально относятся к их соблюдению, признавая другие стоящие перед исследователями институциональные ограничения и время, которое требуется для их устранения.

В 1997 году мне представилась возможность сыграть небольшую роль в создании регламента исследований индейского племени Тлацтен /Tlazt'en/, поселения которого расположены в лесах неподалеку от университета, где я работаю (см. Приложение А)*. Учитывая историю исследований на данной территории, близость нового университета (открытого в 1994 году) и растущий интерес университетского научного сообщества к проектам, касающимся традиционных знаний племени Тлацтен и/или проводящимся на его территории**, племя Тлацтен пришло к выводу о том, что в его интересах составить проект регламента исследования общины. Оно обратилось за помощью к университету Северной Британской Колумбии, поскольку лидеры племени, отвечавшие за разработку проекта регламента, не хотели чинить препятствий будущим университетским исследованиям. Они

* Племя Тлацтен занимает территорию в центральной части провинции Британская Колумбия, в лесных предгорьях к северу и востоку от озера Стюарт, его представители говорят на языке группы Кэрриер, относящейся к семье языков Дене (атабасков) /Dene (Athabaskan)/.

** Территория определена самим племенем Тлацтен, но официально не признана ни провинциальными, ни федеральными правительствами.

стремились к тому, чтобы исследования принесли пользу как самому племени, так и ученым и чтобы, если интересы сторон разойдутся, интересы племени были защищены. Поскольку я работала на факультете, который вел переговоры с племенем Тлацтен по поводу разработки проекта исследований, меня, наряду с другими учеными, попросили выразить мнение «университета» о целесообразности проведения исследований в соответствии с таким регламентом.

Основные противоречия между университетом и племенем Тлацтен были сконцентрированы в формулировках нескольких пунктов проекта регламента. Первоначальный вариант одного из пунктов был сформулирован индейцами в повелительном наклонении и требовал учета и признания интересов аборигенов при проведении исследований на всей территории традиционного проживания племени Тлацтен. Некоторые ученые считали, что в определенных видах исследований на территории племени им будет трудно учесть интересы индейцев (например, в ходе исследований химического загрязнения озер). Племя учло озабоченность ученых и изменило формулировку, которая теперь предписывала исследователям «добросовестно решать» ряд вопросов, связанных с традиционными знаниями аборигенов и их использованием в рамках исследовательских проектов. Это положение в равной степени относится к химикам, энтомологам, антропологам и медикам, но позволяет продолжать исследования даже тогда, когда традиционные знания аборигенов не могут быть использованы в конкретных случаях. На сегодня племя Тлацтен не подвергает критике никакие исследовательские проекты, поскольку возникающие в ходе их осуществления вопросы «решаются добросовестно».

Первоначально предложенные племенем Тлацтен формулировки, касающиеся порядка рассмотрения общиной результатов исследований, предоставляли индейцам широкое право наложения вето на публикацию тех материалов, против которых возражают представители племени. Эта позиция вызвала тревогу в университете, поскольку она противоречила основным принципам соблюдения «академических свобод». В результате последующего обсуждения проблемы «академических свобод» и опубликования исследователями результатов работы не только в интересах карьеры, но и для удовлетворения требований финансирующих организаций, племя Тлацтен согласилось изменить формулировку. Сейчас регламент запрещает публикацию только тех материалов, «в отношении которых имеются разумные основания считать, что их публикация нарушит право индивидуумов на личную жизнь или нанесет существенный ущерб общинам или организациям племени Тлацтен». За исключением этих конкретно оговоренных об-

стоятельств, в протоколе осталась просто возможность рассмотрения результатов исследований представителями племени, а положение о применении права вето было снято.

Со времени подписания Регламент племени Тлацтен определял ход многих исследовательских проектов, осуществлявшихся университетом. К работам привлекались помощники из числа индейцев племени, проводилось обучение отдельных его представителей, а также использовались знания широких слоев общественности племени Тлацтен¹⁵. Было бы интересно обсудить с представителями племени Тлацтен и других индейских племен, которые приняли регламенты исследований, насколько, по их мнению, эти регламенты достигли поставленных целей.

Место регламентов исследований

До сих пор речь шла об «общинах аборигенов» как разработчиках и инициаторах использования регламентов исследований. Однако эта фраза затемняет проблематичный вопрос места таких регламентов. Что понимается под названием «община аборигенов»? Где оптимальное место разработки таких регламентов, если это будет осуществляться в России? Должны ли эти регламенты разрабатываться в национальных поселках (*сельской администрацией/наследом*)? Можно ли их разрабатывать на региональном (*район/улуc*) уровне отделениями Ассоциации коренных малочисленных народов? Или на более высоком уровне? Может быть, на уровне общины?

Вопрос о месте и полномочиях того органа, который должен принимать и внедрять регламент даже в пределах «общины» аборигенов, является чрезвычайно важным с политической точки зрения. В Северной Америке такие регламенты часто инициируются на уровне «племени» (Для обозначения этого понятия автор использует два английских слова: «band» и «tribe». — *Прим. перев.*) Один из включенных в Приложение примеров взят из опыта работы с индейцами Тлацтен, где «племя» проживает в четырех деревнях, а другой — из опыта работы с индейцами Вунтут Гуитчин /*Vuntut Gwitchin*/, где «племя» проживает в одной деревне. В обоих случаях структура управления племенами была навязана многие десятилетия назад федеральным правительством Канады (то есть она не является «традиционной» структурой управления). В обоих случаях избранные сегодня органы управления признаются законными большинством, если не всеми, членами общины*. В других местах «официальные органы управления племен», учрежденные и уполномоченные государством, соперничают за власть с «традиционными органами управления племен»¹⁶. Какими правилами должны руководствоваться в таких случаях иссле-

дователи – установленными «традиционными» органами управления или органами управления, получившими санкцию правительства?

В России возникают иные проблемы. С увеличением количества устанавливаемых территориальными органами власти прав, что предусмотрено законами «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»¹⁷, «Об общих принципах организации общин...»¹⁸ и «О территориях традиционного природопользования...»¹⁹, регламенты исследований могут принимать все общины, национальные поселки, национальные сельские администрации и национальные районы как потенциальные самоуправляемые единицы. Более того, другие менее компактные «общины», такие, как ассоциации (на районном или более высоком уровне) могут выступать инициаторами принятия регламентов. Однако, если считать, что единственная цель регламентов заключается в том, чтобы применять правила определенной культуры/местности к прибывающим извне исследователям, то по мере смещения места принятия регламентов с регионального уровня на общенациональный их способность содействовать решению проблем на местах подрывается. Из-за больших расстояний снижается и возможность контролировать соблюдение положений регламентов.

В Канаде при составлении многих регламентов научных исследований пользовались принципами, предложенными Королевской комиссией по делам коренных народов²⁰. В России возможность принятия проекта аналогичных принципов, которыми могут пользоваться группы на местах при составлении своих регламентов, может рассмотреть Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Региональные Ассоциации коренных народов могут принять более конкретные принципы. Однако для максимизации пользы, получаемой от регламентов «предметами исследования», и для обеспечения партнерства такие регламенты должны разрабатываться, внедряться и контролироваться на местном уровне. Представляется, что общины, союзы общин, а там, где доминирующим населением является коренное, и органы самоуправления сельских администраций должны служить наиболее подходящими местами для разработки регламентов научных исследований.

* Здесь необходимо отметить, что деревня/община индейцев Йекучи (Portage /Yékooshee (Portage)/ отделилась от племени Тлаттен много лет назад и образовала свое «племя», независимый статус которого был признан провинциальным и федеральным правительствами. Кроме того, вопрос отделения от своей основной деревни рассматривался и двумя другими деревнями – Бинче и Миддл Ривер. В административных целях пять общин (деревень) племени Тлаттен были в 1950-х годах объединены федеральным правительством под именем индейского племени Стюарт-Тремблер /Stuart-Trembleur/. Вообще, деревни появились во время колониального периода; до прихода европейцев племя Тлаттен было в основном кочевым.

Заклучение

Регламенты исследований общин аборигенов могут рассматриваться в качестве одного из элементов крупных структурных изменений, которыми характеризуется продвижение коренных народов в направлении все большей степени самоуправления. Интеллектуальная деколонизация является одной из важных граней более широкого процесса общей политической, экономической и социальной деколонизации, который происходит среди коренных народов всего мира. Отрицая маргинализацию и неучастие в научных исследованиях, регламенты смешивают фокус полномочий, ответственности и контроля на местный уровень. Все это по существу возрождает и расширяет формы обычного права, касающиеся полномочий пришельцев в отношении деятельности на территориях коренных народов и дает аборигенам еще одну возможность выстроить властные взаимоотношения в свою пользу. Я также полагаю, что многие исследователи считают такие структурные изменения полезными для их интересов.

Перевод В.Н.Куракова

¹ Fluehr-Lobban C. (ed). *Ethics and the Profession of Anthropology: Dialogue for a New Era*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991.

² Herman T. and D. J. Mattingly 'Community, justice, and the ethics of research. Negotiating reciprocal research relations' in: *Geography and Ethics. Journeys in a Moral Terrain*, J. Proctor and D. Smith (eds). London: Routledge, 1999, p. 209-222

³ Rundstrom R. and Deur D. 'Reciprocal appropriation. Toward an ethics of cross-cultural research' in: *Geography and Ethics. Journeys in a Moral Terrain*, J. Proctor and D. Smith (eds),. London: Routledge, 1999, p. 237-250.

⁴ Association of Canadian Universities for Northern Studies (ACUNS) (1999) *Ethical Principles for the Conduct of Research in the North* (Ottawa: ACUNS); Tri-Council Policy Statement: Ethical Conduct for Research Involving Humans (2000) (<http://www.nserc.ca/programs/ethics/english/policy.htm>; updated 21 November 2000); National Science Foundation (NSF) (nd) Principles for the Conduct of Research in the Arctic (<http://www.nsf.gov/od/opp/arctic/conduct.htm>).

⁵ Tri-Council Policy Statement: Ethical Conduct for Research Involving Humans (2000) (<http://www.nserc.ca/programs/ethics/english/policy.htm>; updated 21 November 2000).

⁶ Association of Canadian Universities for Northern Studies (ACUNS). *Ethical Principles for the Conduct of Research in the North*. Ottawa: ACUNS, 1998.

⁷ Smith L. *Decolonizing Methodologies. Research and Indigenous Peoples*. London: Zed Books, 1999.

⁸ Barber K., editor. *The Canadian Oxford Dictionary*. Toronto: Oxford University Press, 1998.

⁹ Rundstrom R. and Deur D. 'Reciprocal appropriation. Toward an ethics of cross-cultural research' in: *Geography and Ethics. Journeys in a Moral Terrain*. J. Proctor

and D. Smith (eds), London: Routledge, 1999, p. 37-250; American Indian Law Center (1994) *The Role of Tribal Government in Regulating Research* (Albuquerque: American Indian Law Center).

¹⁰ Конституция РФ. М., 1993. (*Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii*. Moscow, 1993)

¹¹ Закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (О *meshnom samoupravlenii v Rossiyskoy Federatsii*, 6 June 1991, with changes and additions 22 October 1992).

¹² *Smith L. Decolonizing Methodologies. Research and Indigenous Peoples*. London: Zed Books, 1999.

¹³ *Tishkov V. 'U.S. and Russian anthropology. Unequal dialogue in a time of transition' Current Anthropology*, 1998, 39(1), p. 1-17.

¹⁴ *Rundstrom R. and Deur D. 'Reciprocal appropriation. Toward an ethics of cross-cultural research' in: Geography and Ethics. Journeys in a Moral Terrain*, J. Proctor and D. Smith (eds). London: Routledge, 1999, p. 237-250; *Kobayashi, A. and B. Ray 'Civil risk and landscapes of marginality in Canada: a pluralist approach to social justice' Canadian Geographer*, 2000, 44(4), p. 401-417; *Moss P. 'Reflections on the 'gap' as part of the politics of research design' Antipode*, 1995, 27(1), p. 82-90.

¹⁵ *Morris P. Negotiating the Production of Space in Tl'azt'en Territory. 1969-84*. Unpublished MA Thesis, University of Northern British Columbia, 1999; *Karjala, M.* (in progress) *Integrating Aboriginal Values into Strategic-level Forest Planning on the John Prince Research Forest, Central Interior, British Columbia*. (Unpublished draft Masters' Thesis); *Wilkerson O. and Baruah B. 'Organized complexity, information and state-of-sustainability reporting: a case study of the Tl'azt'en Nation' Western Geography*, 2000/01, 10/11, p. 64-88.

¹⁶ *Rundstrom R. and Deur D. 'Reciprocal appropriation. Toward an ethics of cross-cultural research' in: Geography and Ethics. Journeys in a Moral Terrain*, J. Proctor and D. Smith (eds), London: Routledge, 1999, p. 237-250.

¹⁷ ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (О *garantiyakh prav korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoy Federatsii* [On guarantees of the rights of indigenous numerically small peoples of the Russian Federation], Russian Federal Law, 30 April 1999.

¹⁸ ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (Об *obshchikh printsipakh organizatsii obshchin korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskoy Federatsii* [On general principles of organization of obshchinas of the indigenous numerically small peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation], Federal law, 20 July 2000.

¹⁹ ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (О *territoriyakh traditsionnogo prirodopol'zovaniya korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskoy Federatsii* [On territories of traditional nature use of the indigenous numerically small peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation], Federal Law, 7 May 2001.

²⁰ Royal Commission on Aboriginal Peoples 1996 (<http://www.indigenous.bc.ca/rcap.htm>)

РЕГЛАМЕНТ ПРОВЕДЕНИЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ НА ТЕРРИТОРИИ НАРОДА ТЛАЦТЕН

1. Цель регламента

Правила, представленные в данном документе, призваны обеспечить проведение любых исследовательских работ, поддержанных Вождем и Советом Тлацтен, в режиме глубокого уважения к культуре, языку, знаниям, ценностям и стандартам народа. Представленные ниже разработки опираются на стандарт, одобренный Вождем и Советом Тлацтен и известный как «оптимальная практика».

2. Принципы

А. Как представители Тлацтен мы обладаем характерными и уникальными мировоззрением и пониманием, отражающими нашу культуру и историю, воплощенными в языке народа. Исследование нашего опыта и наследия должно учитывать эти особенности в полной мере.

В. В прошлом исследования, касающиеся коренных народов, как правило, инициировались извне и задействовали только не аборигенный персонал. В результате чего коренные жители лишались возможности корректировать недостоверную информацию, а также этноцентрические и расистские интерпретации. Поэтому любая новая исследовательская программа сегодня должна быть открыта для обсуждения и критической переоценки.

С. Устные источники знаний в культурах аборигенных народов должны оцениваться наравне с документированными и другими источниками. Понятия подлинности знаний в определенных традициях проверяется достоверностью их речевых интерпретаций.

Д. Исследование, отражающее жизнь общины, должно правдиво воспроизводить все многообразие точек зрения народа Тлацтен с учетом специфики возрастных и половых групп.

Е. Исследователи обязаны ознакомиться и понять принятые протоколом правила общения и взаимобмена мнений внутри общины Тлацтен.

Ф. Исследователи ответственны за профессиональную этику применяемых в разработке методик.

3. РЕКЛАМЕНТ

Знание коренных народов

Во всех разработках, финансируемых и/или поддерживаемых Вождем и Советом, исследователям рекомендовано обращаться к следующим вопросам:

А. Действительно ли аборигенными являются проблемы, предлагаемые для исследования?

В. Какие ресурсы коренных народов могут быть вовлечены в исследование?

С. Будет ли востребован опыт Дах'эл (язык Тлацтенов) при разработке?

Д. Необходим ли специальный протокол для обеспечения доступа к требуемым знаниям?

Е. Как влияли аборигенные знания на полученные в ходе предыдущего исследования результаты? Как будут отражены знания коренных народов в итоговых документах исследования, и насколько достоверным это будет?

4. Протоколы согласия

А. Протоколы согласия должны быть получены от всех групп и лиц, охваченных исследованием. Разрешения могут быть получены от отдельных жителей, чей опыт предполагается отразить, от групп лиц, а также от уполномоченных представителей организаций или общин.

В. Подобные разрешения преимущественно выдаются в письменном виде. В случаях недоступности письменной формы, процесс получения согласия на исследования записывается на магнитофонную ленту.

С. Все лица, охваченные исследованием, должны быть подробно информированы о целях и методах проекта, ожидаемом эффекте или возможном риске. Недопустимо какое-либо давление или же принуждение к участию в проекте.

Участники исследования информируются об их праве прекращения участия в проекте в любое время.

Е. Всем участникам гарантируется и разъясняется установленная степень конфиденциальности опросов.

Г. Согласие родителей, опекунов или, где это стало практикой, самих детей требуется для их опросов и исследований.

Совместные исследования

А. На стадиях проекта, проводимых непосредственно на территориях общин Тлацтен, исследователям рекомендуется установить порядок привлечения местных представителей для участия во всех этапах разработок: от планирования программы – до анализа полученных результатов.

В. На стадиях работ, охватывающих всю общину Тлацтен в комплексе, с осязательным эффектом в итоге, планы проекта, методы его проведения и сама оценка результатов обсуждаются на специальных комитетах общины.

С. Исследования, базирующиеся на общинных проблемах, должны использовать достоверную выборку, полно и точно отражающую все многообразие изучаемого предмета.

Защита проекта

А. Рекомендуется проводить публичную защиту результатов проекта в преддверии публикации в общине Тлацтен и в головной проектной организации.

Доступность результатов исследования

А. Вождь и Совет общины Тлацтен обеспечивают доступность финального издания проекта для публичного чтения, за исключением случаев, классифицируемых как особо конфиденциальные или же деликатные. Там, где обратная связь с общиной представляется необходимой и важной для окончательной редакции материалов, проект целесообразно обсудить в черновом варианте.

В. Материалы проекта или их часть не могут быть опубликованы, если результатом этого будет вмешательство в частную жизнь отдельных лиц или же нанесение ущерба общинам и организациям народа Тлацтен.

С. Результаты изучения общины должны быть в итоге широко распространены среди коренных жителей. При этом язык издания должен быть разумно прост и доступен. Там, где необходимо, результаты публикуются на языке Дах'эл.

Подтверждения

• Все представители Тлацтен, внесшие вклад в исследование, должны быть отмечены в ходе проекта и по его завершении.

• Доверие и уважение должно быть оказано народам и отдельным лицам из Тлацтен в распространении результатов проекта.

Авторские права

• Народ Тлацтен резервирует за собой исключительные права собственности на доходные статьи от распространения проекта или же от продажи продуктов, полученных в результате исследования.

Эффективность проекта для общины

• При определении приоритетов и целей исследования, базирующегося на общинных проблемах, предполагаемая эффективность результатов должна быть сформулирована в четкой и доступной для восприятия манере.

• При выявлении ожидаемых эффектов должно быть оказано внимание и уважение всему многообразию интересов общины.

ны, независимо от национальной принадлежности заинтересованных групп. Предполагаемая эффективность разработок на местном, региональном и национальном уровне также должна стать объектом внимания исследователей. Для предотвращения возможных конфликтов интересов внутри общины, исследователям рекомендовано разработать необходимые варианты стратегий проектирования, разрешающих конфликт.

- Где это только возможно, следует прилагать усилия к передаче исследовательских навыков и опыта отдельным представителям общины с целью увеличения ее возможностей для самостоятельных исследований.

Следование регламенту

- Данный регламент регулирует деятельность всех лиц, групп, финансовых агентств, организаций и общин, участвующих в проектах, спонсированных и поддержанных Вождем и Советом Тлацтен.

- Внимательное ознакомление с вышеизложенными правилами становится в первую очередь ответственностью исследователей. Мера ответственности возрастает в соответствии с должностным положением. Администрация, вождь и Совет коренного народа контролируют выполнение представленных правил, принимают решения по их частным интерпретациям и применениям. В случае разночтений изложенных правил, возникших по ряду причин, рекомендуется немедленное уведомление Вождя и Совета через установленные административные подразделения. В результате может быть сделано исключение, которое обязательно вносится в исследовательский контракт и все последующие публикации.

Исследовательский контракт

- После разработки соглашения на проведение исследований по проекту между народом Тлацтен и исследовательской организацией, последняя предоставляет письменное согласие следовать вышеизложенному своду правил.

В зависимости от характера проводимого исследования и масштабов проекта обе стороны могут разрабатывать и руководствоваться индивидуальным контрактом.

**ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
НА ТРАДИЦИОННОЙ ТЕРРИТОРИИ НАРОДА ВАНТАТ ГВИТЧИН**Политика регулирования
Финальный вариант

Март 1999

История вопроса

В течение многих лет народ Вантат Гвитчин радушно принимал на своих землях ученых, чьи научные интересы безгранично варьировали: от антропологии до зоологии. Их деятельность оценивалась как более или менее уважительная и ответственная. Однако, принимая во внимание недавние социально-политические перемены, нашедшие отражение в Законодательстве по регулированию земельных прав и Соглашениях по местному самоуправлению, возникла потребность в том, чтобы коренные народы сами разрабатывали концепцию и регламентацию научной деятельности, проводимой на их традиционных территориях. В этой связи разработка Вантат Гвитчин регламента соблюдения этических норм при исследованиях представляется необходимой и своевременной. Предлагаемый свод правил деятельности и поведения призван обеспечить условия для долговременного сотрудничества и взаимного уважения между сторонами-участниками. Народ Вантат Гвитчин надеется, что данный регламент будет стимулировать выработку взаимовыгодных планов и программ, способствовать деликатному и эффективному проведению исследований, а также обеспечит продуманные мероприятия на этапе оценки и обсуждения результатов.

Коренной народ Вантат Гвитчин предпринял осторожные шаги в целях создания регламента, детализирующего условия, при которых он может принять участие в исследованиях. Вантат Гвитчин использовал исследовательские протоколы, разработанные Королевской комиссией по аборигенным народам и Ассоциацией канадских университетов для северных исследований, и Канадский иньюит талирисат как базис для выработки принципов регулирования, которые, в свою очередь, должны удовлетворять потребности общины и обеспечить защиту ее интересов, а также стимулировать продуктивные исследования. Ряд недочетов, отмеченных в ходе предыдущих исследований, послужил толчком к разработке настоящих принципов регулирования; среди них: искажение фактов из культурного наследия народа Вантат Гвитчин, его знаний, ценностей и религиозных обрядов. От-

мечено также недостаточное внимание разработчиков проектов к нуждам и требованиям общины, к вопросам культурной собственности, прав собственности на полученную информацию, вопросам локальной эффективности разработок, включающим профессиональную подготовку, трудоустройство и экономические перспективы.

Равноправное сотрудничество при проектировании между народом Вантат Гвитчин и исследовательской организацией обеспечит взаимную выгоду и соблюдение фундаментальных прав обеих сторон.

Данный регламент состоит из осмотрительных, продуманных и позитивных принципов, регулирующих поведение ученых при проведении исследований. Он представляет собой действующее руководство для тех, кто собирается выполнять проект на традиционной территории народа. Регламент разъясняет критерии отбора исследовательских программ, их одобрения или отказа в выполнении, а также содержит рекомендации по пересмотру программных предложений в соответствии с требованиями к исследованиям на традиционных территориях.

Отдел наследия правительства Юкона в настоящее время практикует две специальные программы по выдаче разрешений на исследования на Юконе. Например, археологи и палеонтологи, планирующие здесь свои разработки, для получения разрешения заполняют специальное заявление, которое рассматривается в рамках соответствующего Акта регулирования археологических разработок. Представители других наук запрашивают разрешение в отделе наследия в соответствии с актом Ученые и исследователи Юкона. Для проведения исследований на территории национального парка Вантат требуется разрешение из Управления канадских национальных парков. Во всех случаях заявление рассматривается и одобряется народом Вантат Гвитчин.

Принципы

Уважение к традиционным знаниям, наследию, культуре, языку, местным законам и стандартам народа Вантат Гвитчин обязательно.

Уважение и бережное отношение к объектам окружающей среды считается нормой.

Ответственное и эффективно направляемое исследование, проводимое в соответствии с высшими профессиональными нормами, отвечает интересам народа.

Активное участие представителей общины в проектировании всецело приветствуется.

Невмешательство в частную жизнь, уважение достоинств и прав народа Вантат Гвитчин являются непреложным правилом.

Продуманная профессиональная подготовка для представителей общины по задействованным в проекте дисциплинам должна быть максимально возможной.

Экономические выгоды для коренного народа, такие, как трудоустройство, при возможности выполнения должны найти отражение во всех частях проекта.

Исследования, отвечающие современным потребностям народа, всецело поддерживаются.

Наибольшая поддержка оказывается исследованиям, предполагающим опору на знания и опыт народа Вантат Гвитчин и проявление к ним соответствующего уважения. В то же время исследования, касающиеся деликатных аспектов, должны быть подробно рассмотрены и обсуждены на предмет их соответствия разработанным принципам. К таким относятся традиционные знания о диком оленем стаде «Поркилайн».

Вантат Гвитчин народ и его представители оставляют за собой право прекратить участие в проекте, если община или отдельное лицо, посчитают проводимое исследование неприемлемым. При этом Вантат Гвитчин, принимая во внимание интересы, обязательства, в том числе финансовые, проектирующей стороны, резервирует возможность всесторонних обсуждений возникшей ситуации.

РЕГЛАМЕНТ

1. Отдельные исследователи или организации, планирующие научные разработки на традиционной территории, должны получить разрешение по закону Ученые и исследователи Юкона или по Акту регулирования археологических разработок от Управления канадских национальных парков.
2. Предложения по исследованиям на традиционной территории Вантат Гвйтчин должны быть рассмотрены в отделе наследия или же в других подразделениях Управления земель и ресурсов на предмет их соответствия данному регламенту. Там, где ожидаемого соответствия нет, директор Управления земель и ресурсов оставляет за собой право запретить проект.
3. В случае, если предложения по проектированию ориентированы на использование традиционных знаний или других деликатных аспектов, они утверждаются Вождем и Советом.
4. Никакое исследование, охватывающее местное население или объекты нетронутой природы, не может быть начато без соответствующего разрешения всех заинтересованных сторон.
5. В случае обращения за разрешением (к отдельным жителям или ко всей общине) исследователи обязаны:
 - подробно и ясно разъяснить предполагаемые эффекты или возможный риск от проводимого исследования для Вантат Гвйтчин народа и окружающей среды традиционной территории;
 - понятно и подробно объяснить цели и методы исследования; представить спонсоров и источники финансирования, а также всех разработчиков, ответственных за проект;
 - ознакомить представителей народа с техникой сбора, использования и хранения информации по проекту, а также продумать пути доступа к этой информации для представителей общины.
6. Соответствующие разъяснения по целям, методам, финансированию исследования и применению его результатов должно быть доступно для общины Старого Ворона от самого начала до завершения разработок (рекомендованы: презентации в общине, местных

школах, местной газете). Мы поддерживаем любые творческие подходы к распространению необходимой информации.

7. Участникам исследования со стороны народа Вантат Гвитчин дано право пересмотра и проверки предоставленной ими же информации. Их комментарии и советы должны учитываться в преддверии публикации результатов проекта.
8. Разработчики предоставляют общине копии материалов проекта, материалы изучения, фотографии, видео- и аудиокассеты и другие обработанные материалы, полученные в результате исследования.
9. Публикация итогов проекта на местном языке всецело поддерживается.
10. Соблюдение кодекса конфиденциальности при публикациях считается нормой. При этом следует отметить всех участников, сделавших вклад в исследование.
11. Если необходимые копии материалов исследования не были предоставлены народу Вантат Гвитчин, исследователь не может получить разрешение на дальнейшие разработки, до момента выполнения данного требования. Если участник проекта высказывает опасения по поводу конфиденциальности отдельных моментов в копиях материалов предоставленных Вантат Гвитчин, народ может наложить вето на доступ к материалам, вплоть до 30 лет продолжительностью, в зависимости от пожеланий участника.

НЕСКОЛЬКО ЗАМЕЧАНИЙ ОБ ЭТИКЕ ПОЛЕВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ НА КРАЙНЕМ СЕВЕРЕ РОССИИ

Н. Б. Вахтин

Очевидно, что любой ученый этически ответственен за качество и результаты своего труда перед теми, кого эта работа затрагивает: перед теми, кто его читает, перед теми, кто у него учится, перед теми, кто платит ему деньги, перед наукой, перед страной, наконец. Многие принципы научной этики совпадают для разных наук. Так, требуется в той мере, в какой ученому известны факты, эксплицитно признавать и отмечать существенный вклад в результаты работы коллег и учеников; принято использовать неопубликованные работы других исследователей только с согласия их авторов и с соответствующими благодарностями; требуется также обеспечивать упоминание авторства всех, кто принимал заметное участие в написании данной работы, и только этих людей, и так далее.

В исследовательской области тоже не всегда просто принять этически правильное решение: различные типы ответственности могут конфликтовать между собой. Типы ответственности перед разными людьми различны, сложны, задевают чувствительные струны и часто трудно примиримы. Известен, например, конфликт между совестью американских или русских физиков-атомщиков и их ответственностью перед своими странами, как они ее понимали.

Общий принцип, на первый взгляд, прост: число разных аспектов этической ответственности равно числу категорий людей, затрагиваемых работой ученого. Вокруг физика, например, есть работодатель, заказчик, коллега, читатель, ученик, пользователь. Это само по себе создает достаточно много проблем.

Но оценка их сложности меркнет по сравнению с положением вокруг исследователя, занятого изучением социальных и гуманитарных проблем (назовем его для краткости социальным антропологом), ибо работа последнего всегда затрагивает на одну категорию людей больше. У социального антрополога объектом изучения являются живые люди, и это ситуация, с которой ни одна точная наука не сталкивается.

В дополнение к общенаучным этическим проблемам в социальных и гуманитарных науках появляется совершенно новый комплекс связей — отношения ученого и объекта исследования. Пусть представители точных наук попробуют вообразить такую ситуацию. Мало нам конфликтов между учеными, мало случаев вольного или невольного плагиата, забывчивости, неаккуратности, уязвленных самолюбий, мало ситуаций, когда вскользь брошенная кем-то фраза наталкивает на мысль, которая развивается в серьезное исследование — и что потом прикажете делать с этой фразой, когда и сказавший давно про нее забыл? Нет, в придачу ко всему неподвижный и бессловесный объект исследования — минерал или раствор — вдруг оживает и начинает предъявлять претензии.

Антропологи, естественно, давно стали отдавать себе отчет в этой ситуации. Например, профессиональный этический кодекс антропологов (Профессиональная этика американской ассоциации антропологов, Professional Ethics of the American Anthropological Association), принятый в 1971 году, включает в перечень сфер ответственности антрополога ответственность перед людьми, чья жизнь и культура изучается.

Оговорюсь, все, о чем я буду говорить дальше, базируется в основном на моем личном полевом опыте лингвистической работы на Крайнем Севере (точнее — на северо-востоке: Чукотка, Якутия, Камчатка, Командорские острова), среди специфических культур и, главное, в очень специфических социальных условиях, и поэтому не может быть автоматически перенесено на другие регионы, дисциплины и культуры.

Поставленная в заглавие проблема входит составной частью в более широкую, общую для многих гуманитарных и социальных наук проблему «Человек изучает человека». Как представляется, здесь можно выделить два крайних случая — исследователь может либо полностью принадлежать изучаемому обществу и быть его частью, либо полностью не принадлежать — и быть ему совершенно посторонним. Конечно, реальная ситуация сложнее и интереснее, крайние случаи встречаются как раз довольно редко. К примеру, фольклорист, приехавший из города в деревню собирать региональный фольклор, в какой-то степени чужой для изучаемой культуры (он — городской), но в какой-то степени и свой (он собирает фольклор на региональном варианте своего родного языка). Более того, два фольклориста, работающие вместе в этой гипотетической деревне, из которых один — родом из этой деревни, зато второй приезжает сюда уже в течение нескольких лет и хорошо знаком со многими жителями: кто из них более «свой» для изучаемой культуры? Очевидно, что вариантов и комбинаций здесь может быть огромное и не поддающееся учету число.

Чем больше различие между исследователем и объектом, тем острее встают этические проблемы; понятно поэтому, что исследователь стремится всеми способами сократить дистанцию, преодолеть это различие, «стать своим». Конечно, определенная мера различия существует и будет существовать всегда: исследователь — просто другой человек, и никогда (за исключением случаев самонаблюдения) не может полностью «слиться» с объектом, даже по всем прочим позициям будучи ему идентичным. Однако сделать оппозицию «свой — чужой» менее заметной, сократить разрыв между «своей» и «не своей» возможно.

Оценка степени «удаленности», «чужести» исследователя по отношению к объекту изучения может вестись по разным критериям. Это может быть (не)идентичность исследователя и объекта по месту рождения, по языку, по этнической или религиозной принадлежности, по уровню образования, возрасту, полу, по экономическому статусу и т.п. По каждой из этих позиций в изучаемом обществе может, независимо от воли исследователя, существовать неравенство. Так, факт рождения в какой-либо местности в данном обществе может предполагать разный жизненный уровень (во многих странах релевантна оппозиция «столица/провинция»; в других — оппозиция «черный/белый» район, и т.п.). Я многократно убеждался, что во время экспедиционной работы на Севере (в 1970-80-е годы) мне очень помогал в налаживании отношений с местным населением (и коренным, и приезжими русскими) тот факт, что я не «из Москвы», а «из Ленинграда». Дело в том, что в СССР существовало (и, пожалуй, продолжает существовать в России) отчетливо выраженное неравенство возможностей между жителями Москвы и всей остальной страны. «Москвич» вызывал зависть, ревность, как следствие — неприязнь. Факт рождения в Москве изначально свидетельствовал об экономическом и социальном неравенстве. Кроме того, Ленинград с середины 1920-х годов был местом, куда ездил получать высшее образование практически вся северная интеллигенция. Культурный барьер между местным населением и Ленинградом, следовательно, был значительно ниже, чем между местным населением и Москвой.

В некоторых обществах существует этническое неравноправие, разные жизненные возможности для представителей разных народов. Так, на Севере с середины 1950-х годов в течение почти четверти века существовали разные экономические возможности и в среднем различный уровень жизни между местными (коренными жителями Севера) и приезжими («русскими»). Тот факт, что исследователь — «приезжий», заведомо ставил его в определенное положение по отношению к местной общине: коренное население автоматически относило его к категории «приезжих».

Другой пример. Много раз в конце 1980-х–1990-е годы я видел лучшее отношение со стороны коренных северян к иностранным антропологам, чем к российским. Тут две причины: на российских переносились все беды, обрушившиеся на народы Севера. Один из моих собеседников в 1993 году в Якутии сказал: «Вы – представители тех, кто нас угнетал». На иностранцев это не распространялось; от них ожидали помощи, поддержки, они были свободны от негативных коннотаций. Вторая причина – чисто экономическая: иностранные антропологи быстро ввели правило, что за общение с коренным населением они платят, причем платят по российским меркам много.

Аналогичные возможные неравенства могут существовать в данном обществе по полу, возрасту, экономическому статусу и т.п. Члены данного общества, естественно, поставленные перед необходимостью включить так или иначе приезжего антрополога в свое общество, хотя бы на время, «припишут» его к той или иной социальной категории, релевантной для их общества. Исследователь в каком-то смысле получит, таким образом, «в нагрузку» те проблемы – и ту этическую ответственность – которая приписана в данном обществе той социальной категории, к которой исследователя отнесли. Если в социуме нет неравенства по какому-либо из признаков, то нет и смысла говорить об этике по этой позиции. Например, если общество безразлично к религиозным различиям, то, по-видимому, не возникнет и проблемы: религиозная принадлежность исследователя будет безразлична объекту исследования, и исследователю нет нужды искать компенсирующие это неравенство формы поведения.

Если же по какому-то признаку в изучаемом обществе существует неравенство, то объект зафиксирует инакость исследователя по этому признаку (по принципу «свой-чужой») и интерпретирует ее в соответствии с существующим в данном обществе положением дел – именно в данном обществе, а не в том, из которого происходит сам. Последнее существенно: исследователь часто сталкивается, как ему кажется, с предрассудками, несправедливым отношением, предубеждением и принимает их на свой счет. Приведу пример, не имеющий прямого отношения к нашей теме, но он очень показателен.

Американцы, впервые попавшие на Чукотку в 1988 году после сорокалетнего перерыва, были поражены не бедностью – к этому они были готовы. Их поразили мрачные, неулыбчивые лица эскимосов. За исключением нескольких человек, эскимосы очень неохотно шли на контакт, отвечали односложно. «Очень неприветливый народ, – решили американцы. – Вот до чего довели их большевики». Этот вывод отчасти верен, но не глубок: дело в том, что пропаганда в течение 40 лет обрабатывала местное население, внушая ему страх перед ино-

странцами вообще и американцами в особенности. Мрачные лица были реакцией на «иностранца», на человека, который по принятой среди местного населения шкале заведомо является «чужим», причем опасным чужим. Такую реакцию легко неправильно интерпретировать.

Признавая теоретическую вероятность наличия неравенства и обладая знаниями того, какие именно типы неравенства существенны для конкретного объекта изучения, исследователь должен стремиться своим поведением, выбором объекта исследования, использованием результатов, отношениями с членами изучаемого общества не увеличивать, а уменьшать эти виды неравенства.

* * *

Этика по отношению к изучаемой культуре всегда была и остается для социальных антропологов приоритетом номер один. Этический принцип поведения здесь ясен и всем известен: жизнь северных народов тяжела и полна печали и без дополнительных проблем, создаваемых исследователями, учеными, телевизионными и киногруппами, туристами; эта жизнь не должна ни в каком отношении стать хуже после того, как эти люди уезжают. В идеале — наоборот: исследователь должен постараться дать людям что-нибудь, уделить им какую-то часть того, что он узнал у них и о них и «уезжает с собой».

Существует множество способов сделать жизнь изучаемых людей хуже: например, выменивать на алкоголь какие-нибудь материальные или интеллектуальные ценности, вроде мехов или рассказов о традиционных ритуалах, моржовой кости или списков слов; демонстрировать пренебрежение к способу жизни, пище, одежде коренных жителей. Наконец, антрополог всегда рискует оставить о себе дурную память, увеличить чувство горечи просто потому, что он, как правило, одет лучше, имеет больше денег, и вообще его уровень жизни выше. Ему достаточно просто неосторожно продемонстрировать это.

Здесь нужно сделать несколько замечаний.

Первый тезис: сам факт работы исследователя с информантами ставит их в неравное положение. Исследователю работа нужна для какой-то практической цели: написание книги, защита диссертации, продвижение по службе. Информанту она не дает ничего, кроме платы, часто мизерной. У информанта возникает ощущение, что его грабят: он понимает, что обладает знанием, которое, оказывается, имеет материально выраженную стоимость, но он не способен этим знанием воспользоваться; исследователь «выкачивает» из него знания и умеет ими воспользоваться. Ситуация чем-то похожа на колониальную торговлю: торговец забирает бивни слонов или жемчуг, а в обмен предлагает бисер, рыболовные крючки и кусочки ярких тканей. Туземец понимает, что обмен неравноценный, но сделать ничего не может.

Естественно, в этой ситуации аборигенная община защищается.

Так, канадская Королевская Комиссия по коренным народам (*Royal Commission on Aboriginal Peoples*) приняла документ, содержащий, среди прочих, следующие принципы:

- необходимо заручиться информированным согласием (*informed consent*) всех участвующих в исследовании;
- в исследованиях, проводимых в аборигенных общинах, исследователь должен позаботиться о процедурах, которые дали бы возможность представителям общины участвовать в планировании и проведении исследований и в оценке их результатов;
- результаты должны быть широко распространены в общинах, в том числе и на аборигенном языке там, где это возможно;
- при выборе темы исследования следует иметь в виду пользу для конкретной общины;
- там, где это возможно, исследователь должен способствовать повышению уровня подготовки отдельных людей, тем самым повышая способность общины проводить свои собственные исследования.

Аналогичные принципы приняла и Аляскинская федерация коренных народов (*Alaska Federation of Natives* [1993]) (цитирую лишь два из многих):

- печатно отдавать должное вкладу местного населения;
- нанимать и обучать местных жителей для помощи в работе.

Отдельные общины также принимают различные правила, кодексы и регламенты, призванные регулировать научные исследования на территории, принадлежащей общине. К примеру, Вождь и Совет народа Тлатцен (одна из атапаскских групп Канады) приняли *Регламент проведения исследовательских работ на территории народа Тлатцен*, в котором, в частности, предусмотрены следующие правила:

- публичную защиту результатов проекта, в преддверии публикации, рекомендуется проводить в общине Тлатценов;
- материалы проекта или их часть не могут быть опубликованы, если результатом этого будет вмешательство в частную жизнь отдельных лиц или же нанесение ущерба общинам или организациям Тлатценов;
- где это возможно, следует прилагать усилия к передаче исследовательских навыков и опыта представителям общины с целью увеличения ее возможностей для самостоятельных исследований.

Коренным общинам вторят и антропологи. В декларации Ассоциации канадских университетов, занимающихся арктическими исследованиями (*Этические принципы проведения исследований на Севере, Ethical Principles for the Conduct of Research in the North, 1982*) сказано:

- все отчеты о результатах исследования должны быть посланы общине;
- во всех публикациях должны содержаться ссылки на информированное согласие и на участие общины в исследовании;
- с учетом требования анонимности все публикации должны содержать исчерпывающие сведения обо всех, кто способствовал исследованию.

Но этого во многих случаях оказывается недостаточно.

Представители разных наук находятся в разном положении относительно возможности «вернуть» общине, в той или иной форме, полученные у нее знания. Например, лингвист, собирающий материалы для словаря или грамматики, может «поделиться» с общиной, составив небольшой словарь, сборник текстов, школьный учебник языка. Когда я работал над эскимосским словарем, я сделал в качестве «побочного продукта» исследования небольшой практический разговорник, размножил его и разослал по поселкам, школам и своим друзьям-информантам, которым, по моему мнению, он мог пригодиться. Все оказались довольны: я получил словарь (в котором, естественно, сделаны все необходимые ссылки на помощников), община получила разговорник, с помощью которого она может повысить уровень преподавания языка в школах.

Сложнее антропологу, который изучает современные обряды или термины родства. Что можно в этом случае «вернуть» общине? Здесь тоже есть интересные примеры: Игорь Крупник, записывавший в 1970-е годы интервью с пожилыми эскимосами, опубликовал тексты этих интервью в специальном томе под названием «Пусть говорят наши старики» и разослал несколько десятков экземпляров книги в эскимосские общины. Книжки произвели большое впечатление на современных жителей поселков Чукотки: в них собраны сведения, которые современные эскимосы уже успели забыть – своеобразная «мудрость предков». Петер Швайцер и Евгений Головкин, работавшие по проекту «Этнические контакты по обе стороны Берингова пролива», представили науканской общине на Чукотке и инуитской общине на острове Малый Диомид генеалогии – полные сведения о родственниках между этими двумя группами. Люди по обе стороны пролива теперь имеют возможность разыскать своих родственников, знают, кто кому кем приходится – знание, утраченное в результате 40 лет холодной войны.

Подобные инициативы исследователей в отношении «объекта изучения» нужно всячески приветствовать.

Второй тезис: в полевой лингвистике мне приходилось встречаться с двумя диаметрально противоположными, непримиримыми подходами к описанию

исчезающих языков. Многие жители эскимосских, чукотских, алеутских, юкагирских сел, в которых мне доводилось работать, говорили, что необходимо документировать исчезающие языки: это сохраняет для истории факты, которым не будет цены через сто лет. С другой стороны, приходилось слышать и такие суждения, что «исследователи из Москвы» (Монреаль, Хельсинки, Гарварда...) относятся к «нашему» языку, как к музейному экспонату, хотя его законсервировать. Этим они якобы убивают язык.

Тут со всей остротой встает проблема различия между «западным» и «туземным» подходами. Целесообразно ли и в этом случае следовать принципу Королевской Комиссии по коренным народам: «Аборигенное население имеет особые взгляды и представления, коренящиеся в их культурах и истории и воплощенные в их языках. Исследования, касающиеся аборигенов, должны отражать эти взгляды и представления»?

Или нужно действовать по положению документа Аляскинской федерации коренных народов, согласно которому должна быть назначена комиссия из местных жителей, которая «оценивала бы исследовательский проект и наблюдала за ходом его реализации, с тем чтобы обеспечить его соответствие сформулированным желаниям местного населения»?

Выход из этой сложной ситуации, по-видимому, следует искать в понятии партнерства. Если взять в качестве примера лингвистику, то мы увидим, что партнерство тут в любом случае необходимо: ни одна из сторон не в состоянии самостоятельно создать грамматику или словарь языка. Информант вкладывает в «совместный проект» свое знание родного языка; исследователь – свое знание метаязыка, способа описания. Традиционно сложилось так, что для разных «конечных продуктов» приняты разные способы фиксации этого партнерства. Для грамматики это – благодарности информантам в предисловии; для словаря – иногда также благодарности, иногда разделение авторов (информантов) и составителя (лингвиста), изредка прямое соавторство; для публикации текстов – всегда авторство информанта, а составительство и комментарии – исследователя. Партнерство, таким образом, имеет место, но фиксируется, признается оно по принятому на Западе стандарту. Оценка вклада информанта и исследователя в конечный продукт может не совпадать у исследователя и у информанта. Отсюда частые обиды.

Однако партнерство – сложное понятие. Во всех ли случаях исследователь должен вступать с «объектом» в отношения партнерства? Не заключено ли в самом этом требовании имплицитного признания неравенства исследователя и «объекта»? Интуитивно ясно, и многие исследователи, видимо, согласятся с этим, что при разных исходных

политических, социальных, культурных отношениях между исследователем и «объектом» принципы партнерства, учет мнения общины и форма признания участия информантов в исследовании будут разными. Вспоминается случай с индийским антропологом, проводившим этнографическое изучение датской «деревни» по всем классическим законам подобного исследования. Он приехал в Данию, поселился в «туземной деревне», в течение года жил там («метод включенного наблюдения») и опубликовал по результатам своей работы книгу¹, которая произвела в Дании эффект разорвавшейся бомбы: для датчан было полной неожиданностью, что кто-то может изучать методами полевой антропологии...

Социолог, изучающий China-Town в Сан-Франциско или район Христиании в Копенгагене; психолог, изучающий девиантное поведение в собственном городе; американский политолог, изучающий современную российскую политическую ситуацию; фольклорист, изучающий фольклор деревни, из которой он родом, — во всех этих случаях отношения между исследователем и «объектом» будут разные.

* * *

Мотивы, по которым коренное население может отказаться сотрудничать с исследователем, то есть «не пустить» исследователя в общину (буквально или фигурально), могут быть различны, и относиться к ним, видимо, нужно по-разному.

1. Опасения, что результаты исследования окажут негативное воздействие на те или иные экономические привилегии общины. Например, общины коренных жителей Аляски часто неохотно подпускают к себе экологов и «зеленых», которые хотят проводить исследования загрязнения окружающей среды нефтяными компаниями, поскольку коренное население получает реальный доход от деятельности этих компаний. Или другой пример: община может протестовать против исследований биологов из опасения, что какие-то виды животных, занимающие важное место в их рационе, окажутся по результатам исследований «угрожаемыми видами», и исследователи будут рекомендовать правительству запретить охоту на них.

2. Недовольство тем, что исследователь что-то выиграет в результате своего исследования, в то время как община, в которой проводилось исследование, не выигрывает ничего. Этот мотив, видимо, нужно уважать, необходимо предусмотреть шаги для того, чтобы «выгода» распределялась более равномерно.

3. Страх, что исследователь обнаружит некоторые аспекты жизни общины, знание о которых община не хочет делать общим достоянием, или иначе — нежелание, чтобы кто-то вторгнулся в частную жизнь общины или ее членов. Это часто происходит, когда предметом изуче-

ния является неформальные экономические отношения, семья, сексуальные вопросы, табу, шаманизм, религия и др. Этот мотив безусловно достоин уважения. Следует скрупулезно соблюдать правило, в соответствии с которым единственный способ изучать эти аспекты жизни и получить разрешение на публикацию результатов — это глубокая личная вовлеченность исследователя в жизнь изучаемого народа. Антрополог в этом случае фактически должен стать членом группы, добиться полного доверия. Но и в этом случае он обязан следить за соблюдением права личности на частную жизнь, права на конфиденциальность информации.

4. Вторжение на чужую территорию: исследователь получает грант на исследование, и у общины (или чаще у кого-то из ее членов) может возникнуть понятная зависть: я (мы) мог бы получить эти деньги и провести исследование самостоятельно. Исследователь пишет и публикует книги и статьи, а община (или кто-то из общины) думает, что они могли бы быть написаны и опубликованы ими самими. Этот мотив также достаточно неоднозначен: в некоторых случаях подобные проблемы мало чем отличаются от авторской зависти и ревности между двумя коллегами-антропологами.

5. Нежелание быть «объектом» исследования ни в каком варианте. Мне приходилось с этим сталкиваться много раз: подобное отношение характерно прежде всего для молодых северян, получивших образование и отождествляющих себя не только со своим народом, но и с другими социально-профессиональными группами. Этот мотив заслуживает уважения, хотя в каком-то смысле мы все — объекты (для правительства, для доктора, для социолога, для налоговой инспекции, наконец) и обижаться на то, что тебя «исследуют», все-таки не стоит.

Иными словами, проблема отношений антрополога и информанта чрезвычайно сложна и запутана. Еще более осложняет эту проблему то, что не всегда понятно, кто именно является субъектом того или иного решения общины в отношении социального антрополога. Нередки случаи, когда наиболее активна в этом отношении местная элита, местная интеллигенция: именно им обычно принадлежит инициатива принятия регламентов и правил типа тех, которые цитировались выше, и именно они часто наиболее заинтересованы в выполнении этих правил. «Простые люди» — то есть те, с которыми социальному антропологу работать интереснее всего, — нередко достаточно индифферентны к такого рода документам.

Наверное, когда Миклухо-Махлай ступил на гвинейский берег и впервые увидел аборигенов, мысли об этических аспектах его пребывания там у него не возникло, поскольку ему было не до этики: ту-

земцы окружили его, угрожающе размахивая копьями, явно не с дружескими намерениями. Маклай писал позднее, что был сам поражен своей реакцией: он неожиданно лег на землю и... мгновенно уснул – то ли от перенапряжения, то ли еще от чего.

От этой картины – антрополог, мирно спящий в кольце воинственно кричащих туземцев, – веет такой идиллией, таким дивным XIX веком, что остается только позавидовать: никто из нас такого не увидит уже никогда.

Маклай был один: он никого не представлял, кроме самого себя, и местные жители ни с кем его в то время не отождествляли. Но главное – он жил и работал в нормальной, здоровой культуре. Мы же, приезжая «в экспедицию» на Север, оказываемся часто «представителями угнетателя» – и мы приезжаем в большое общество.

Этот аспект – что общество, в котором нам приходится работать, больно – довольно часто не то чтобы забывается – забыть это невозможно, – но как-то становится привычным. Психологически это понятно: людям вообще, и социальным антропологам в особенности, свойственно обобщать свой опыт, переносить опыт работы в одной какой-либо культуре на все культуры. Работая в большом обществе, мы постепенно привыкаем к этому состоянию, начинаем подсознательно считать, что все культуры такие, – а, следовательно, это норма.

А между тем тот факт, что подавляющее большинство культур Севера тяжело больны, чрезвычайно важен для понимания роли антропологов и сложности проблемы их этической ответственности. Если позволительно здесь воспользоваться метафорой, то антропологи – это люди в белых халатах, стоящие вокруг постели тяжело больного. Он стонет, мечется, у него жар – а мы не врачи, мы ученые: вирусологи, физиологи, генетики... Мы ничем не можем ему помочь; наша функция – записать ход заболевания, изучить образцы зараженных тканей, определить причины болезни. Мы, конечно, можем сказать (и часто говорим) врачу-политику, что у него тут больному плохо; но врач либо не слишком порядочен и занят другими, более прибыльными делами, либо у него просто руки не доходят до этого конкретного больного.

И вот мы оказываемся один на один с больным, который из-за жара и бреда не очень различает, кто это перед ним в белом халате – врач или физиолог. Он требует помощи – от нас. Он возмущается, что мы его не лечим. Он оскорблен тем, что некто в белом, явно имеющий отношение к медицине, образованный, здоровый – тут же, рядом с ним, страждущим, в двух шагах занят изучением каких-то там кусочков пораженных тканей вместо того, чтобы немедленно кинуться на помощь. «Чем вы заняты?!» – кричит он нам возмущенно. – «Разве вы не видите, как мне плохо?»

А мы? Умом мы понимаем всю необходимость нашей работы. Но сердце-то болит: перед нами больной человек, а мы ему не помогаем... Стыдно. А как избавиться от стыда, от чувства вины?

Тут есть несколько путей. Одни – самые «толстокожие» – эту проблему просто игнорируют. Другие выбирают средний путь – очень тяжелый и опасный: создают гибридные ответвления – «прикладная и неотложная антропология», или «практическая антропология» (practical anthropology), или какая-нибудь «антропология в действии» (anthropology in action) – и стараются совместить изучение культур коренных народов и практическую помощь этим народам. Иногда это получается – но редко, так как требует наличия в одном человеке двух очень разных талантов одновременно: таланта к практической общественной работе и таланта ученого.

Наконец, третий путь – сочинить и согласовать с больным некие правила, например, такие:

- я не буду изучать твою болезнь, если ты не согласишься добровольно;
- я буду объяснять тебе по ходу дела, что именно я делаю и зачем;
- я беру образцы зараженных тканей, причем объясняю это так, чтобы ты понял;
- я расскажу тебе и твоей семье все, что узнаю в результате лабораторных исследований;
- я никому не расскажу, у кого я взял эти ткани, если ты мне не разрешишь.

Это все прекрасно – но ведь больной-то не поправится от наших правил! А значит, и чувство вины никуда не денется: все так же мы будем приезжать в нищие и пьяные деревни, все так же наши друзья будут сообщать нам, что такой-то повесился, такой-то спьяну утонул, такой-то сгорел от водки... Все так же дети будут смотреть голодными глазами на яркую зажигалку, которую мы достаем из кармана, чтобы прикурить. Все те же недоверчивые, а часто и враждебные взгляды мы будем ловить на себе – ишь, приехали, изучают тут, уч-ч-ченые... На нашей беде, паразиты, диссертации делают...

Потребность в этических принципах – это потребность в законе, при соблюдении которого никто не посмеет меня упрекнуть в том, что мое поведение незачинно. Это потребность в индугенции, отпущении грехов, за которым мы, по укоровившейся уже на Западе и постепенно укрепляющейся у нас в России привычке, обращаемся не к Богу и не к священнику, а к юристу.

Этой манере – обращаться к юристу – мы обучили и вторую сторону: коренных жителей Севера. Наши отношения чем дальше, тем больше подчинены закону – если не юридическому, то этическому.

Общины пишут правила, кодексы и уставы, в которых предписывается, что именно антропологу разрешено делать, как именно он должен себя вести. Однако какие бы правила ни были написаны – и соблюдены – останется главное: разница в уровне жизни, образованности и успешности антрополога и изучаемого им общества (напомню, что я имею в виду именно и только большое общество – в случае со здоровым эта разница отсутствует или, по крайней мере, почти незаметна, так как понятия успешности, образованности, уровня жизни в разных культурах просто разные, не выше и не ниже). А если так – окончательно решить проблему не смогут никакие уставы.

До тех пор, пока проблема остается этической, она продолжает быть проблемой индивидуальной. И решена она может быть только на индивидуальном уровне. Этика поведения «в поле» всегда лежит в области личных человеческих качеств антрополога, личных отношений двух людей – антрополога и информанта. Думаю, что никакие правила и принципы не могут здесь ничему помочь, хотя знать эти принципы нужно и соблюдать их необходимо. Однако основной вопрос здесь – в личности исследователя, в его такте, опыте и обаянии.

¹ Prakash Reddy. *Danes are Like That! Perspectives of an Indian Anthropologist on the Danish Society*. Moerke, Denmark: Grevas Forlag, 1993 – см. короткую рецензию в журнале *American Anthropologist*, vol. 96, 1994.

VII.

Слушатели о Летней школе 2001 года

ШКОЛА ПО ЮРИДИЧЕСКОЙ АНТРОПОЛОГИИ В ПЕТЕРБУРГЕ – КУЗНИЦЕ КАДРОВ ДЛЯ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

Л. Ж. Заксор

Представителей малочисленных народов радует и обнадеживает то, что есть в России юристы и этнографы, ставящие и решающие такую остро нуждающуюся в разрешении задачу, как передача представителям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока знаний об их правах и технологиях применения этих знаний, знакомят их с возможными методами изменения национальных правовых систем.

Для студентов факультета народов Крайнего Севера, участников второй Летней школы по юридической антропологии, это был первый опыт публичного обсуждения проблем о правах коренных малочисленных народов России, в процессе которого они получили азы правовых знаний.

На наш взгляд, эффективность работы такого актуального и уникального проекта как Летняя школа по юридической антропологии может оказаться намного выше, если провести ее в Санкт-Петербурге для студентов и преподавателей Института народов Севера, Полярной академии, Института традиционных промыслов народов Севера, для ученых-североведов ИЛИ РАН, музея Арктики и Антарктики. В каждом из этих учебных заведений обучаются по несколько сотен представителей коренных малочисленных народов российского Севера.

Факультету народов Крайнего Севера Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, преемнику тех учебных заведений, где более семидесяти лет назад началась подготовка специалистов для регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, 1 сентября 2001 года по праву было возвращено имя — Институт народов Севера. Многие выпускники Института народов Севера, учрежденного в 1929 году, северного факультета ЛГУ, северного отделения, а затем факультета ЛГПИ — РГПУ им. А. И. Герцена по-

святили свою жизнь педагогической и научной деятельности, изучая языки, историю, фольклор, этнографию родного народа, и тем самым продолжили дело своих славных учителей, внесших неоценимый вклад в североведческую науку. Более семидесяти лет Институт народов Севера играет важную роль в сохранении и развитии языков и культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Сложившаяся система подготовки педагогических кадров, привела к появлению в национальных регионах Сибири и Дальнего Востока специалистов высшей квалификации из числа коренных малочисленных народов.

Выпускники всех годов выпуска ведут постоянную работу в школах, региональных научных центрах, высших и специальных учебных заведениях по повышению образовательного уровня студентов, учеников и местного населения и повышению роли языков и культуры своего народа. Институт народов Севера, старейшая кузница национальных педагогических кадров, является одним из ведущих научных центров североведения в Российской Федерации. В нем за многие десятилетия сложился уникальный научно-педагогический коллектив специалистов практически по всем 26 языкам коренных малочисленных народов Севера, и большинство из специалистов — представители этих народов.

Ниже привожу список языков коренных народов Севера России.

1. Алеутский язык (устар. унанганский язык) — один из эскимосско-алеутских языков; распространен на Алеутских островах (США) и на о. Беринга (Россия). Созданная в начале XIX века алеутская письменность на основе русского алфавита прекратила существование после перехода Алеутских островов во владение США (1867). Лишь в середине 70-х годов XX века Аляскинский центр по изучению языков коренного населения ввел обучение на алеутском языке.

2. Долганский язык — один из тюркских языков; распространен в Дудинском и Хатангском районах Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа Российской Федерации. Долганский язык как самостоятельный язык отделился от якутского языка в процессе изолированного развития и внутренней перестройки под влиянием эвенкийского языка. В 1933 году был издан букварь на якутском языке, приспособленный для долганской школы. В 1973 году издана первая книга на долганском языке — сборник стихов Огдо Аксеновой, в 1984 — долганский букварь. Некоторые ученые считают долганский язык диалектом якутского языка.

3. Ительменский язык (устар. камчадальский язык) — один из чукотско-камчатских языков; распространен на западном побережье полуострова Камчатка. Большинство ительменов пользуется русским

языком. Принадлежность ительменского языка к чукотско-камчатским языкам признается не всеми исследователями.

4. Кетский язык (устар. енисейско-остяцкий язык) — изолированный язык; распространен по течению Енисея и его притоков от Курейки до Подкаменной Тунгуски в нескольких изолированных районах. Разрабатывается письменность на основе русской графики.

5. Корякский язык (устар. нымланский язык) — один из чукотско-камчатских языков (чукотско-корякская ветвь); распространен в Корякском автономном округе РФ. Письменность, созданная в 1931 году на основе латинской графики, в 1936 году переведена на русскую графику. В основу литературного языка положен чавчувенский диалект.

6. Мансийский язык (устар. вогульский язык) — один из обско-угорских языков; распространен по левобережью Оби и ее притокам в Тюменской и Свердловской областях РФ. Письменность создана в 1931 г. на основе латинской графики, в 1937 — на русской графической основе.

7. Нанайский язык (устар. голядский язык) — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен в Хабаровском и Приморском краях России и по р. Сунгари в Китае. В СССР в 1931 году создана письменность нанайского языка на основе латинского, с 1963 года — на основе русского алфавита.

8. Нганасанский язык (тавгийский, тавгийско-самоедский язык) — один из самодийских языков (северно-самодийская подгруппа); распространен на полуострове Таймыр; является самым северным автохтонным языком Евразии. Разрабатывается письменность на основе русской графики.

9. Негидальский язык — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен на территории Хабаровского края в низовьях Амура и по его левому притоку Амгунь. Язык бесписьменный, используется в сфере бытового общения.

10. Ненецкий язык (юрако-самоедский язык) — один из самодийских языков (северно-самодийская подгруппа); распространен в Российской Федерации — на крайнем северо-западе Азии (зона тундры от Кольского полуострова до правобережья Енисея, таежные районы в бассейне р. Пур). Письменность с 1932 года на основе латинской, с 1937 — русской графики.

11. Нихский язык (устар. гиляцкий язык) — генетически изолированный язык коренного населения острова Сахалин и низовьев реки Амур. В 1932 году была создана письменность на основе латинской графики, с 1953 года — на основе русского алфавита.

12. Орокский язык — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен на о. Сахалин, главным образом в южной его части, по р. Поронай. Язык бесписьменный, используется в сфере бытового общения.

13. Ороцкий язык — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен на территории Хабаровского края по рекам Тумнин и Коппи, а также недалеко от Комсомольска-на-Амуре. Язык бесписьменный, используется в бытовом общении.

14. Саамский язык — один из финно-угорских языков, составляющий особую ветвь этой семьи. Близок к прибалтийско-финским языкам. Распространен в северной части Норвегии, Швеции, Финляндии, а также на Кольском полуострове России. Саамский язык Швеции, Норвегии, Финляндии имеет письменность с XVII века на основе латинской графики; ведется обучение саамскому языку в начальных школах. У саамов СССР в начале 1930-х годов была введена письменность на основе латинской графики (впоследствии была переведена на русскую графику; существовала до 1937 года). В 1980-х годах была воссоздана письменность на основе русской графики, изданы букварь и словарь для школ.

15. Селькупский язык (устар. остяко-самоедский язык) — один из самодийских языков; распространен на северо-востоке и востоке Западной Сибири, образует несколько изолированных ареалов. Письменность (для тазовского диалекта северного наречия) создана в 30-х годах XX века на основе латинской, а позднее русской графики, однако с середины 1950-х годов фактически не использовалась и не имеет стабильной нормы.

16. Тофаларский язык — один из тюркских языков; распространен в Нижнеудинском районе Иркутской области. В 1988 году введена письменность на основе русского алфавита.

17. Удэгейский язык (удэйский язык, улыхейский язык) — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен на территории Хабаровского и Приморского краев (по среднему течению р. Хор, Бикин, Иман, в низовьях р. Ашой, по р. Самарга). Литературный удэгейский язык, в основу которого был положен говор района р. Хор, функционировал в 30-х годах XX века; позднее удэгейский язык стал использоваться лишь в бытовой сфере. Разрабатывается письменность на основе русской графики.

18. Ульчский язык — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен на территории Хабаровского края, в низовьях р. Амур. Разрабатывается письменность на основе русской графики.

19. Хантыйский язык (остяцкий язык) — один из финно-угорских языков (обско-угорская группа); распространен в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах (Тюменская область), в Александровском и Каргасокском районах Томской области. Письменность введена в 1930 году на основе латинской, в 1937 году — русской графики. Произведения художественной литературы создаются

на основе трех диалектов, теле-, радиопередачи и газетная публицистика — на казымском диалекте.

20. Чуванский язык — мертвый диалект юкагирского языка, некоторые ученые считают его самостоятельным языком. Был распространен в бассейне р. Анадырь. Сохранились переводы 22 фраз, записанные в 1781 году И. Бенцингом, и 210 слов, записанных Ф. Ф. Матюшкиным; исследованы О. Тайером.

21. Чукотский язык (устар. луораветланский язык) — один из чукотско-камчатских языков (чукотско-корякская ветвь); распространен в Чукотском автономном округе, а также в Корякском автономном округе и в Нижнеколымском районе Якутии. Письменность, созданная в 1931 году на основе латинской графики, в 1936 году переведена на русскую графику.

22. Эвенкийский язык (тунгусский язык) — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен на обширной, но слабо заселенной территории таежной зоны Сибири от левобережья реки Енисей до острова Сахалин. Небольшие группы эвенков живут на севере КНР и в МНР. Письменность с 1931 года на основе латинской, а с 1936 — русской графики.

23. Эвенийский язык (ламутский язык) — один из тунгусо-маньчжурских языков; распространен на побережье Охотского моря, а также в районах Магаданской области и Республики Саха (Якутия). Письменность с 1931 года на основе латинской, а с 1936 — русской графики.

24. Энецкий язык (устар. енисейско-самоедский язык) — один из самодийских языков (северно-самодийская подгруппа). Распространен на правом берегу нижнего течения Енисея в Таймырском автономном округе; в прошлом энцы жили также западнее (в бассейне реки Таз) и южнее (вплоть до г. Туруханск). Язык бесписьменный.

25. Эскимосский язык (устар. юитский язык) — один из эскимосско-алеутских языков; распространен на юго-восточном побережье Чукотского полуострова в России, на полуострове Аляска и прилегающих островах (США), в Арктической зоне Канады, в Гренландии (Дания). В Гренландии эскимосский язык является языком островной автономии, в остальных регионах — языком бытового общения. Впервые эскимосская письменность была введена в Гренландии в середине XIX века, в СССР в 30-х годах XX века (с 1932 года на латинской графической основе, с 1937 года — на основе русской графики), в США и Канаде — в середине 70-х годов XX века (на основе латинской графики).

26. Юкагирский язык (устар. одульский язык) — изолированный язык¹, единственный сохранившийся представитель семьи юкагиро-чуванских языков (другие члены которой могут рассматриваться и как

его диалекты); распространен в бассейне рек Колыма и Алазея (северо-восток Республики Якутия, частично Магаданская область). Отнесение юкагирского языка к группе палеоазиатских языков носит условный характер. Вероятна генетическая связь юкагирского языка с уральскими языками и далее, с алтайскими языками и другими членами ностратической макросемьи. Письменность на юкагирском языке, разработанная в 70-х годах XX века Г. Г. Куриловым на основе русского и якутского алфавитов, применяется в местных изданиях на юкагирском языке и в его школьном преподавании.

¹ В настоящее время ученые относят юкагирский язык к уральской языковой семье языков – *прим. Ред.*

ПИСЬМО

А. Увачан

Я студентка 2 курса Института народов Севера, приехала из Эвенкии, Красноярского края, п. Тура. Прежде всего я хочу выразить благодарность организаторам Второй международной летней школы по юридической антропологии.

Программа этой школы была очень насыщенной: проводились лекции, дискуссии, ролевые игры, экскурсии по дворцу графа Кочубея, где мы и жили, экскурсия в Екатерининский дворец, по паркам. Должна сказать, что приняли нас радушно, обстановка была доброжелательная. Лекции читались о традиционном природопользовании, обычном праве, правовом плюрализме, проблемах рыболовства.

Я узнала очень много для меня нового, незнакомого, полезного. И поняла, что будущее моей родины зависит только от нас самих. К сожалению, основная масса коренных жителей очень мало знает о своих правах и обязанностях, что приводит к негативным последствиям.

С приходом цивилизации практически исчезла национальная культура. Молодежь не знает своего родного языка, своих обычаев, традиций. Мы забываем, что мы коренные. Что человек – это часть природы, и он несет ответственность за сохранение, многообразие окружающей среды, мира. Весь наш дом – тундра, тайга, степь, горы – завешан нам предками, они велики, могущественны, суровы, добры и щедры, но беззащитны перед техническим прогрессом. Знания и их применение несут не только совершенство и радость, но также приносят боль и причиняют ущерб. Бездумные творения рук человека способны загрязнять и отравлять воздух, землю, воду, уничтожать все живое, убивая большое и малое. Экономический рост, увеличивающий богатства и состоятельность немногих, не всегда улучшает жизнь и достаток большинства.

Социальная, экономическая и экологическая политика власти не устраняет нужду и несправедливость, не сохраняет здоровье человека, и поэтому древо жизни наших соотечественников и соплеменников увядает, оно уже не возобновит прерванный естественный процесс

развития нашей истории, не возвратит нам земли наших предков – территории традиционного природопользования.

Только наш образ жизни, основанный на историческом опыте, на самобытной культуре и верованиях наших предков – есть главный и единственный способ нашего жизнеобеспечения и будущего развития.

Никто – ни общество, ни цивилизация – никогда не решат за нас наши проблемы, только мы сами и добрая воля государства.

Необходимо, чтобы охранялись государством наша самобытная духовная и материальная культура, наша исконная среда обитания, соблюдались наши законные права, и мы могли на принципах партнерства участвовать в разработке стратегии устойчивого развития Севера нашей страны. Наше отношение к природе, наши ценности и наши знания должны учитываться при принятии решений в отношении земель наших предков.

Все, во что мы верим, то, что мы знаем, и то, что мы хотим – должно стать основой развития нашего традиционного образа жизни. Мы, говоря о развитии, а не только о «сохранении» или «защите государством», подчеркиваем свое желание самостоятельно участвовать в процессе устойчивого развития Севера, нашего государства и мира в целом, используя и совершенствуя накопленные нашими предками знания.

Только в гармонии с природой человечество может найти выход из современного техногенного кризиса, и эту дорогу знаем мы – коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока.

ОТЗЫВ О ЛЕТНЕЙ ШКОЛЕ ПО ЮРИДИЧЕСКОЙ АНТРОПОЛОГИИ

М. Садовская

Летняя школа по юридической антропологии явилась для меня открытием, открытием мира, в котором коренные малочисленные народы Севера живут не одни, но в сотрудничестве – и, на мой взгляд, довольно плодотворном сотрудничестве – с другими народами как России, так и всего мира. До августа 2001 года мне ни разу не довелось принимать участие в подобного рода конференциях, где не только обсуждаются глобальные проблемы загрязнения окружающей среды, вымирания народов Крайнего Севера, проблемы взаимодействия традиций и современного развития, все это мы знаем не понаслышке, но где предлагаются конструктивные решения сложных вопросов сегодняшней северной жизни, рассматриваются проекты поиска выхода из сложившейся неблагоприятной социальной, этнической и культурной ситуации.

Вторая Летняя школа по юридической антропологии широко и полно раскрыла правовые вопросы, связанные с природопользованием и положением коренных народов в России и за рубежом, и, что немало важно, сделала возможным практическое разрешение некоторых конфликтных вопросов, внесла в ходе дискуссий коррективы в предлагаемые проекты и дала прямые рекомендации, как действовать, куда обращаться при нарушении тех или иных прав малочисленных народов.

Знаменательным для этой школы явилось и то, что в ней участвовала молодежь, пускай больше в пассивной роли, как студенты-слушатели, но все же они работали, штудировали лекции и литературу, любезно предоставленную организаторами школы. Именно они, входя в современное правовое поле, помогут в будущем, да уже и сейчас способствуют развитию гражданского самосознания своих народов, формированию их отношения к окружающему современному миру. Заинтересованность молодого поколения в правовых вопросах коренных малочисленных народов Севера – показатель того, что они не дадут бесследно исчезнуть своим культурам, обычаям, но, напротив,

сохранят их, возможно, уже в другой форме, адаптированной к современным законам экономики и политики, социального развития, – в форме, счастливо сочетающей в себе традиции и современную действительность, человечность и прогресс, в лучшем смысле этого слова, хотя к этому должна стремиться не только молодежь народов Севера.

В заключение хотелось бы поблагодарить организаторов школы за их полезный, нужный и необычайно тяжелый труд: ведь даже просто собрать представителей северных регионов, специалистов разных областей науки очень нелегко, тем более организовать такое мероприятие на высоком, по-настоящему профессиональном уровне.

Нымэйын'к'ин вэлинкык'ун (большое спасибо), Вам, дорогие друзья. Друзьями называют тех, кто помогает тебе, кому не безразлична твоя судьба, судьба твоего народа!

Приложения

**КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД, ИЗМЕНЕННАЯ
И ДОПОЛНЕННАЯ ПРОТОКОЛОМ № 11**

**В СОПРОВОЖДЕНИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО
ПРОТОКОЛА И ПРОТОКОЛОВ №№ 4, 6 И 7**

В текст Конвенции были внесены изменения, в соответствии с положениями Протокола № 3 (СТЕ № 45), вступившего в силу с 21 сентября 1970 г., Протокола № 5 (СТЕ № 55), вступившего в силу с 20 декабря 1971 г. и Протокола № 8 (СТЕ № 118), вступившего в силу с 1 января 1990 г. Он включает в себя также текст Протокола № 2 (СТЕ № 44), который, в соответствии с пунктом 3 статьи 5, являлся неотъемлемой частью Конвенции с момента его вступления в силу с 21 сентября 1970 г. Все положения, в которые были внесены изменения или дополнения, согласно вышеуказанным Протоколам, заменены Протоколом № 11 (СТЕ № 155), с даты его вступления в силу с 1 ноября 1998 года. С этого момента, Протокол № 9 (СТЕ № 140), вступивший в силу с 1 октября 1994 г., отменяется.

Секретариат Европейского суда по правам человека
ноябрь 1998 года

Правительства, подписавшие настоящую Конвенцию, являющиеся членами Совета Европы,

принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, провозглашенную Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года,

учитывая, что эта Декларация имеет целью обеспечить всеобщее и эффективное признание и осуществление провозглашенных в ней прав,

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и что одним из средств достижения этой цели является защита и развитие прав человека и основных свобод,

подтверждая свою глубокую приверженность основным свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека, которым они привержены,

преисполненные решимости, как Правительства европейских государств, движимые единым стремлением и имеющие общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права, сделать первые шаги на пути обеспечения коллективного осуществления некоторых из прав, изложенных во Всеобщей декларации,

согласились о нижеследующем:

Статья 1 – Обязательство соблюдать права человека

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции.

РАЗДЕЛ I – ПРАВА И СВОБОДЫ

Статья 2 – Право на жизнь

1. Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.
2. Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:
 - a) для защиты любого лица от противоправного насилия;
 - b) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;
 - c) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Статья 3 – Запрещение пыток

Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

Статья 4 — Запрещение рабства и принудительного труда

1. Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии.
2. Никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.
3. Для целей настоящей статьи термин «принудительный или обязательный труд» не включает в себя:
 - a) всякую работу, которую обычно должно выполнять лицо, находящееся в заключении согласно положениям статьи 5 настоящей Конвенции или условно освобожденное от такого заключения;
 - b) всякую службу военного характера, а в тех странах, в которых правомочным признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы;
 - c) всякую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения;
 - d) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей.

Статья 5 — Право на свободу и личную неприкосновенность

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:
 - a) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;
 - b) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;
 - c) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;
 - d) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;
 - e) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;
 - f) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого принимаются меры по его высылке или выдаче.

2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.
3. Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с подпунктом «с» пункта 1 настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд.
4. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным.
5. Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

Статья 6 – Право на справедливое судебное разбирательство

1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.
2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, до тех пор пока его виновность не будет установлена законным порядком.
3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:
 - a) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;
 - b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;
 - c) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;
 - d) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;

- е) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке.

Статья 7 – Наказание исключительно на основании закона

1. Никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления.
2. Настоящая статья не препятствует осуждению и наказанию любого лица за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое в момент его совершения являлось уголовным преступлением в соответствии с общими принципами права, признанными цивилизованными странами.

Статья 8 – Право на уважение частной и семейной жизни

1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.
2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 9 – Свобода мысли, совести и религии

1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в богослужения, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов.
2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь тем ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Статья 10 – Свобода выражения мнения

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11 – Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Статья 12 – Право на вступление в брак

1. Мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и создавать семью в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права.

Статья 13 – Право на эффективное средство правовой защиты

2. Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Статья 14 – Запрещение дискриминации

1. Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Статья 15 – Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях

1. В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от ее обязательств по настоящей Кон-

венции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

2. Это положение не может служить основанием для какого бы то ни было отступления от положений статьи 2, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений статьи 3, пункта 1 статьи 4 и статьи 7.
3. Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, исчерпывающим образом информирует Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

Статья 16 – Ограничение на политическую деятельность иностранцев

Ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев.

Статья 17 – Запрещение злоупотреблений правами

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.

Статья 18 – Пределы использования ограничений в отношении прав

Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

РАЗДЕЛ II – ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Статья 19 – Учреждение Суда

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, учреждается Европейский суд по правам человека, далее именуемый «Суд». Он работает на постоянной основе.

Статья 20 – Число судей

Число судей, входящих в состав Суда, равно числу Высоких Договаривающихся Сторон.

Статья 21 – Предъявляемые к судьям требования

1. Судьи должны обладать самыми высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с общепризнанным авторитетом.

2. Судьи участвуют в работе Суда в личном качестве.
3. На протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны осуществлять никакой деятельности, несовместимой с их независимостью, беспристрастностью или с требованиями, вытекающими из характера их работы в течение полного рабочего дня. Все вопросы, возникающие в связи с применением положений настоящего пункта, решаются Судом.

Статья 22 – Выборы судей

1. Судья от каждой из Высоких Договаривающихся Сторон избирается Парламентской ассамблеей большинством поданных за него голосов из списка, включающего трех кандидатов, представляемых этой Высокой Договаривающейся Стороной.
2. Аналогичная процедура действует при довыборах состава Суда в случае присоединения новых Высоких Договаривающихся Сторон, а также при заполнении открывающихся вакансий.

Статья 23 – Срок полномочий

1. Судьи избираются сроком на шесть лет. Они могут быть переизбраны. Однако срок полномочий половины судей первого состава истекает через три года с момента избрания.
2. Судьи, чей срок полномочий истекает через первые три года, определяются Генеральным секретарем Совета Европы путем жребия сразу после их избрания.
3. В целях обеспечения, насколько это возможно, обновляемости состава Суда наполовину каждые три года Парламентская ассамблея может до проведения любых последующих выборов принять решение о том, что срок или сроки полномочий одного или нескольких избираемых судей будут иными, нежели шесть лет, но в любом случае не более девяти и не менее трех лет.
4. В случаях, когда речь идет о более чем одном сроке полномочий и Парламентская ассамблея применяет положения предыдущего пункта, определение сроков полномочий производится Генеральным секретарем Совета Европы путем жребия сразу после выборов.
5. Судья, избранный для замещения другого судьи, срок полномочий которого еще не истек, занимает этот пост на срок, оставшийся от срока полномочий его предшественника.
6. Срок полномочий Судей истекает по достижении ими 70 лет.
7. Судьи занимают свои посты вплоть до замены. Вместе с тем и после замены они продолжают рассматривать уже поступившие к ним дела.

Статья 24 – Освобождение от должности

Судья может быть освобожден от должности, только в случае, если прочие судьи большинством в две трети голосов принимают решение о том, что он перестает соответствовать предъявляемым требованиям.

Статья 25 – Секретариат и правовые референты

У Суда имеется Секретариат, права, обязанности и организация которого определяются Регламентом Суда. Суд пользуется услугами правовых референтов.

Статья 26 – Пленарные заседания Суда

На пленарных заседаниях Суд:

- a) избирает своего Председателя и одного или двух заместителей Председателя сроком на три года; они могут быть переизбраны;
- b) образует Палаты, создаваемые на определенный срок;
- c) избирает Председателей Палат Суда; они могут быть переизбраны;
- d) принимает Регламент Суда; и
- e) избирает Секретаря-канцлера Суда и одного или нескольких его заместителей.

Статья 27 – Комитеты, Палаты и Большая Палата

1. Для рассмотрения переданных ему дел Суд образует комитеты в составе трех судей, Палаты в составе семи судей и Большую Палату в составе семнадцати судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты.
2. Судья, избранный от государства, являющегося стороной в деле, является *ex-officio* членом Палаты и Большой Палаты; в случае отсутствия такого судьи или если он не может участвовать в заседании, данное государство назначает лицо, которое выступает в качестве судьи.
3. В состав Большой Палаты входят также Председатель Суда, заместители Председателя Суда, Председатели Палат и другие члены Суда, назначенные в соответствии с Регламентом Суда. В тех случаях, когда дело передается в Большую Палату в соответствии с положениями статьи 43, в ее заседаниях не должен участвовать ни один из судей Палаты, вынесшей постановление, за исключением Председателя этой Палаты и судьи от соответствующего государства, являющегося стороной в деле.

Статья 28 – Объявления комитетов о неприемлемости жалобы (заявления)

Комитет единогласным решением может объявить неприемлемой индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если такое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы. Это решение является окончательным.

Статья 29 – Решения Палат о приемлемости жалобы и по существу дела

1. Если не было принято никакого решения, предусмотренного статьей 28, Палата выносит решение о приемлемости индивидуальной жалобы, поданной в соответствии со статьей 34, и по существу дела.
2. Палата выносит решение о приемлемости жалобы государства, поданной в соответствии со статьей 33, и по существу дела.
3. Решение о приемлемости жалобы выносится отдельно, если Суд, в порядке исключения, не примет решения об обратном.

Статья 30 – Уступка юрисдикции в пользу Большой Палаты

Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или Протоколов к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого.

Статья 31 – Полномочия Большой Палаты

Большая Палата:

выносит решения по жалобам, поданным в соответствии со статьей 33 или статьей 34, когда какая-либо из Палат уступила юрисдикцию на основании положений статьи 30 или когда дело направлено ей в соответствии с положениями статьи 43; и

рассматривает запросы о вынесении консультативных заключений, направленные в соответствии с положениями статьи 47.

Статья 32 – Компетенция Суда

1. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и Протоколов к ней, которые могут быть ему переданы в случаях, предусмотренных положениями статей 33, 34 и 47.
2. В случае спора относительно компетенции Суда по конкретному делу вопрос решает сам Суд.

Статья 33 – Межгосударственные дела

Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и Протоколов к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной.

Статья 34 – Индивидуальные жалобы

Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Статья 35 – Условия приемлемости

1. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.
2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если она:
 - а) является анонимной; или

- b) является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.
3. Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со статьей 34, если сочтет ее несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или злоупотреблением правом подачи жалоб.
 4. Суд отклоняет любую переданную ему жалобу, которую сочтет неприемлемой в соответствии с настоящей статьей. Он может сделать это на любой стадии разбирательства.

Статья 36 – Участие третьей стороны

1. В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой Палаты, каждая Высокая Договаривающаяся сторона, гражданин которой является заявителем, вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях.
2. В интересах надлежащего отправления правосудия Председатель Суда может пригласить любую Высокую Договаривающуюся Сторону, не являющуюся стороной в деле, или любое заинтересованное лицо, не являющееся заявителем, представить письменные замечания или принять участие в слушаниях.

Статья 37 – Прекращение производства по делу

1. Суд может на любой стадии разбирательства принять решение о прекращении производства по делу, если обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что:
 - a) заявитель более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы; или
 - b) спор был урегулирован; или
 - c) по любой другой причине, установленной Судом, если дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным.

Тем не менее, Суд продолжает рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней.

2. Суд может принять решение восстановить жалобу в списке подлежащих рассмотрению дел, если сочтет, что это оправдано обстоятельствами.

Статья 38 – Процедура рассмотрения дела с участием заинтересованных сторон и процедура мирового соглашения

1. Если Суд объявляет жалобу приемлемой, он:
 - a) продолжает рассмотрение дела с участием представителей заинтересованных сторон и, если это необходимо, осуществляет исследование обстоятельств дела, для эффективного проведения которого заинтересованные государства создают все необходимые условия,

- б) предоставляет себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения по делу на основе соблюдения прав человека, признанных в настоящей Конвенции и Протоколах к ней.

Процедура, предусмотренная подпунктом «б» пункта 1, носит конфиденциальный характер.

Статья 39 – Заключение мирового соглашения

В случае достижения мирового соглашения Суд исключает дело из своего списка посредством вынесения постановления, в котором дается лишь краткое изложение фактов и достигнутого решения.

Статья 40 – Открытые судебные заседания и доступ к документам

1. Если в силу исключительных обстоятельств Суд не примет иного решения, его заседания являются открытыми.
2. Доступ к документам, переданным на хранение в Секретариат, открыт для публики, если Председатель Суда не примет иного решения.

Статья 41 – Справедливая компенсация

Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне.

Статья 42 – Постановления Палат

Постановления Палат становятся окончательными в соответствии с положениями пункта 2 статьи 44.

Статья 43 – Передача дела в Большую Палату

1. В течение трех месяцев с даты вынесения Палатой постановления в исключительных случаях возможно обращение любой из сторон в деле о передаче его на рассмотрение Большой Палаты.
2. Коллегия в составе пяти членов Большой Палаты принимает обращение, если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции или Протоколов к ней, или другой серьезный вопрос общего характера.
3. Если Коллегия принимает обращение, то Большая Палата выносит по делу свое постановление.

Статья 44 – Окончательные постановления

1. Постановление Большой Палаты является окончательным.
2. Постановление любой из Палат становится окончательным, если:
 - а) стороны не заявляют, что они будут просить о передаче дела в Большую Палату; или
 - б) по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления не поступило обращения о передаче дела в Большую Палату; или

с) Коллегия Большой Палаты отклоняет обращение о передаче дела согласно статье 43.

3. Окончательное постановление подлежит публикации.

Статья 45 — Мотивировка постановлений и решений

1. Постановления, а также решения о приемлемости или неприемлемости жалоб должны быть мотивированными.

2. Если постановление в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

Статья 46 — Обязательная сила и исполнение постановлений

1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по делам, в которых они являются сторонами.

2. Окончательное постановление Суда направляется Комитету министров, который осуществляет надзор за его исполнением.

Статья 47 — Консультативные заключения

1. Суд может по просьбе Комитета министров выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и Протоколов к ней.

2. Такие заключения не должны затрагивать ни вопросы, относящиеся к содержанию или объему прав или свобод, определенных в Разделе I Конвенции и Протоколах к ней, ни другие вопросы, которые Суду или Комитету министров, возможно, потребовалось бы затронуть при рассмотрении какого-либо обращения, предусмотренного Конвенцией.

3. Решение Комитета министров запросить консультативное заключение Суда принимается большинством голосов представителей, имеющих право заседать в Комитете.

Статья 48 — Компетенция Суда в отношении консультативных заключений

Вопрос о том, относится ли направленный Комитетом министров запрос о вынесении консультативного заключения к компетенции Суда, как она определена в статье 47, решает Суд.

Статья 49 — Мотивировка консультативных заключений

1. Консультативные заключения Суда должны быть мотивированными.

2. Если консультативное заключение в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

3. Консультативное заключение Суда направляется Комитету министров.

Статья 50 — Расходы на содержание Суда

Расходы, связанные с деятельностью Суда, несет Совет Европы.

Статья 51 — Привилегии и иммунитеты Судей

Судьи при исполнении своих функций пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными статьей 40 Устава Совета Европы и в соглашениях, заключенных на ее основе.

РАЗДЕЛ III – РАЗЛИЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 52 – Запросы Генерального секретаря

По получении просьбы от Генерального секретаря Совета Европы каждая Высокая Договаривающаяся Сторона представляет разъяснения относительно того, каким образом ее внутреннее право обеспечивает эффективное применение любого из положений настоящей Конвенции.

Статья 53 – Гарантии в отношении признанных прав человека

Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует.

Статья 54 – Полномочия Комитета министров

Ничто в настоящей Конвенции не умаляет полномочий Комитета министров, которыми он наделен в силу Устава Совета Европы.

Статья 55 – Отказ от иных средств урегулирования споров

Высокие Договаривающиеся Стороны согласны, если иное не установлено особым соглашением, не прибегать к действующим между ними договорам, конвенциям или декларациям при передаче на рассмотрение, путем направления заявления, спора по поводу толкования или применения положений настоящей Конвенции и не использовать иные средства урегулирования спора, чем предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 56 – Территориальная сфера действия

1. Любое государство при ратификации или впоследствии может заявить путем уведомления Генерального секретаря Совета Европы о том, что настоящая Конвенция, с учетом пункта 4 настоящей статьи, распространяется на все территории или на любую из них, за внешние сношения которых оно несет ответственность.
2. Действие Конвенции распространяется на территорию или территории, указанные в уведомлении, с тридцатого дня после получения Генеральным секретарем Совета Европы этого уведомления.
3. Положения настоящей Конвенции применяются на упомянутых территориях с надлежащим учетом местных условий.
4. Любое государство, которое сделало заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, может впоследствии в любое время заявить, применительно к одной или нескольким территориям, указанным в этом заявлении, о признании компетенции Суда принимать жалобы от физических лиц, неправительственных организаций или групп частных лиц, как это предусмотрено статьей 34 Конвенции.

Статья 57 – Оговорки

1. Любое государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче им на хранение его ратификационной грамоты может сделать оговор-

ку к любому конкретному положению Конвенции в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению. В соответствии с настоящей статьей оговорки общего характера не допускаются.

- Любая оговорка, сделанная в соответствии с настоящей статьей, должна содержать краткое изложение соответствующего закона.

Статья 58 – Денонсация

- Высокая Договаривающаяся Сторона может денонсировать настоящую Конвенцию только по истечении пяти лет с даты, когда она стала Стороной Конвенции, и по истечении шести месяцев после направления уведомления Генеральному секретарю Совета Европы, который информирует об этом другие Высокие Договаривающиеся Стороны.
- Денонсация не освобождает соответствующую Высокую Договаривающуюся Сторону от ее обязательств по настоящей Конвенции в отношении любого действия, которое могло явиться нарушением таких обязательств и могло быть совершено ею до даты вступления денонсации в силу.
- Любая Высокая Договаривающаяся Сторона, которая перестает быть членом Совета Европы, на тех же условиях перестает быть и Стороной настоящей Конвенции.
- Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями предыдущих пунктов в отношении любой территории, на которую распространялось ее действие согласно положениям статьи 56.

Статья 59 – Подписание и ратификация

- Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами-членами Совета Европы. Она подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.
- Настоящая Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение десяти ратификационных грамот.
- Для тех государств, которые ратифицируют Конвенцию впоследствии, она вступает в силу с даты сдачи ими на хранение их ратификационных грамот.
- Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет все государства-члены Совета Европы о вступлении Конвенции в силу, о Высоких Договаривающихся Сторонах, ратифицировавших ее, и о сдаче ратификационных грамот, которые могут быть получены впоследствии.

Совершено в Риме 4 ноября 1950 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь направляет заверенные копии всем подписавшим Конвенцию государствам.

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЙ ПРОТОКОЛ
К КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА
И ОСНОВНЫХ СВОБОД**

/Извлечение/

Статья 1 — Защита собственности

Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.

Статья 2 — Право на образование

Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при осуществлении функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и такое обучение, которые соответствуют их религиозным и философским убеждениям.

Статья 3 — Право на свободные выборы

Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе органов законодательной власти.

ПРОТОКОЛ № 4

К Конвенции о защите прав человека и основных свобод

ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ НЕКОТОРЫХ ПРАВ

**И СВОБОД ПОМИМО ТЕХ, КОТОРЫЕ УЖЕ ВКЛЮЧЕНЫ В КОНВЕНЦИЮ
И ПЕРВЫЙ ПРОТОКОЛ К НЕЙ**

/Извлечение/

Статья 1 — Запрещение лишения свободы за долги

Никто не может быть лишен свободы лишь на том основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство.

Статья 2 — Свобода передвижения

1. Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства.
2. Каждый свободен покидать любую страну, включая свою собственную.
3. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

4. Права, признанные в пункте 1, могут также, в определенных районах, подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованным общественными интересами в демократическом обществе.

Статья 3 – Запрещение высылки граждан

1. Никто не может быть выслан путем индивидуальных или коллективных мер с территории государства, гражданином которого он является.
2. Никто не может быть лишен права на въезд на территорию государства, гражданином которого он является.

Статья 4 – Запрещение коллективной высылки иностранцев

Коллективная высылка иностранцев запрещается.

ПРОТОКОЛ № 6

К Конвенции о защите прав человека и основных свобод

ОТНОСИТЕЛЬНО ОТМЕНЫ СМЕРТНОЙ КАЗНИ

/Извлечение/

Статья 1 – Отмена смертной казни

Смертная казнь отменяется. Никто не может быть приговорен к смертной казни или казнен.

Статья 2 – Применение смертной казни в военное время

Государство может предусмотреть в своем законодательстве смертную казнь за деяния, совершенные в военное время или при неизбежной угрозе войны; подобное наказание применяется только в установленных законом случаях и в соответствии с его положениями. Государство сообщает Генеральному секретарю Совета Европы соответствующие положения этого законодательства.

Статья 3 – Запрещение отступлений от выполнения обязательств

Отступления от положений настоящего Протокола на основании статьи 15 Конвенции не допускаются.

Статья 4 – Запрещение оговорок

Оговорки в отношении положений настоящего Протокола на основании статьи 57 Конвенции не допускаются.

ПРОТОКОЛ № 7

К Конвенции о защите прав человека и основных свобод

/Извлечение/

Статья 1 – Процедурные гарантии в случае высылки иностранцев

1. Иностранец, на законных основаниях проживающий на территории какого-либо государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с законом, и должен иметь возможность:
 - a) представить аргументы против его высылки,
 - b) требовать пересмотра его дела, и
 - c) для этих целей быть представленным перед компетентным органом или перед одним или несколькими лицами, назначенными таким органом.
2. Иностранец может быть выслан до осуществления его прав, перечисленных в подпунктах «а», «b» и «с» пункта 1 настоящей статьи, если такая высылка не-

обходима в интересах общественного порядка или обусловлена соображениями национальной безопасности.

Статья 2 – Право на обжалование приговоров по уголовным делам во второй инстанции

1. Каждый осужденный за совершение уголовного преступления имеет право на то, чтобы вынесенный в отношении него приговор или определенное ему наказание были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией. Осуществление этого права, включая основания, на которых оно может быть осуществлено, регулируется законом.
2. Из этого права могут делаться исключения в отношении незначительных правонарушений, признанных таковыми законом, или когда соответствующее лицо было судимо уже в первой инстанции верховным судом или признано виновным и осуждено в результате судебного пересмотра его оправдания.

Статья 3 – Компенсация в случае судебной ошибки

Если какое-либо лицо на основании окончательного приговора было осуждено за совершение уголовного преступления, а вынесенный ему приговор впоследствии был отменен, или оно было помиловано на том основании, что какое-либо новое или вновь открывшееся обстоятельство убедительно доказывает, что имела место судебная ошибка, то лицо, понесшее наказание в результате такого осуждения, получает компенсацию согласно закону или существующей практике соответствующего государства, если только не будет доказано, что ранее неизвестное обстоятельство не было своевременно обнаружено полностью или частично по его вине.

Статья 4 – Право не быть судимым или наказанным дважды

1. Никто не должен быть повторно судим или наказан в уголовном порядке в рамках юрисдикции одного и того же государства за преступление, за которое уже был оправдан или осужден в соответствии с законом и уголовно-процессуальными нормами этого государства.
2. Положения предыдущего пункта не препятствуют повторному рассмотрению дела в соответствии с законом и уголовно-процессуальными нормами соответствующего государства, если имеются сведения о новых или вновь открывшихся обстоятельствах или если в ходе предыдущего разбирательства были допущены существенные нарушения, повлиявшие на исход дела.
3. Отступления от выполнения настоящей статьи на основании положений статьи 15 Конвенция не допускаются.

Статья 5 – Равноправие супругов

Супруги обладают равными правами и несут равную гражданско-правовую ответственность в отношениях между собой и со своими детьми в том, что касается вступления в брак, пребывания в браке и при его расторжении. Настоящая статья не препятствует государствам принимать такие меры, которые необходимы для соблюдения интересов детей.

Voir Note explicative
See Explanatory Note
См. Инструкцию
(Version russe)

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Conseil de l'Europe – *Council of Europe*
Strasbourg, France – *Страсбург, Франция*

REQUÊTE
APPLICATION
ЖАЛОБА

présentée en application de l'article 34 de la Convention européenne des Droits de l'Homme,
ainsi que des articles 45 et 47 du Règlement de la Cour

under Article 34 of the European Convention on Human Rights
and Rules 45 and 47 of the Rules of Court

в соответствии со статьей 34 Европейской Конвенции по правам человека
и статьями 45 и 47 Регламента Суда

IMPORTANT: La présente requête est un document juridique et peut affecter vos droits et obligations.
This application is a formal legal document and may affect your rights and obligations.
ВАЖНО: Данная жалоба является официальным юридическим документом и может по-
влиять на Ваши права и обязанности.

1. LES PARTIES
THE PARTIES
СТОРОНЫ

A. LE REQUÉRANT / LA REQUÉRANTE
THE APPLICANT
ЗАЯВИТЕЛЬ

(Renseignements à fournir concernant le/la requérant(e) et son/sa représentant(e) éventuel(le))
(Fill in the following details of the applicant and the representative, if any)
(Данные о заявителе и его представителе, при наличии такового)

1. Nom de famille / *Surname* / *Фамилия заявителя*.....
2. Prénom (s) / *First name (s)* / *Имя (имена) и отчество*.....
Sexe: masculin/féminin *Sex: male/female* *Пол: мужской/женский*
3. Nationalité / *Nationality* / *Гражданство*.....
4. Profession / *Occupation* / *Род занятий*.....
5. Date et lieu de naissance / *Date and place of birth* / *Дата и место рождения*.....
6. Domicile / *Permanent address* / *Постоянный адрес*.....
7. Tel. N° / *Numéro de téléphone*.....
8. Adresse actuelle (si différente de 6.).....
Present address (if different from 6.) /
Адрес проживания в настоящее время (если отличается от п. 6)
9. Nom et prénom du / de la représentant(e).....
Name of representative / Имя и фамилия представителя**
10. Profession du / de la représentant(e).....
Occupation of representative / Род занятий представителя
11. Adresse du / de la représentant(e).....
Address of representative / Адрес представителя
12. Tel. N° / *Numéro de téléphone*..... Fax N° / *Numéro de télécopie*.....

B. LA HAUTE PARTIE CONTRACTANTE
THE HIGH CONTRACTING PARTY
ВЫСОКАЯ ДОГОВАРИВАЮЩАЯСЯ СТОРОНА

(Indiquer ci-après le nom de l'Etat / des Etats contre le(s) quel(s) la requête est dirigée)
(Fill in the name of the State(s) against which the application is directed)
(Укажите название государства, против которого направлена жалоба)

13.

* Si le/la requérant(e) est représenté(e), joindre une procuration signée par le/la requérant(e) en faveur du/de la représentant(e).
A form of authority signed by the applicant should be submitted if a representative is appointed.
Если заявитель действует через представителя, следует приложить доверенность на имя представителя, подписанную заявителем.

II. EXPOSÉ DES FAITS
STATEMENT OF THE FACTS
ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ

(Voir chapitre II de la note explicative)
(See Part II of the Explanatory Note)
(См. Раздел II Инструкции)

14.

**III. EXPOSÉ DE LA OU DES VIOLATION(S) DE LA CONVENTION ET/OU DES
PROTOCOLES ALLÉGUÉE(S), AINSI QUE DES ARGUMENTS À L'APPUI**
**STATEMENT OF ALLEGED VIOLATION(S) OF THE CONVENTION AND/OR PRO-
TOCOLS AND OF RELEVANT ARGUMENTS**
**ИЗЛОЖЕНИЕ ИМЕВШЕГО(ИХ) МЕСТО, ПО МНЕНИЮ ЗАЯВИТЕЛЯ, НАРУ-
ШЕНИЯ(ИЙ) КОНВЕНЦИИ И/ИЛИ ПРОТОКОЛОВ К НЕЙ И ПОДТВЕРЖДА-
ЮЩИХ АРГУМЕНТОВ**

(Voir chapitre III de la note explicative)
(See Part III of the Explanatory Note)
(См. Раздел III Инструкции)

15.

**IV. EXPOSÉ RELATIF AUX PRESCRIPTIONS DE L'ARTICLE 35 § 1 DE LA CONVEN-
TION**
STATEMENT RELATIVE TO ARTICLE 35 § 1 OF THE CONVENTION
ЗАЯВЛЕНИЕ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 35 § 1 КОНВЕНЦИИ

(Voir chapitre IV de la note explicative. Donner pour chaque grief, et au besoin sur une feuille séparée, les renseignements demandés sous les points 16 à 18 ci-après)
(See Part IV of the Explanatory Note. If necessary, give the details mentioned below under points 16 to 18 on a separate sheet for each separate complaint)
(См. Раздел IV Инструкции. Если необходимо, укажите сведения, упомянутые в пунктах 16-18 на отдельном листе бумаги.)

16. **Décision interne définitive (date et nature de la décision, organe – judiciaire ou autre – ayant rendu)**
Final decision (date, court or authority and nature of decision)
Окончательное внутреннее решение (дата и характер решения, орган – судебный или иной – его вынесший)

17. **Autres décisions (énumérées dans l'ordre chronologique en indiquant, pour chaque décision, sa date, sa nature et l'organe – judiciaire ou autre – l'ayant rendue)**
Other decisions (list in chronological order, giving date, court or authority and nature of decision for each of them)
Другие решения (список в хронологическом порядке, даты этих решений, орган – судебный или иной – его принявший)

18. **Disposez-vous d'un recours que vous n'avez pas exercé? Si oui, lequel et pour quel motif n'a-t-il pas été exercé?**
Is there or was there any other appeal or other remedy available to you which you have not used? If so, explain why you have not used it.
Располагаете ли Вы каким-либо средством защиты, к которому Вы не прибегли? Если да, то объясните, почему оно не было Вами использовано?

V. EXPOSÉ DE L'OBJET DE LA REQUÊTE ET PRÉTENTIONS PROVISOIRES POUR UNE SATISFACTION ÉQUITABLE

STATEMENT OF THE OBJECT OF THE APPLICATION AND PROVISIONAL CLAIMS FOR JUST SATISFACTION

ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕДМЕТА ЖАЛОБЫ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ПО СПРАВЕДЛИВОМУ ВОЗМЕЩЕНИЮ

(Voir chapitre V de la note explicative)

(See Part V of the Explanatory Note)

(См. Раздел V Инструкции)

19.

VI. AUTRES INSTANCES INTERNATIONALES TRAITANT OU AYANT TRAITÉ L'AFFAIRE

STATEMENT CONCERNING OTHER INTERNATIONAL PROCEEDINGS

ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТАНЦИИ, ГДЕ РАССМАТРИВАЛОСЬ ИЛИ РАССМАТРИВАЕТСЯ ДЕЛО

(Voir chapitre VI de la note explicative)

(See Part VI of the Explanatory Note)

(См. Раздел VI Инструкции)

20. **Avez-vous soumis à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement les griefs énoncés dans la présente requête? Si oui, fournir des indications détaillées à ce sujet.**

Have you submitted the above complaints to any other procedure of international investigation or settlement? If so, give full details.

Подávalи ли Вы жалобу, содержащую вышеизложенные претензии, на рассмотрение в другие международные инстанции? Если да, то предоставьте полную информацию по этому поводу.

VII. PIÈCES ANNEXÉES*LIST OF DOCUMENTS**СПИСОК ПРИЛОЖЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ***(PAS D'ORIGINAUX,****UNIQUEMENT DES COPIES)***(NO ORIGINAL DOCUMENTS,**ONLY PHOTOCOPIES)***(НЕ ПРИЛАГАЙТЕ ОРИГИНАЛЫ ДОКУМЕНТОВ,
А ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО ФОТОКОПИИ)**

(Voir chapitre VII de la note explicative. Joindre copie de toutes les décisions mentionnées sous ch. IV et VI ci-dessus. Se procurer, au besoin, les copies nécessaires, et, en cas d'impossibilité, expliquer pourquoi celles-ci ne peuvent pas être obtenues. Ces documents ne vous seront pas retournés.)

(See Part VII of the Explanatory Note. Include copies of all decisions referred to in Parts IV and VI above. If you do not have copies, you should obtain them. If you cannot obtain them, explain why not. No documents will be returned to you.)

(См. Раздел VII Инструкции. Приложите копии всех решений, упомянутых в Разделах IV и VI. Если у Вас нет копий, Вам следует их получить. Если Вы не можете их получить, то объясните причину. Полученные документы не будут Вам возвращены.)

21.

a).....

b).....

c).....

VIII. DÉCLARATION ET SIGNATURE*DECLARATION AND SIGNATURE**ЗАЯВЛЕНИЕ И ПОДПИСЬ***(Voir chapitre VIII de la note explicative)***(See Part VIII of the Explanatory Note)**(См. Раздел VIII Инструкции)*

20. Je déclare en toute conscience et loyauté que les renseignements qui figurent sur la présente formule de requête sont exacts.

I hereby declare that, to the best of my knowledge and belief, the information I have given in the present application form is correct.

Настоящим, исходя из моих знаний и убеждений, заявляю, что все сведения, которые я указал(а) в формуляре, являются верными.

Lieu / Place / Место

Date / Date / Дата

(Signature du / de la requérant(e) ou du / de la représentant(e))*(Signature of the applicant or of the representative)**(Подпись заявителя или его представителя)*

ИНСТРУКЦИЯ для лиц, заполняющих формуляр жалобы в соответствии со статьей 34 Конвенции

ВВЕДЕНИЕ

Цель данной инструкции заключается в том, чтобы помочь Вам заполнить формуляр жалобы в Суд. Пожалуйста, прочтите ее внимательно перед тем, как заполнять формуляр, а затем в процессе заполнения каждой части формуляра обращайтесь к ней.

Заполненный формуляр будет являться Вашей жалобой в Суд в соответствии со статьей 34 Конвенции. Он будет основой для рассмотрения Вашего дела Судом. В связи с этим необходимо заполнить формуляр полно и аккуратно, даже если это подразумевает повторное изложение информации, которую Вы уже предоставляли в Секретариат ранее.

Формуляр включает в себя 8 разделов. Вам нужно заполнить формуляр таким образом, чтобы Ваша жалоба содержала всю необходимую информацию, требуемую в соответствии с Регламентом Суда. Ниже Вы найдете пояснения по заполнению каждой части формуляра в отдельности, а также текст статей 45 и 47 Регламента Суда.

ИНСТРУКЦИИ ПО ЗАПОЛНЕНИЮ ФОРМУЛЯРА

I. СТОРОНЫ – статья 47 § 1 (а), (b) и (с)

(1-13)

В случае, если жалоба подается более чем одним заявителем, Вы должны предоставить всю требуемую информацию о каждом из них (если потребуется, на отдельном листе).

Заявитель может назначить лицо, которое будет представлять его интересы. Таким представителем должен быть адвокат, имеющий право практиковать в каком-либо из государств-участников Конвенции и проживающий на территории одного из них, или любое другое лицо, одобренное Судом. В случае, если заявитель представлен иным лицом, соответствующие данные должны быть указаны в этой части формуляра. Секретариат Суда будет вести переписку только с этим представителем.

II. ИЗЛОЖЕНИЕ ФАКТОВ – статья 47 § 1 (d)

(14)

Вы должны ясно и четко изложить факты, являющиеся предметом Вашей жалобы. Попытайтесь изложить события в той последовательности, в которой они имели место. Укажите точные даты. Если Ваши жалобы касаются нескольких вопросов (например, ряда различных судебных разбирательства), Вы должны описать каждый из них в отдельности.

III. ИЗЛОЖЕНИЕ ИМЕВШЕГО(-ШИХ) МЕСТО, ПО МНЕНИЮ ЗАЯВИТЕЛЯ, НАРУШЕНИЯ(-ИЙ) КОНВЕНЦИИ И/ИЛИ ПРОТОКОЛОВ К НЕЙ И ПОДТВЕРЖДАЮЩИХ АРГУМЕНТОВ – статья 47 § 1 (e)

(15)

В этой части формуляра Вы должны как можно более точно разъяснить, в чем состоит Ваша жалоба на основе Конвенции. Укажите, к каким положениям Конвенции Вы апеллируете, и объясните, почему Вы считаете, что изложенные Вами в части 2 факты повлекли за собой нарушения этих положений.

Вы увидите, что некоторые статьи Конвенции допускают вмешательства, при определенных обстоятельствах, в права, гарантируемые этими статьями, (см., к примеру, подпункты (a)-(f) статьи 5 § 1 и § 2 статьи 8 – 11). Если Вы основываетесь на подобного рода статье, попытайтесь объяснить, почему Вы считаете вмешательства, против которых Вы выступаете, неоправданными.

IV. ЗАЯВЛЕНИЕ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 35 § 1 КОНВЕНЦИИ – статья 47 § 2 (a)

(16-18)

В этой части Вы должны изложить сведения об использованных Вами внутренних средствах защиты. Вы должны заполнить каждый из трех пунктов этой части и указать для каждой жалобы на отдельном листе информацию, которая от Вас требуется. В пункте 18 Вы должны указать, имелись ли еще какие-либо средства защиты, предоставляющие Вам возможность пересмотра дела, к которым Вы не прибегли. Если такое средство существует, Вы должны описать его (например, назвать судебную или иную инстанцию, в которую могла бы быть направлена жалоба) и объясните, почему Вы к нему не прибегли.

V. ИЗЛОЖЕНИЕ ПРЕДМЕТА ЖАЛОБЫ – статья 47 § 2 (b)

(19)

В этой части Вы должны коротко указать, каких результатов Вы ожидаете, подавая Вашу жалобу в Суд. Вы также должны указать общие требования по справедливому возмещению, которые Вы хотели бы выдвинуть, в соответствии со статьей 41 Конвенции.

VI. ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТАНЦИИ, ГДЕ РАССМАТРИВАЛОСЬ (20) ИЛИ РАССМАТРИВАЕТСЯ ДЕЛО – статья 47 § 2 (b)

Здесь Вы должны указать, представляли ли Вы когда-либо жалобы, являющиеся предметом Вашего обращения в Европейский Суд, на рассмотрение в какие-либо другие компетентные международные инстанции. Если таковое имело место, Вы должны указать полностью соответствующие подробности, включая название органа, в который Вы представили Ваши жалобы, точные даты, сведения о разбирательствах, которые имели место, а также соответствующих решениях, которые были приняты. Вы должны также представить копии этих решений и других документов.

VII. СПИСОК ДОКУМЕНТОВ – статья 47 § 1 (а)

(21) (НЕ ПРИЛАГАЙТЕ ОРИГИНАЛЫ ДОКУМЕНТОВ, А ИСКЛЮЧИТЕЛЬНО КОПИИ)

Не забудьте приложить к Вашей жалобе, а также указать в списке все судебные и иные решения, упомянутые в частях IV и VI, а также любые другие документы, которые, по Вашему мнению, Суд мог бы принять в качестве доказательства (протоколы слушаний, заявления свидетелей и т.д.). Приложите любые документы, которые проясняют судебное или иное решение, а также текст самого решения. Представьте исключительно те документы, которые имеют отношение к жалобам, представленным Вами в Суд.

VIII. ЗАЯВЛЕНИЕ И ПОДПИСЬ – статья 45 § 3

(23-24)

Если петиция подписывается представителем заявителя, к ней должна прилагаться доверенность, подписанная самим заявителем (если таковая не была представлена ранее).

СТАТЬИ 45 И 47 РЕГЛАМЕНТА СУДА

Статья 45

(Подписи)

1. Любая жалоба, в соответствии со статьей 33 или 34 Конвенции, подается в письменной форме и подписывается заявителем или его представителем.
2. Жалоба, поданная неправительственной организацией или группой лиц, должна быть подписана лицами, уполномоченными представлять подобного рода организацию или группу. Соответствующая Палата или Комитет определяет, действительно ли лица, подписавшие жалобу, наделены соответствующими полномочиями.
3. В случае, если заявителя представлены в соответствии со статьей 36 данного Регламента, их представитель или представители должны предоставить письменную доверенность.

Статья 47

(Содержание индивидуальной жалобы)

1. Любая жалоба, в соответствии со статьей 34 Конвенции, подается на бланке формуляра жалобы, выданном Секретариатом, если Председатель не решит иначе. Он содержит следующее:
 - a. Имя, дата рождения, гражданство, пол, род занятий и адрес заявителя;
 - b. Имя, род занятий и адрес представителя;
 - c. Указание Высокой Договаривающейся Стороны, против которой подается жалоба;
 - d. Краткое изложение фактов;
 - e. Краткое изложение имевшего(их) место, по мнению заявителя, нарушения(ий) Конвенции и соответствующих аргументов, его/их подтверждающих;
 - f. Краткое заключение относительно соответствия жалобы заявителя критериям приемлемости, содержащимся в статье 35 § 1 Конвенции (исчерпание внутренних средств защиты и соблюдение шестимесячного срока);

г. Предмет жалобы, а также общие требования по справедливому возмещению, которые заявитель хотел бы выдвинуть, в соответствии со статьей 41 Конвенции;

и сопровождающие документы

h. Копии любых относящихся к делу документов и, в особенности, судебных или иного рода решений, соответствующих предмету жалобы.

2. Кроме того, заявители должны:

а. Предоставить информацию, в частности, соответствующие документы и решения, упомянутые выше в пункте 1 (h), позволяющие установить, что были соблюдены критерии приемлемости, изложенные в статье 35 § 1 Конвенции (использование всех внутренних средств защиты и соблюдение шестимесячного срока);

б. Указать, обращались ли они со своими жалобами по тому же основанию в какую-либо иную международную инстанцию.

3. Заявители, которые не желают разглашения своих имен, должны указать это и представить информацию о причинах, оправдывающих такое отступление от обычных правил гласности судебного разбирательства в процессе рассмотрения дела Судом. Председатель Палаты может принять решение об анонимности заявителя в исключительных и должным образом обоснованных случаях.

4. Несоблюдение условий, изложенных выше в параграфах 1 и 2 может привести к отказу в регистрации жалобы и невозможности рассмотрения ее Судом.

5. Датой подачи жалобы, как правило, считается дата поступления от заявителя первого письменного заявления, излагающего хотя бы в краткой форме предмет жалобы. Суд, если сочтет это оправданным, может тем не менее принять другую дату в качестве даты подачи жалобы.

6. Заявители информируют Суд о любых изменениях всех обстоятельств, касающихся жалобы, а также об изменениях места жительства.

(Rus)

(02/01/2002)

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
для желающих обратиться в
ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

I. КАКИМИ ДЕЛАМИ ЗАНИМАЕТСЯ СУД?

1. Европейский Суд по Правам Человека является международной организацией, которая при определенных обстоятельствах может принимать к рассмотрению жалобы лиц, полагающих, что их права, гарантированные Европейской Конвенцией по Правам Человека, были нарушены. Указанная Конвенция представляет собой международный договор, в силу которого большинство государств Европы приняли на себя обязательство соблюдать ряд основных прав. Охраняемые права изложены непосредственно в тексте самой Конвенции, а также в Протоколах № 1, 4, 6 и 7, ратифицированных только некоторыми из Государств. Вам необходимо ознакомиться с приложенным текстом указанных документов и с оговорками к ним.

2. Если Вы полагаете, что Вы лично и непосредственно являетесь жертвой нарушения одного или более основных прав со стороны какого-либо из Государств, Вы можете обратиться за защитой в Суд.
3. Суд вправе рассматривать только жалобы на нарушения одного или нескольких прав, закрепленных в Конвенции и Протоколах к ней. Суд не является вышестоящей апелляционной инстанцией по отношению к внутригосударственным судебным инстанциям и не полномочен отменять либо изменять их решения. Равным образом Суд не может от Вашего имени напрямую вмешиваться в деятельность властного органа, на действия которого Вы жалуетесь.
4. Жалобы, которые Суд вправе рассматривать, должны быть направлены против Государств, ратифицировавших Конвенцию или соответствующие Протоколы, а также относящиеся к событиям, имевшим место после определенной даты. Эта дата зависит от того, против какого именно Государства направлена жалоба, а также от того, касается ли жалоба нарушения прав, изложенных в Конвенции или в одном из Протоколов.
5. Предметом жалоб, направляемых в Суд, должны быть события, за которые несет ответственность публичная власть (органы законодательной, исполнительной, судебной власти и проч.) одного из Государств. Суд не принимает к рассмотрению жалобы, направленные против частных лиц или организаций.
6. Согласно положениям пункта 1 статьи 35 Конвенции Суд может принимать жалобы к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все доступные средства внутренней правовой защиты, и не позднее шести месяцев после принятия окончательного решения. Суд не сможет принять к рассмотрению жалобы, не удовлетворяющие данным требованиям приемлемости.
7. По этой причине является крайне важным то обстоятельство, что перед обращением в Суд, Вами были задействованы все судебные инстанции соответствующего Государства, с помощью которых представлялось возможным устранить нарушение Ваших прав. В противном случае Вы должны будете доказать, что такие средства защиты были бы неэффективными. Это означает, что Вам надлежит сперва обратиться в национальные суды, вплоть до высшей судебной инстанции, которой подсудно данное дело. При этом необходимо заявить национальным судебным органам хотя бы по существу те жалобы, которые Вы в дальнейшем намереваетесь направить в Суд. В этой связи следует особо отметить, что юриспруденцией Суда не рассматривается в качестве эффективного средства правовой защиты процедура пересмотра в порядке надзора судебных решений, вступивших в законную силу, предусмотренная российским законодательством.
8. При обращении за защитой на внутригосударственном уровне Вами должны быть соблюдены национальные процедурные правила, включая сроки исковой давности. Если, например, Ваша кассационная жалоба отвергается по причине пропуска срока на обжалование, или по причине несоблюдения правил подведомственности, или ввиду нарушения соответствующих процедур, Суд не сможет принять Ваше дело к рассмотрению.
9. Однако, если объектом Вашей жалобы является какое-либо судебное решение, например приговор, Вам необязательно предпринимать попытки возбудить процедуру пересмотра дела после прохождения обычной судебной процедуры обжалования. Равным образом от Вас не требуется обращения к несудебным

процедурам, подачи прошений о помиловании или амнистии Петиции (к Парламенту, Главе Государства или Правительства, министру или уполномоченному по правам человека) не входят в перечень эффективных средств правовой защиты, к которым Вы должны прибегнуть.

10. Для обращения в Суд Вы располагаете периодом в шесть месяцев с момента вынесения решения высшим компетентным органом государственной власти или судом. Шестимесячный срок отсчитывается с момента получения Вами или Вашим адвокатом окончательного судебного решения, вынесенного в процессе обычного обжалования, а не с момента последующих отказов возобновить разбирательство по Вашему делу, либо отказа в помиловании, применении акта амнистии и иных действий несудебного характера.

11. Течение шестимесячного срока прерывается поступлением в Суд Вашего первого письменного обращения, ясно обозначающего – хотя бы даже в краткой форме – предмет Вашей жалобы, либо поступлением заполненного формуляра жалобы. Просто письма с просьбой о предоставлении информации недостаточно для приостановления течения шестимесячного срока.

II. КАК ОБРАТИТЬСЯ В СУД?

12. Официальными языками Суда являются английский и французский, но по Вашему предпочтению Вы можете обращаться в Секретариат Суда на официальном языке одного из Государств, ратифицировавших Конвенцию.

13. Суд не принимает жалобы по телефону или по электронной почте за исключением случаев, когда такие жалобы дублируются обычной почтой. Также нет никакой необходимости в вашем личном посещении Страсбурга для устного изложения обстоятельств Вашего дела.

14. Любая корреспонденция, относящаяся к Вашей жалобе, должна направляться по следующему адресу:

The Registrar
European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 STRASBOURG CEDEX
FRANCE – ФРАНЦИЯ

15. По получении Вашего первого письма или формуляра жалобы Секретариатом Вам будет направлен ответ с указанием на то, что на Ваше имя заведено досье (номер которого Вам надлежит указывать во всей последующей корреспонденции). В последующем у Вас могут попросить предоставить дополнительную информацию, документы или разъяснения по жалобе. В свою очередь, Секретариат не может предоставить Вам информацию о законодательстве Государства, на действия которого Вы жалуетесь, либо дать консультацию относительно применения и трактовки национального права.

16. В Ваших интересах проявлять внимательное отношение к переписке с Секретариатом. Любая задержка с ответом или отсутствие ответа могут быть истолкованы как Ваша незаинтересованность в продолжении разбирательства по жалобе. Таким образом, если Вы не ответите на одно из писем Секретариата Суда в течение года с момента его отправления в Ваш адрес, досье, заведенное по Вашей жалобе, будет уничтожено.

17. Если Вы полагаете, что Ваша жалоба действительно касается нарушения прав, гарантированных Конвенцией или Протоколами к ней, и что она отвечает условиям, изложенным Выше, Вам следует аккуратно и разборчиво заполнить формуляр жалобы, который надлежит вернуть не позднее восьми недель.

18. Согласно положениям Правила 47 Регламента Суда, необходимо, чтобы в тексте Вашей жалобы было отражено следующее:

- (а) краткое изложение фактов, на которых строится Ваша жалоба, а также существо жалобы;
- (б) указание на конкретные права, гарантированные Конвенцией, которые Вы полагаете нарушенными;
- (с) перечень уже задействованных средств правовой защиты;
- (д) перечень официальных решений, принятых по Вашему делу, с указанием даты каждого решения, суда или иного органа власти, принявшего решение, а также краткое изложение существа решения. Приложите к заявлению полные фотокопии этих решений. (Документы не будут Вам возвращены. Поэтому в Ваших интересах представлять в Суд только копии, а не подлинники.)

19. Правилем 45 Регламента Суда требуется, чтобы формуляр жалобы был подписан Вами как заявителем или Вашим представителем.

20. Если Вы возражаете против опубликования Вашего имени, Вы должны сделать соответствующее заявление, изложив причины для подобного отступления от общего правила свободного доступа к информации, касающейся судебного разбирательства. Суд допускает анонимность разбирательства только в исключительных и обоснованных случаях.

21. Если Вы желаете обратиться в Суд через адвоката или иного представителя, Вы должны приложить к формуляру жалобы доверенность, уполномочивающую его выступать от Вашего имени. Представитель юридического лица (компания, ассоциация и пр.) или группы физических лиц должен подтвердить свое полномочие представлять заявителя. На стадии подачи первичной жалобы Ваш представитель (если таковой имеется) не обязательно должен быть юристом. Стоит заметить, однако, что на более поздних стадиях разбирательства представитель заявителя должен, по общему правилу, являться адвокатом, полномочным вести дела в одном из Государств, ратифицировавших Конвенцию. Адвокат должен как минимум пассивно владеть одним из официальных языков Суда (английский или французский).

22. Суд не предоставляет юридическую помощь на оплату услуг юриста по составлению Вашей первичной жалобы. На более поздней стадии разбирательства – после принятия Судом решения об информировании правительства соответствующего государства о жалобе и запроса письменных объяснений – Вы можете претендовать на получение бесплатной юридической помощи при условии, что Вы не в состоянии оплатить услуги юриста, и если предоставление такой помощи будет сочтено необходимым для надлежащего рассмотрения дела.

23. Процедура рассмотрения Вашего дела является бесплатной. Поскольку на начальном этапе судопроизводство осуществляется в письменной форме, Ваше личное присутствие в Страсбурге не требуется. Вы будете своевременно информированы о любом решении, вынесенном Судом.

ДАТЫ РАТИФИКАЦИИ

государство	конвенция	протокол № 1	протокол № 4	протокол № 6	протокол № 7
Австрия	03.09.1958	03.09.1958	18.09.1969	15.01.1984	14.05.1986
Албания	02.10.1996	02.10.1996	02.10.1996	21.09.2000	02.10.1996
Андорра	22.01.1996	-	-	22.01.1996	-
Армения	-	-	-	-	-
Азербайджан	-	-	-	-	-
Бельгия	14.06.1955	14.06.1955	21.09.1970	10.12.1998	-
Болгария	07.09.1992	07.09.1992	04.11.2000	29.09.1999	04.11.2000
Великобритания	08.03.1951	03.11.1952	-	20.05.1999	-
Венгрия	05.11.1992	05.11.1992	05.11.1992	05.11.1992	05.11.1992
Германия	05.12.1952	13.02.1957	01.06.1968	01.08.1989	-
Греция	28.11.1974	28.11.1974	-	08.09.1998	29.10.1987
Грузия	20.05.1999	-	13.04.2000	13.04.2000	13.04.2000
Дания	13.04.1953	13.04.1953	30.09.1964	01.12.1983	18.08.1988
Ирландия	25.02.1953	25.02.1953	29.10.1968	24.06.1994	03.08.2001
Исландия	29.06.1953	29.06.1953	16.11.1967	22.05.1987	22.05.1987
Испания	04.10.1979	27.11.1990	-	14.01.1985	-
Италия	26.10.1955	26.10.1955	27.05.1982	29.12.1988	07.11.1991
Кипр	06.10.1962	06.10.1962	03.10.1989	19.01.2000	-
Латвия	27.06.1997	27.06.1997	27.06.1997	07.05.1999	27.06.1997
Литва	20.06.1995	24.05.1996	20.06.1995	08.07.1999	20.06.1995
Лихтенштейн	08.09.1982	14.11.1995	-	15.11.1990	-
Люксембург	03.09.1953	03.09.1953	02.05.1968	19.02.1985	19.04.1989
БЮР Македония	10.04.1997	10.04.1997	10.04.1997	10.04.1997	10.04.1997
Мальта	23.01.1967	23.01.1967	-	26.03.1991	-
Молдова	12.09.1997	12.09.1997	12.09.1997	12.09.1997	12.09.1997
Нидерланды	31.08.1954	31.08.1954	23.06.1982	25.04.1986	-
Норвегия	15.01.1952	18.12.1952	12.06.1964	25.10.1988	25.10.1988
Польша	19.01.1993	10.10.1994	10.10.1994	30.10.2000	-
Португалия	09.11.1978	09.11.1978	09.11.1978	02.10.1986	-
Россия	05.05.1998	05.05.1998	05.05.1998	-	05.05.1998
Румыния	20.06.1994	20.06.1994	20.06.1994	20.06.1994	20.06.1994
Сан Марино	22.03.1989	22.03.1989	22.03.1989	22.03.1989	22.03.1989
Словакия	18.03.1992	18.03.1992	18.03.1992	18.03.1992	18.03.1992
Словения	28.06.1994	28.06.1994	28.06.1994	28.06.1994	28.06.1994
Турция	18.05.1954	18.05.1954	-	-	-

ГОСУДАРСТВО	КОНВЕНЦИЯ	ПРОТОК. № 1	ПРОТОК. № 4	ПРОТОК. № 6	ПРОТОК. № 7
Украина	11.09.1997	11.09.1997	11.09.1997	04.04.2000	11.09.1997
Финляндия	10.05.1990	10.05.1990	10.05.1990	10.05.1990	10.05.1990
Франция	03.05.1974	03.05.1974	03.05.1974	17.02.1986	17.02.1986
Хорватия	05.11.1997	05.11.1997	05.11.1997	05.11.1997	05.11.1997
Чешская Респ.	18.03.1992	18.03.1992	18.03.1992	18.03.1992	18.03.1992
Швейцария	28.11.1974	-	-	13.10.1987	24.02.1988
Швеция	04.02.1952	22.06.1953	13.06.1964	09.02.1984	08.11.1985
Эстония	16.04.1996	16.04.1996	16.04.1996	17.04.1998	16.04.1996

«Российская Федерация в соответствии со статьей 57 Конвенции заявляет, что положения пунктов 3 и 4 статьи 5 не препятствуют применению нижеследующих положений законодательства Российской Федерации:

– санкционированного абзацем вторым пункта 6 раздела второго Конституции Российской Федерации 1993 года временного применения, установленного частью 1 статьи 11, частью 1 статьи 89, статьями 90, 92, 96, 96.1, 96.2, 97, 101 и 122 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 27 октября 1960 года, с последующими изменениями и дополнениями порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;

– основанных на пункте 2 статьи 26 Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» от 22 января 1993 года статей 51 – 53 и 62 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 декабря 1993 г. № 2140, устанавливающих арест с содержанием на гауптвахте в качестве меры дисциплинарного взыскания, налагаемой во внесудебном порядке на военнослужащих – солдат, матросов, сержантов, старшин, прапорщиков и мичманов.

Срок действия этой оговорки ограничен периодом, который потребуется для внесения в законодательство Российской Федерации изменений, полностью устраняющих несоответствия указанных выше положений положениям Конвенции».

**ОБРАЗЕЦ ОБРАЩЕНИЯ ОБ ОБРАЗОВАНИИ ТЕРРИТОРИИ
ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
И ОБРАЗЕЦ ПОЛОЖЕНИЯ О ТПП**

Председателю Правительства РФ
М.М. Касьянову
103274, г. Москва,
Краснопресненская набережная, д.2

Общественное объединение
«Совет ительменов Камчатки «Тхсаном»»
село Ковран, Тигильского района, Корякско-
го автономного округа

ОБРАЩЕНИЕ

В соответствии со статьей 6 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» подаем обращение об образовании в Тигильском районе Корякского автономного округа территории традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном».

Заявитель

Обращение подается общественным объединением «Совет ительменов Камчатки «Тхсаном», которое является уполномоченным представителем граждан из числа ительменов и коряков, а также общин ительменов и коряков.

Общественное объединение «Совет ительменов Камчатки «Тхсаном» уполномочено представлять интересы ительменов и коряков согласно своим учредительным документам, а также доверенности, выданной гражданами из числа ительменов и коряков, а также общинами ительменов и коряков.

Правовой статус и нормативная правовая база функционирования предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

Территорию традиционного природопользования «Тхсаном» предлагается образовать как особо охраняемую природную территорию федерального значения в соответствии с законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и законодательством Российской Федерации о коренных малочисленных народах Российской Федерации.

Географическое положение, границы и размеры предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

Территорию традиционного природопользования «Тхсаном» предлагается образовать на юге Тигильского района Корякского автономного округа.

Размер предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» ориентировочно должен составить 2 180 752 гектаров.

Сухопутную границу предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» целесообразно определить следующим образом.

Восточную границу от мыса Промежуточный (бухта Квачина) на юг по водоразделу бассейнов рек Квачина и Напана, до хребта Медвежий, далее на Восток, до устья реки Моховая. Затем вверх по течению реки Напана-Матерая-2 на юг через хребет Кытэпана до пересечения реки Б. Тыклаваям с административной границей Корякского автономного округа.

Южную границу от пересечения р. Б. Тыклаваям с административной границей Корякского автономного округа на запад по административной границе Корякского автономного округа до побережья Охотского моря.

Западную и Северную границу от точки выхода административной границы Корякского автономного округа на побережье Охотского моря на северо-запад по побережью до мыса Промежуточный.

Морскую границу проектируемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» определить как 12 миль от уровня максимального отлива Охотского моря.

В состав проектируемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» входят следующие части (функциональные зоны):

- зоны государственных заказников (территория государственного заказника «Мыс Утхолок» 49 800 гектаров и территория государственного заказника «Река Морошечная» 150 000 гектаров);
- зоны особого природоохранного режима (территории, имеющие существенное значение для воспроизводства биологических ресурсов и поддержания уровня биологического разнообразия, в частности, нерестилища, места произрастания особо охраняемых видов растений, места размножения млекопитающих и птиц, включая особо охраняемых и хозяйственно ценных для ительменов и коряков);
- зоны постоянного и временного проживания (территории поселений, в том числе, имеющие временное назначение и непостоянный состав населения, в частности, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов, включая земли муниципальных образований сел Ковран, Хайркузово, Седанка);
- зоны оленьих пастбищ (площадь 1 080 086 гектаров);
- зоны охотничьих угодий (территории, необходимые для осуществления охоты);
- зоны рыболовства (территории (акватории), необходимые для осуществления рыболовства, в том числе для добычи морских млекопитающих);
- зоны пользования объектами растительного мира (территории, в том числе входящие в лесной фонд, необходимые для осуществления сбора ягод, грибов, орехов, лекарственных растений и иных объектов растительного

мира, заготовки дров и древесины для личного пользования, изготовления домашней утвари, лодок, нарт, традиционных построек);

- зоны традиционных промыслов и хозяйствования: территории, необходимые для сохранения, возрождения и развития традиционных промыслов, традиционных сельских и общинных производств (переработка и реализация продукции рыболовства оленеводства, дикоросов и других объектов растительного мира, выделка шкур, изготовление национальной утвари, инвентаря, национальной меховой одежды, обуви и их реализация, изготовление национальных сувениров и их реализация, ездовое собаководство и заготовка корма для ездовых собак, а также иная традиционная хозяйственная деятельность);
- зоны религиозного назначения (традиционно почитаемые места), в частности, священные земли, реки, горы, иные объекты природы;
- зоны историко-культурного наследия (территории, на которых расположены объекты историко-культурного наследия, в том числе, места древних поселений и захоронений и иные объекты, имеющие культурную, историческую и религиозную ценность, а также их охранные зоны);
- зоны захоронений (территории, занятые местами погребения, в том числе, урочища для специфических этнических захоронений, семейные (родовые) захоронения);
- зоны транспортных путей (территории, занятые дорогами и иными путями сообщения, в том числе маршруты кочевок);
- зоны сельскохозяйственного производства (территории, необходимые для ведения сельскохозяйственного производства, в том числе земледелия (огородничества) и скотоводства);
- зоны хозяйственного назначения (территории, предназначенные для жизнеобеспечения проживающих на территории традиционного природопользования граждан и для обеспечения деятельности юридических лиц, в том числе осуществляющих предпринимательскую деятельность, не связанную с ведением традиционного природопользования и традиционного образа жизни), в том числе земли муниципальных образований, районного центра Тигиль и рыбопромыслового поселка Усть-Хайрюзово.

Границы и размеры перечисленных зон при необходимости устанавливаются соответствующими органами государственной власти.

Обоснование выбора местоволожения ГПП «Тхсаном»

Территорию традиционного природопользования «Тхсаном» планируется образовать на территории, где в течение нескольких тысяч лет происходило формирование народа – ительмены в тесном контакте с отдельными группами народа – коряки, кочевавшими в верховьях рек указанной территории. На территории планируемой ГПП «Тхсаном» находится более 150 объектов традиционного почитания данных народов. Большая часть из них зафиксирована и опубликована в научной литературе. Более 30 объектов традиционного почитания и памятников археологии находятся в зонах государственных заказников «Мыс Утхолок» и «Река Морочечная».

Планируемая ТТП «Тхсаном» являлась местом хозяйственной деятельности коренных жителей 9 селений, 5 из которых были закрыты в последние сорок лет, а жители этих поселков, без учета их мнения, переселены в оставшиеся на этой территории 4 поселка, что привело к скученности и истощению природных ресурсов вокруг существующих поселков.

Иными словами, планируемая ТТП «Тхсаном» является местом компактного проживания, традиционного расселения и хозяйственной деятельности предков и современных ительменов и коряков, а ее образование направлено на более рациональное использование возобновляемых природных ресурсов территории.

По обращению Совета «Тхсаном», территория традиционного природопользования (ТТП) «Тхсаном» регионального значения в указанных выше границах была образована 02.12.1998 г. Постановлением губернатора КАО В. Т. Броневича, которое было отменено новым губернатором КАО В. А. Логиновым Постановлением «Об отмене постановления губернатора Корякского автономного округа № 317 от 02.12.98 г. «Об организации территории традиционного природопользования «Тхсаном» в Тигильском районе Корякского автономного округа» от 14.03.2001 на основании того, что в ТТП были включены земли федерального подчинения.

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока и иные народы, проживающие на планируемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

На предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» проживают ительмены и коряки, то есть народы, включенные в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255.

Указанные народы проживают в Корякском автономном округе, то есть на территории, отнесенной к районам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Ительмены и коряки являются коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Численность малочисленных народов Севера в селах, входящих в планируемую ТТП «Тхсаном» на 1 января 2000 г. (человек) (по данным Госстатистики КАО):

	Всего	Коряки	Ительмены	Эвены	Чукчи
с. Тигиль	538	155	381	2	
с. Усть-Хайрюзово	175	34	132		
с. Хайрюзово	216	121	93		2
с. Ковран	311	36	274		
с. Седанка	680	529	139	11	

Всего 1 920 представителей коренных народов, в том числе, 1 019 человек, относящихся к ительменам, и 875 — к корякам.

На планируемой территории традиционного природопользования «Тхсаном», в основном в двух крупных поселках Тигиль и Усть-Хайрюзово, проживают лица, не относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Общая численность граждан, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера, постоянно и временно проживающих на планируемой территории традиционного природопользования «Тхсаном», составляет около трех тысяч человек.

Приблизительно около трети из них ведут такой же, как и коренные малочисленные народы Севера, образ жизни. Остальная часть граждан, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера, занята на административной работе, в сфере обслуживания, сельском хозяйстве, образовании. Значительная часть населения п. Усть-Хайрюзово работает на рыбном промысле и в рыбообрабатывающей промышленности. Значительная часть населения райцентра Тигиль занята в сфере управления и обслуживания социальной инфраструктуры. Земли муниципальных образований поселков Усть-Хайрюзово и Тигиль предлагается не включать в планируемую территорию традиционного природопользования.

Юридические лица, осуществляющие деятельность на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

В основном, на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» осуществляют деятельность следующие объединения ительменов и коряков: *(перечень общин, их организационно-правовая форма)*. Традиционная хозяйственная деятельность на данной территории осуществляется так же отдельными семьями, бригадами оленеводов, рыбаков, не организованными в общины.

На планируемой территории традиционного природопользования также осуществляют деятельность другие некоммерческие и коммерческие организации. *(Сведения о наименовании организаций, их организационно-правовой форме, учредителях, основных видах деятельности — запрашиваются в соответствующих органах государственной власти.)*

Административная и ведомственная подчиненность предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

Сведения о конкретных федеральных органах власти, органах государственной власти Корякского автономного округа, органах местного самоуправления либо их территориальных органах, местонахождением которых является предполагаемая территория традиционного природопользования «Тхсаном» запрашиваются в соответствующих органах государственной власти.

Природные ресурсы и другие объекты, расположенные на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

На предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» земли распределяются по следующим категориям:

- земли лесного фонда;
- земли водного фонда;

- земли особо охраняемых природных территорий фонда;
- земли сельскохозяйственного назначения фонда;
- земли поселений фонда;
- земли промышленности, транспорта, связи и иного несельскохозяйственного назначения;
- земли фонда.

Сведения о площади земель в гектарах и их категория в процентах от общей площади, запрашиваются в соответствующих органах государственной власти.

В составе земель указанных категорий на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» имеются земли, занятые:

- государственным заказником «Мыс Утлолок» площадью 49 800 га;
- государственным заказником «Река Морошечная» 150 000 га;
- лесными площадями 571 136 гектаров;
- древесно-кустарниковой растительностью 320 536 га;
- болотами 104 720 гектаров;
- водными объектами 18 043 гектаров;
- оленьими пастбищами 1 080 086 гектаров;
- прочими площадями 85 996 гектаров.

Краткая характеристика земель, водных ресурсов (включая часть территориального моря), недр, объектов животного мира, лесов, иных объектов растительного мира, а также перечень объектов застройки на землях поселений, промышленности, транспорта, связи и иных объектов несельскохозяйственного назначения на планируемой территории традиционного природопользования – запрашивается в соответствующих органах государственной власти.

Более 95% планируемой ТТП (за исключением мест постоянных поселений и промышленной хозяйственной деятельности) составляют существенно неизменные экосистемы и природные ландшафты, которые имеют особую экологическую, биологическую, научную, эстетическую, а также национально-культурную ценность для малочисленных коренных народов ительменов и коряков, в том числе — нерестовые реки, лежбища морских млекопитающих, места гнездования водоплавающих птиц. Целостность указанных экосистем имеет определяющее значение для сохранения традиционной культуры и природопользования ительменов и коряков, для поддержания достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия традиционно используемых ими популяций животных и растений.

На данной территории наличествуют объекты животного и растительного мира, среди них редкие и исчезающие виды, например, такие, как стальноголовый лосось, белоплечий орлан и другие. По данным, подготовленным учеными к Программе ПРООН по сохранению биоразнообразия лосося, бассейны пяти рек планируемой ТТП определены в числе уникальных по видовому разнообразию лосося.

На планируемой ТТП находятся государственные заказники «Мыс Утлолок» и «Река Морошечная», кроме того, планируется организация лососевого заказника.

По данным оценки ресурсного потенциала возобновляемых биоресурсов планируемой ТТП «Тхсаном», проведенной в 1996-1997 годах сотрудниками Камчатского Института экологии и природопользования, ресурсный потенциал данной территории способен обеспечить развитие всех видов традиционного природопользования.

Кроме того, на данной территории находятся широко почитаемые коренными малочисленными народами Камчатки природно-исторические объекты, такие, как гора Эльвель, гора Бабушка, мыс Зубчатый, мыс Утлолок, и многие другие, с которыми связаны широко распространенные мифологические сюжеты, составляющие основу этнической культуры коренных народов Севера.

На планируемой ТТП учеными зафиксировано около 150 памятников истории и культуры коренных малочисленных народов Камчатки, многие из них опубликованы в специальной литературе и являются памятниками культуры всероссийского значения.

Указанные объекты предлагается использовать и охранять в соответствии, как с режимом, установленным для территории в целом, так и с режимом отдельных функциональных зон, где соответствующие объекты располагаются.

Государственная, муниципальная и частная собственность на природные ресурсы и другие объекты, расположенные на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

В соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации, с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», другими законодательными актами Российской Федерации ряд природных ресурсов и иных объектов признаны федеральной собственностью.

Таким образом, федеральной собственностью являются расположенные на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»:

- лесной фонд;
- подавляющая часть водных объектов;
- ресурсы континентального шельфа и территориальных вод;
- государственные заказники, имеющие общереспубликанское (федеральное) значение;
- объекты историко-культурного и природного наследия общероссийского (федерального) значения;
- ряд иных объектов.

На предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» природные ресурсы, не отнесенные к федеральной собственности, согласно федеральному законодательству, остаются в неразграничен-

ной государственной собственности. Отдельные земельные участки передаются в частную собственность граждан и юридических лиц.

Объекты, не относящиеся к природным ресурсам, на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» находятся в федеральной собственности, собственности Корякского автономного округа, муниципальной собственности, частной собственности и в неразграниченной государственной собственности. *(Общий перечень объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности Корякского автономного округа, муниципальной собственности, частной собственности и в неразграниченной государственной собственности — запрашивается в соответствующих государственных органах).*

На предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» собственность субъектов Российской Федерации и муниципальная собственность на соответствующие объекты сохраняется.

При обороте указанных объектов предлагаем установить наиболее благоприятные условия перехода указанных форм и видов собственности в федеральную собственность.

Собственники, владельцы и пользователи земельных участков и иного недвижимого имущества, водопользователи, лесопользователи, пользователи объектами животного мира на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

Общий перечень собственников, владельцев и пользователей земельных участков и иного недвижимого имущества, водопользователей, лесопользователей, пользователей объектами животного мира на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» — запрашивается в соответствующих органах государственной власти.

Права граждан и юридических лиц на соответствующие объекты сохраняются.

При обороте объектов предлагаем установить наиболее благоприятные условия перехода их из частной собственности в федеральную собственность.

По истечении срока или при наступлении иных оснований прекращения права аренды и иных возмездных прав пользования на обособленные природные объекты территорий традиционного природопользования ительменов и коряков соответствующие договора и лицензии не заключаются и не выдаются.

Хозяйственная и иная не являющаяся традиционной деятельностью, осуществляемая на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

Виды и краткая характеристика хозяйственной и иной деятельности, не являющейся традиционной, а также сведения о возможном сокращении объемов производств в результате образования территории традиционного природопользования «Тхсаном» — запрашиваются в соответствующих органах государственной власти.

Ведение традиционного природопользования и традиционного образа жизни на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

На предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» ительмены и коряки ведут традиционное природопользование и традиционный образ жизни.

Традиционное природопользование и традиционный образ жизни ительменов и коряков ведется природосберегающими способами и методами, обеспечивающими сохранение биоразнообразия.

Традиционное природопользование и традиционный образ жизни ительменов и коряков ведется в производственной, социальной, культурной, религиозной, духовной, бытовой и иных сферах.

К видам традиционного природопользования и традиционного образа жизни, осуществляемых на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном», в частности, относятся:

- оленеводство (разведение домашних оленей), переработка и реализация продукции оленеводства, включая сбор, заготовку и реализацию рогов, пантов, эндокринных желез, субпродуктов, оленьих шкур;
- рыболовство, включая морское и речное, переработка и реализация водных биологических ресурсов, в том числе морских млекопитающих;
- промысел морских животных и птиц (зверобойный промысел), переработка и реализация добытых морских млекопитающих;
- прибрежный лов краба, добыча (сбор), переработка и реализация других водных животных и растений, в том числе морепродуктов, не являющихся объектами рыболовства;
- охота, переработка и реализация охотничьей продукции;
- добыча, переработка и реализация животных, не являющихся объектами охоты;
- собирательство, включая сбор дикоросов, переработка и реализация дикорастущих растений и их плодов (ягод, грибов, съедобных и лекарственных растений, орехов и так далее), а также традиционный сбор яиц водоплавающих птиц в отведенных для этого зонах;
- сбор, переработка и реализация общедоступных для сбора вещей (кости животных, поделочные материалы, сухой древесины и так далее);
- выделка шкур животных, в том числе морских;
- изготовление национальной утвари, инвентаря, нарт, лодок, национальной меховой одежды, обуви и их реализация;
- изготовление национальных сувениров, других художественных и иных произведений национальной культуры, а также их реализация;
- плетение из трав и иных растений;
- другие промыслы и ремесла, связанные с обработкой меха, кож, кости, поделочных и полудрагоценных камней;
- ездовое собаководство, обучение и реализация ездовых собак;
- разведение верховых лошадей;
- приусадебное огородничество;
- строительство национальных жилищ или обустройство жилья в соответствии с национальными традициями и обычаями;

- строительство культовых и иных сооружений, а также обустройство мест, имеющих историческую, культурную, религиозную, экологическую, духовную и иную ценность для ительменов и коряков в соответствии с их национальными традициями и обычаями;
- организация обрядовых праздников, связанных с поддержанием традиционных внутри и межэтнических связей;
- передача традиционных экологических знаний, экологическое образование и развитие в этой связи особой сферы этноэкологического туризма;
- прочие традиционные промыслы, сельские и общинные производства.

Деятельность, направленная на сохранение и развитие культуры и образования на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном»

На предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» ительмены и коряки осуществляют и планируют следующие виды деятельности, хотя и не являющиеся традиционными, но направленные на их развитие:

- распространение экологических знаний и вовлечение в природоохранную деятельность коренного и местного населения;
- подготовка кадров из коренного и местного населения для осуществления деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов;
- изучение объектов природного и культурного наследия с использованием их в просветительских целях;
- создание инфраструктуры для развития экологического, этноисторического и спортивного туризма;
- иные виды деятельности в области образования и культуры.

Имеющийся опыт осуществления перечисленных видов деятельности.

ТТП «Тхсаном» регионального значения была образована 2 декабря 1998 года. Ее совет подготовил проекты развития и начал поиск средств на их осуществление.

В области охраны окружающей среды и экологического просвещения.

Российское отделение WWF поддержало проекты организации природоохранных постов силами коренного населения и создания этноэкологического образовательного центра.

Для защиты ТТП «Тхсаном» от массового браконьерства был разработан проект организации природоохранного кордона-поста на реке Утхолок, на границе с зоологическим заказником «Утхолок», в промысловом районе двух ительменских общин «Окклан» и «Оккланай». Организована бригада общественных инспекторов из числа коренных жителей поселка Ковран в количестве 4 человек, которые заняты ремонтом старого кордона в устье реки Утхолок, строительством нового помещения для инспекторов и обеспечением охраны. По договоренности с управлением охраны рыбных ресурсов Камчатки «Камчатрыбвод» в 1999 г. проведено обучение общественных инспекторов из числа коренных жителей и выдача им соответствующих удостоверений.

При финансовой поддержке фонда для этого проекта советом ительменов «Тхсаном» приобретены грузовик «Урал», 2 снегохода, 2 речных лодки, 2 лодочных мотора, радиостанция.

В поселке Усть-Хайрюзово при поддержке WWF организован этноэкологический центр, ведущий работу с детьми по экологическому образованию, выпускающий собственный информационный бюллетень, который распространяется среди населения ТТП.

В поселке Ковран образован этноэкологический информационный центр Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, собирающий информацию о традиционном природопользовании и распространяющий сведения о деятельности Ассоциации.

В области сохранения историко-культурного наследия, сохранения, развития и пропаганды национальной культуры и языка.

Основное направление работы совета «Тхсаном» — это возрождение культуры ительменского этноса во всех сферах общественной жизни: укрепление экономического положения коренных народов, содействие повышению уровня образования, здравоохранения, национальных видов прикладного искусства и т.д.

Приоритетным направлением в последние годы является содействие развитию национальных предприятий на основе традиционных народных промыслов и местных природных ресурсов.

Значительным достижением в работе совета «Тхсаном» стало участие организации (в 1993—1997 гг.) в международном (Россия—Германия) научно-практическом проекте «Этнические процессы у народов Севера Российской Федерации (на примере ительменов)», проходившем при поддержке Немецкого научного общества и содействии Свободного университета города Берлина. В рамках проекта создано методическое учебное пособие по ительменскому языку, проведены работы по воссозданию образов древних ительменских ездовых саней-нарт, цельнодолбленных батов и многое другое. При участии группы научных сотрудников Камчатского института экологии и природопользования была реализована программа работ по гранту Международного фонда ИНТАС (Бельгия) «Оценка базиса и качества ресурсов территории СИК «Тхсаном».

За последнее десятилетие делегации и фольклорные коллективы «Тхсаном» самостоятельно участвовали в природоохранных и культурных мероприятиях в Германии, Норвегии, Финляндии в целях пропаганды природоохранной деятельности и этнической культуры зарубежом.

Через спонсоров совет «Тхсаном» занимается подготовкой и выпуском рекламной продукции, пропагандирующей искусство коренных народов Севера. Выпущен первый компакт-диск «Ганкалу-хит», видеофильм «Первый источник».

На данный момент совет «Тхсаном» участвует в организованном ГЭФ и ПРООН конкурсе проектов «Сохранение и управление популяцией лососевых рыб на Камчатке» и «Демонстрация устойчивого сохранения биоразнообразия на примере четырех охраняемых территорий Камчатки, РФ», под общим названием «Сохранение биоразнообразия Камчатки».

Начиная с 1987 года ежегодно в сентябре совет ительменов проводит традиционный обряд ительменов «Алхалалалай», который на неделю объединяет все коренные народы Севера Камчатки в единую семью. На этот праздник съезжаются гости из ближайших сел, всей России и из-за рубежа. Обрядовый праздник «Алхалалалай» — гордость и Корякского автономного округа, и Камчатской области.

На базе школы создан краеведческий музей, жители участвуют в археологических разведках в окрестностях Коврана, проводимых сотрудником Института археологии РАН.

Планируется издание этнографо-археологического путеводителя.

В области рационального использования природных ресурсов.

При содействии совета «Тхсаном» родовая община «Каврал» включена в финансирование Федеральной программы № 1099 «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока». Разработаны проект и экологическое обоснование организации береговой обработки рыбной продукции. Через департамент экономики и управление капитального строительства администрации Корякского автономного округа профинансировано приобретение 40-футового холодильника, 60-квт. электростанция, цеха по хранению рыбной продукции.

Стоит отметить, что именно на реке Ковран продолжается промысел рыбы традиционными средствами лова: запорами и чиручами.

Транспортные средства, предоставленные WWF для обслуживания природоохранных постов, используются также для решения экономических задач поселка (доставка дров, продуктов питания и т.д.) и организации деятельности родовых общин и национальных предприятий.

Обоснования образования территории традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном»

Территорию традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном» предлагается образовать на землях, где жили предки ительменов и коряков.

Ительмены и коряки относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Предполагаемая территория традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном» является исконной средой обитания ительменов и коряков, на которой они проживают в настоящее время и ведут традиционное природопользование и традиционный образ жизни.

На предполагаемой территории традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном» находятся природные объекты и комплексы, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое и иное значение и в силу этого нуждаются в режиме особой охраны.

В сохранении указанных природных объектов и комплексов заинтересованы ительмены и коряки, для которых они представляют особую ценность как природное наследие доставшееся им от предков и как условие защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Ительмены и коряки на соответствующей территории продолжают вести традиционное природопользование и традиционный образ жизни, поэтому образование территории традиционного природопользования не затронет интересов основной части проживающего на ней населения.

Следует обратить внимание, что значительная часть населения, не относящаяся к ительменам и корякам, ведет аналогичный с ними образ жизни, а значит, образование территории традиционного природопользования «Тхсаном» на территориях их проживания осуществляется и в их интересах.

Население, не относящиеся к ительменам и корякам и не ведущее подобный им образ жизни, не будет ущемлено в своих правах. Во-первых, за всеми гражданами и юридическими лицами сохраняются возникшие до образования территории традиционного природопользования имущественные права. Во-вторых, виды деятельности, которые осуществляются на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном», как правило, не вступают в противоречие с возможным правовым режимом указанной категории территорий.

На предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» нет необходимости осуществлять переселение населения и закрывать производства.

Вместе с тем иные виды деятельности либо изменение порядка осуществления уже имеющихся видов деятельности не должны противоречить правовому режиму особо охраняемой природной территории.

Иными словами, образование территории традиционного природопользования «Тхсаном» направлено на сохранение существующей на данный момент исконной среды обитания (сохранение природы его неотъемлемая часть) и традиционного образа жизни ительменов и коряков.

Большинство природных ресурсов на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» уже сейчас находятся в федеральной собственности. Иная государственная собственность на природные ресурсы еще не разграничена. Частная собственность на земельные участки составляет микроскопическую величину.

Объекты недвижимости природного происхождения находятся в разных формах собственности. Однако собственность Корякского автономного округа на них незначительна.

В силу того, что ительмены и коряки должны пользоваться федеральной собственностью, в том числе ресурсами территориального моря Российской Федерации, то защита их исконной среды и традиционного образа жизни могут быть эффективно защищены только при условии образования территории традиционного природопользования федерального значения.

Следует также обратить внимание на то, что определение границ земель традиционного природопользования коренных малочисленных народов и порядок предоставления указанным народам для этих целей земель, находящихся в федеральной собственности статьей 6 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» отнесено к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации.

Представляется, что нет серьезных правовых, экономических и иных препятствий к образованию территории традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном».

Имеющиеся документы:

1. Копии учредительных документов общественного объединения «Совет ительменов Камчатки «Тхсаном»;
2. Доверенность, выданная гражданами из числа ительменов и коряков, а также общинами ительменов и коряков;
3. Карта (план) предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном».
4. Этнологическое заключение о традиционном образе жизни ительменов и коряков и исконной среде обитания на территории планируемой ТТП.
5. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об образовании территории традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном».
6. Проект Положения о территории традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном».
7. Справки соответствующих органов власти о численности и национальном составе населения, проживающего на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном».

Документы, запрашиваемые в соответствующих органах государственной власти.

8. Карта (план) предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» с указанием частей этой территории, а также земель предоставленных гражданам и юридическим лицам (*карта изготавливается в соответствии с Федеральным законом «О землеустройстве»*).

9. Выписки из государственного реестра юридических лиц и копии документов, содержащихся в регистрационном деле (*в этих документах должен быть обозначен круг юридических лиц, осуществляющих деятельность на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном», а также основные виды деятельности этих юридических лиц*). (Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц»). Если обращение будет подано до 1 июля 2002 г., то соответствующие выписки и копии документов запрашиваются в соответствии с действующим законодательством.

10. Выписка и копии документов из государственного земельного кадастра о составе земель предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном» по категориям и угодьям. (Федеральный закон «О государственном земельном кадастре»).

11. Выписка и копии документов из государственного лесного кадастра о количественных и качественных характеристиках лесного фонда на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном». (Лесной кодекс Российской Федерации).

12. Выписка и копии документов из государственного водного кадастра о водных объектах, об их водных ресурсах на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном». (Водный кодекс Российской Федерации).

13. Выписка и копии документов из государственного кадастра животного мира об объектах животного мира, обитающих на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном». (Федеральный закон «О животном мире»).

14. Справка бюро технической инвентаризации о зданиях, строениях, сооружениях и иных объектах недвижимости на предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном».

15. Выписка и копии документов из государственного градостроительного кадастра о градостроительном планировании предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном». (Градостроительный кодекс Российской Федерации).

16. Выписка и копии документов из государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, содержащие сведения о государственных заказниках, водоохраных зонах и об иных особо охраняемых природных территориях, расположенных в пределах предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном». (Федеральный закон «О животном мире»).

17. Выписки из государственного земельного кадастра и иных кадастров, содержащие сведения о федеральной собственности на природные ресурсы, расположенные в пределах предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном».

18. Выписки и копии документов из Единого реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также из государственных кадастров об определенных видах природных ресурсов с указанием прав на обособленные природные объекты, расположенные в пределах предполагаемой территории традиционного природопользования «Тхсаном». (Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

19. Заключение экологической экспертизы.

**ПРОГРАММА
ВТОРОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЛЕТНЕЙ ШКОЛЫ
ПО ЮРИДИЧЕСКОЙ АНТРОПОЛОГИИ**

Санкт-Петербург – Пушкин, 20 – 26 августа 2001 г.

20 августа 2001 г. Открытие Летней школы

- **Новикова Н. И., Фондейл Г.** Цели и задачи Летней школы.
- **Ташков В. А.** Права коренных народов в современном мире.
- **Клюков К. Б.** Современное состояние природно-ресурсной базы традиционного хозяйства коренных народов Российского Севера. Экологические основы управления биоресурсами в традиционном природопользовании.
- **Презентация участников:** каждый из участников представляется и коротко рассказывает о своих интересах и тех проблемах коренных народов, связанных с ресурсами, с которыми он лично или его семья сталкиваются в повседневной жизни. Слушатели получают рабочие материалы и анкеты.

21.08.2001 г. Значение природных ресурсов в жизни коренных народов

- **Бенда-Бекманн К. фон.** Международные аспекты правового плюрализма.
- **Бенда-Бекманн Ф. фон.** Правовой плюрализм и природные ресурсы.
- **Фиске Дж.** Неотъемлемые права первых жителей Канады на природные ресурсы: традиционное понимание и современные представления.
- **Дискуссия:** Конфликтные ситуации, возникающие при использовании природных ресурсов коренным населением (обмен информацией и опытом между слушателями и преподавателями; выбор наиболее интересных примеров, для их последующего анализа в дискуссии после правовых лекций).

Национальное право, его возможности и ограничения (в России и Канаде)

- **Кряжков В. А.** Конституционно-правовые основы регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы.
- **Кригл Р.** Юридические гарантии прав коренного населения Британской Колумбии (Канада) на ресурсы.
- **Работа в малых группах** и общая дискуссия.

22.08.2001 г. Права коренных народов на ресурсы в международном праве

- **Кряжков В. А.** Международное право и коренные малочисленные народы России.
- **Ковлер А. И.** Европейская конвенция 1950 г. и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств: практика применения.
- **Дискуссия.**
- **Ямсков А. Н.** Политика Всемирного Банка в отношении коренных народов.

• *Самостоятельная работа* студентов по подготовке предложений по пересмотру Операционной Директивы 4.20.

• *Общее обсуждение.*

23.08.2001 г. Обычное право и управление ресурсами (Россия и Канада):

• *Новикова Н. И.* Обычное право коренных народов Севера в системе российского законодательства: прошлое и настоящее.

• *Фиске Дж.* Роль обычного права в управлении ресурсами в Канаде.

• *Дискуссия* в малых группах и общее обсуждение возможности использования обычного права в защите прав коренных малочисленных народов Севера в условиях современных государств

Дискуссия об этических нормах взаимоотношений коренных народов с исследователями, законодателями и адвокатами

• *Фондейл Г.* «Исследовательские протоколы» для работы в общинах коренного населения как важные инструменты обычного права.

• *Дискуссия* в малых группах о возможностях выработки подобных рекомендаций в России.

• *Общая дискуссия*

24.08.2001 г. Права коренных народов на рыбные ресурсы: Камчатка и Северная Британская Колумбия

• *Мурашко О. А., Давыдова О.* Проблемы рыболовства коренных малочисленных народов Камчатки: практика и законодательство.

• *Комментарии и дискуссии.*

• *Подготовка к ролевой игре* «Переговоры между администрацией, рыболовецким колхозом и общиной коренных малочисленных народов Севера».

• *Ролевая игра* «Переговоры между администрацией, рыболовецким колхозом и общиной коренных малочисленных народов Севера».

25.08.2001 г. Судебная защита прав коренных народов на традиционное природопользование

• *Кузнецова Г. Н.* Право коренных народов Севера на судебную защиту традиционного природопользования в РФ

• *Дискуссия*

Защита прав коренных народов при проведении экологической и этнологической экспертизы

• *Степанов В. В.* Законопроект «Об этнологической экспертизе» в России

• *Крым Р.* Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и «этнические требования» в Канаде

• *Занятия в малых группах* – обсуждение законопроектов, подготовка предложений в органы власти.

Подведение итогов школы, выступления всех участников

• Организаторы представляют обзор основных тем, обсуждавшихся в рамках школы и подводят итоги работы. Участники просят описать их впечатления о школе и указать, какая именно часть прослушанных материалов и каким образом может быть ими использована в дальнейшем в научной работе и практической деятельности.

СПИСОК АВТОРОВ

- Бенда-Бекманн Кибет фон** – президент Комиссии МСЭАН по обычному праву и правовому плюрализму, профессор антропологии в Университете Эразмус (г. Роттердам, Нидерланды) и руководитель Группы по правовому плюрализму в Институте социальной антропологии имени Макса Планка (г. Галле, Германия)
- Бенда-Бекманн Франц фон** – профессор антропологии, руководитель Группы по правовому плюрализму в Институте социальной антропологии имени Макса Планка (г. Галле, Германия)
- Давыдова Ольга Ивановна** – Камчатский Информационный центр Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (РАИРОН), юрист (Россия, г. Петропавловск-Камчатский)
- Заксор Любовь Жоржевна** – преподаватель Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена (Россия, г. Санкт-Петербург)
- Клюков Константин Борисович** – доктор географических наук, заведующий лабораторией Географии общества и региональной политики НИИ Географии Санкт-Петербургского государственного университета (Россия, Санкт-Петербург)
- Ковлер Анатолий Иванович** – доктор юридических наук, профессор, судья Европейского Суда по правам человека (Франция, Страсбург)
- Кочетыгова Надежда Ивановна** – адвокат Московской областной коллегии адвокатов, член общественной организации «Правовой центр «Родник» (Россия, Москва)
- Крибл Ричард** – бакалавр юриспруденции, Директор отдела научных исследований и договорной политики племени Лейдли Тенне, (Принц Джордж, Британская Колумбия, Канада)
- Кряжков Владимир Алексеевич** – доктор юридических наук, профессор, советник Конституционного Суда РФ (Россия, Москва)
- Кузнецова Галина Николаевна** – адвокат Московской областной коллегии адвокатов (Россия, Москва)
- Мурашко Ольга Ануфриевна** – НИИ антропологии МГУ, IWGIA (Международная рабочая группа по делам коренных народов) (Россия, Москва)
- Новикова Наталья Ивановна** – кандидат исторических наук, Институт этнологии и антропологии РАН (Россия, Москва)
- Саловская Мария** – соискатель кафедры Уральских языков и методики их преподавания ИИС РГПУ им. А. И. Герцена (Россия, г. Анадырь)
- Смирнов Александр Георгиевич** – зам. председателя правления Ольской окружной общественной организации коренных малочисленных народов Севера, юрист (Россия, Магадан)
- Степанов Валерий Владимирович** – кандидат исторических наук, Институт этнологии и антропологии РАН (Россия, Москва)
- Увачан Анастасия** – студентка II курса Педагогического университета им. А.И.Герцена
- Фиске Джон** – ассоциированный профессор антропологии, Программа изучения Первых наций и Программа гендерных исследований, Университет Северной Британской Колумбии (Принц Джордж, Британская Колумбия, Канада)
- Фондейл Гейл** – ассоциированный профессор географии, Программа географических исследований, Университет Северной Британской Колумбии (Принц Джордж, Британская Колумбия, Канада)
- Ямсков Анатолий Николаевич** – кандидат исторических наук, заведующий Сектором этнической экологии Института этнологии и антропологии РАН (Россия, Москва)

SUMMARIES OF PAPERS IN ENGLISH

Novikova N. I.

THE SECOND INTERNATIONAL SUMMER SCHOOL ON LEGAL ANTHROPOLOGY

The article represents an Introduction to the book that describes the subject matter and organization of the Second International Summer School in St. Petersburg – Pushkin on August 20–25, 2001. The School was devoted to the protection and use of natural resources and to the right of indigenous peoples for renewable bioresources under modern conditions. Lectures and discussions focused on how those issues are resolved in international law as well as in national legislation and common law of Russia and Canada. The School paid priority attention to the issues of protecting indigenous rights in courts and to the potential of out-of-court conflict resolution through negotiations and other procedures. The book includes articles written both by the lecturers and by the School students themselves, as well as Annexes in the form of international and Russian documents.

Klokov K. B.

ACTUAL SITUATION WITH BIOLOGICAL RESOURCES IN THE RUSSIAN NORTH AND PRINCIPLES OF WILDLIFE MANAGEMENT IN TRADITIONAL LAND USE

Social and economic crisis has provoked dramatic decrease of marketability in the economy of indigenous peoples of the Russian North (including reindeer husbandry and use of wildlife resources). Subsistence hunting and fishing have become the main source for surviving of indigenous population when incomes were reduced, state support stopped and transport links were destroyed. Traditional forms of wildlife use are restoring now in many places. Although total amount of harvested wild animals and fish has slightly reduced, resources of the most valuable of them are overused, especially in the nearest and most accessible areas.

Contradictions between old order of state wildlife management and interests of indigenous population have become strained. In this connection it is actual to use the experience of Canada and Alaska, where indigenous population collaborates with state agencies and takes an active part in wildlife management.

Sea hunters of Eastern Chukotka have been acquiring an experience of such co-management of late. In this region associations of Chukchi and Eskimo created a new system of sea mammals monitoring. In its framework indigenous hunters observe migrations of whales and walruses, register harvested animals and send data to ecologists. In such way traditional ecological knowledge and scientific methods supplement each other.

Murashko O. A., Davydova O. I.

FAST AND CURRENT LEGAL BASIS FOR TRADITIONAL FISHING AND SEA MAMMAL HUNTING OF INDIGENOUS PEOPLES

The article analyzes the legal and actual status of Far Eastern indigenous peoples fishing in the XIX century and to-day. It provides detailed data concerning the legal side of indigenous peoples fishing, traditional rules and catch volumes in the XIX century. It also describes the current situation related to indigenous peoples fishing in Kamchatka.

In the XIX century the indigenous peoples fishing management system was based on custom and traditional knowledge that allowed the aboriginals to harvest enough fish and sea mammals for their needs and to regulate flexibly the harvest of different fresh water and sea bioresources. The state statistics of the XIX century did not record the incidents of overcatch or fish gutting for caviar. Greed and poaching were condemned by aboriginal custom.

At present, the strict federal fishing regulation which unjustifiably covers indigenous communities has caused systematic shortage of subsistence fish products for the indigenous peoples of Kamchatka and loss of traditional responsibility for the consequences of actions affecting the future of fishing resources.

Smirnov A. G.

NORTHERN PEOPLES, TRADITIONAL RESOURCE USE, PUBLIC ACTIVITIES: PROBLEMS, DIFFICULTIES AND SUCCESSES

The article analyzes the current socio-economic and legal status of indigenous peoples of the North in the Olsk District of the City of Magadan and the activities of the local Association of small-numbered indigenous peoples of the North. It provides data on the status and distribution of resources, first of all salmon stocks, and quotes documents, including the Status of the «Yamskaya» Traditional Resource Use Territory which had been developed by the author. The article also criticizes federal legislation for lack of efficiency in terms of applying it for the protection of indigenous peoples' rights.

Benda-Beckmann K. von

LEGAL PLURALISM IN A TRANSNATIONAL SETTING

Since the end of the Soviet Union, the peoples of the North have started to rearrange their legal relationship in the Russian Federation. In this process, international law, state law and local laws of indigenous peoples are used to further claims for self determination and claims to land. This paper discusses some crucial issues that crop up in these processes. There is a need to understand better how these different types of law operate, affect each other and how different persons deal with the interaction and the dilemmas and contradictions this constellation of legal pluralism brings with it. The existence of legal pluralism is a realistic basis for understanding current socio-political developments and of political activism. The paper deals with some important practical questions and political issues that follow from an approach that takes legal pluralism seriously. Point of departure is that all legal systems, whether national or customary, are adaptable and subject to change. Issues of participation and exclusion are discussed in situations where people from different ethnic groups live intermingled. One of the results was that indigenous communities have been discriminated against and now claim more autonomy. Non governmental organizations, often operating transnationally, form an important link between local communities and the state administration in the process of restructuring. The paper discusses some of the effects of this involvement on the local population and their law.

Benda-Beckmann F. von

LEGAL PLURALISM AND NATURAL RESOURCES

Franz von Benda-Beckmann in his talk drew attention to the plural and often contested constructions of rights to natural resources that may be based on

state legislation, customary laws, or rights derived from international legal instruments and conventions, such as those protecting the rights of indigenous peoples. He also explained the metaphor of «the bundle of rights» as a useful means to come for the description and analysis of rights and obligations towards natural resources, and the question of how elements of these bundles are distributed over people and organizations, and to different elements of the physical environment. He also addresses the issue of the political and normative implications of legal pluralism, and the logical consequences following from different perspectives one can adopt. Finally, he discussed the difference between a more detached social scientific perspective on law and an engaged, legal political approach aiming at changing the law and distribution of rights in the benefit of a certain population group, in this case the indigenous peoples of the north.

Kriazhkov V. A.

SMALL-NUMBERED INDIGENOUS PEOPLES OF RUSSIA AND INTERNATIONAL LAW

The article analyzes the international law basis of indigenous peoples status. It systemizes current international norms, their integration into the legal system of Russia and their correlation with the Russian Constitution and laws. The article describes the institutions (both domestic and international) that guarantee the observance of those norms and explains the legal aspects of ratification and operation of the ILO Convention 169 in the Russian Federation.

Krehbiel R.

LEGAL BASIS OF ABORIGINAL RIGHTS IN CANADA

This paper provides a basic introduction to the land and resource rights of the aboriginal peoples of Canada, who include the Indian, Inuit and Metis peoples.

The rights of aboriginal people to lands and resources in Canada have four sources. These are the general law which is applicable to all Canadians and includes protection of fundamental rights and freedoms; specific statutes such as the federal *Indian Act* which provides a unique administrative regime for Indian people; treaties and land claims agreements which have been negotiated between aboriginal groups and the domestic governments; and common law aboriginal rights established by the courts through litigation.

These rights exist within four spheres of jurisdiction that make up the governing structure of Canada: federal, provincial, municipal and aboriginal. Rights are further defined and protected through the Canadian common law legal system and a hierarchical court structure culminating in the Supreme Court of Canada.

The paper observes that although history, law and governance systems differ greatly between Canada and Russia, the situations of aboriginal peoples have much in common and there are many opportunities to learn from each other.

Fiske J.-A.

INHERENT RIGHTS OF FIRST NATIONS TO NATURAL RESOURCES IN CANADA: 'TRADITIONAL USE' AND BEYOND

In this paper the author discusses the legal foundation for aboriginal rights to natural resources in Canada. The concepts of inherent rights, traditional use and customary law are analyzed in detail. The paper begins with providing definitions of the key terms and then it turns to review and analysis of key legal

decisions rendered by the Supreme Court of Canada – notably *Delgamuukw*, *Gladstone*, and *Marshall*.

A discussion of the existing legal protections for aboriginal resource rights is followed by a case study of how one First Nation, The Lake Babine Nation of central British Columbia, continues to use customary laws to manage ancestral resource territories. The author looks at the ways that the colonial state disrupted the customary legal order, in particular, the alienation of women from land and resources.

Kriazhkov V.A.

THE RIGHT OF SMALL-NUMBERED INDIGENOUS PEOPLES OF RUSSIA FOR LAND AND OTHER NATURAL RESOURCES

The article provides a legal analysis of the right of small-numbered indigenous peoples of Russia for land and other natural resources. It describes the international law basis of the indigenous peoples right and the provisions of the Russian Federation Constitution that creates favorable conditions for establishing special rights of the indigenous peoples in the field under consideration. The article provides a detailed analysis of the most recent Russian federal and regional legislation covering the subject matter.

Novikova N. I.

CUSTOMARY LAW OF INDIGENOUS PEOPLES OF THE RUSSIAN NORTH IN THE LEGAL SYSTEM OF RUSSIA: PAST AND PRESENT

The article analyzes the current legal status of indigenous peoples of the North in connection with adopting new federal laws that take account of customs and traditions of those nations. It characterizes the basic features of aboriginal customary law related to such notions of a conventional legal system as ban, measure and «model». The article analyzes the possibilities of using customary law for protection of rights in court and for legal regulation of land use. It compares the potential of the relevant legislation of the early 19th century and to-day.

Kovler A. I.

EUROPEAN CONVENTION ON PROTECTING HUMAN RIGHTS AND BASIC FREEDOMS: PRACTICE OF APPLICATION TO SMALL-NUMBERED PEOPLES

The European Convention (1950) represents a part of international legal mechanism intended for the protection of individual and collective rights. Without establishing a special regime for the so-called «national minorities» (as opposed to the European Council Framework Convention on the Protection of National Minorities) it nevertheless has a significant practical importance in the field of protecting the rights of small-numbered indigenous peoples because its observance is provided by a unique body – the European Human Rights Court. The jurisdiction and binding force of the Court's decisions and rulings are recognized by all Convention member countries, including Russia that ratified the Convention in 1998.

Of special importance for indigenous peoples' representatives are Article 6 (Right for Fair Court), Article 8 (Right for Respect of Private and Family Life), Article 13 (Right for Effective Legal Protection Means), Article 14 (Prohibition of Discrimination) and Article 1 of Protocol 1 (Protection of Property).

Using specific examples of cases decided by the Court, in particular the *Muonio Saami Village v. Sweden* case (Court decision of January 9, 2001), the

author thoroughly analyzes the conditions for accepting the complaints sent to the European Court as well as the specifics of considering the so-called «collective complaints».

Kouznetsova G. N.

COURT PROTECTION OF INDIGENOUS PEOPLES' RIGHTS FOR TRADITIONAL RESOURCE USE

The radical changes that occurred in the economic and social life of Russia during the past ten years required significant changes in the Russian legislation, too. New laws and other legal acts taking account of those changes were adopted. In particular, they bear on the small-numbered indigenous peoples of Russia. The adopted laws and other legal acts have rather fully established their rights in different spheres, which means that aboriginals are now in a better position to protect their right efficiently in different institutions, including courts.

The specifics of court protection of the right of small-numbered indigenous peoples for traditional life and habitat consists in the fact that when aboriginals go to court they have to be guided by the current legislation that regulates the rights of small-numbered indigenous peoples of the Russian Federation, in particular by the laws establishing the fishing and sea mammals hunting quotas, regulating allocation of lands for traditional economies and establishing the right for the protection of traditional habitat, traditional life style, economies, crafts, etc.

Court suit or claim can often represent the most efficient means to protect one's right and interests that are violated. The article describes the procedure for starting a court action and contains an example of a claim.

Kochetygova N. I.

SPECIFICS OF COURT PROCEEDINGS WITH THE PARTICIPATION OF SMALL-NUMBERED INDIGENOUS PEOPLES' REPRESENTATIVES

In accordance to the general principles of the Russian Federation Criminal and Civil Codes, the fact that the Constitution singles out a specific group of small-numbered indigenous peoples obligates the courts and law enforcement agencies to take into account the special characteristics and special guarantees of their rights in the process of considering cases involving representatives of those peoples. Article 14 of the Law «On the Guarantees of Rights for Small-Numbered Indigenous Peoples of the Russian Federation» establishes that the courts, while considering cases that involve small-numbered indigenous peoples' representatives as plaintiffs (claimants), defendants (respondents), victims or accused, might take into account the customs and traditions of those peoples provided that the said customs and traditions do not contradict the federal laws and the laws of the Subjects of the Russian Federation.

Legislative guarantees of the above norms mean that the State respects them, strives to provide a comfortable legal environment not only for the majority but also for the minority of the population, recognizes the right «to be different» and intends to create normal living conditions for different peoples of Russia.

Krehbiel R.

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT AND ITS ETHNIC REQUIREMENTS IN CANADA

Impact assessment of development proposals in Canada is carried out concurrently under federal and provincial statutory regimes, which are coordina-

ed through a Harmonization Accord. This paper describes the basic operation of each system and details the opportunities for aboriginal participation in their design, review and operation.

The provincial environmental assessment process in British Columbia applies to larger development projects. The statute provides for formal, government-to-government aboriginal participation in directing the review. First Nations were consulted in drafting the statute, and a First Nations Technical Working Group provides ongoing advice to provincial authorities. These and other measures discussed in the paper have earned considerable credibility among first nations. The federal process offers relatively little opportunity for aboriginal participation, but a recent five-year review has provided a means to re-examine some of these deficiencies.

The paper also introduces recent initiatives that are intended to broaden aboriginal influence in environmental assessments, including treaty negotiations, the federal *Framework Agreement on First Nations Land Management* and formalized consultation processes. Other emerging issues such as inclusion of traditional knowledge, first nations capacity and various theoretical questions are considered.

Stepanov V. V.

ETHNOLOGICAL ASSESSMENT

The article is devoted to the analysis of ethnological assessment as a means for protecting ethno-cultural environment. The main objective of the assessment consists in preventing the disintegration of population integrity provoked by managerial activities. Ethnological assessment is regarded as a multi-discipline scientific express research system of the «affected population». The assessment provides analysis and forecast of demographic and socio-economic stability, ethno-cultural and socio-psychological integrity of the local population.

Yamskov A. N.

THE WORLD BANK INDIGENOUS POLICIES

The paper is devoted to the field of applied ethnology (applied anthropology) in general and to the role that the World Bank experts have played in its development, in particular. The author reviews history of and reasons for developing, as well as effects of using, various types of formal assessments within the framework of the World Bank projects. Current activities in developing the new formalized procedure of «social-ethnological» (sociological) assessment are analyzed in more details and used as a background for reviewing aims and importance of the World Bank documents, forming its indigenous policies (Operational Directive № 4.20 «Indigenous Peoples», the previous document, and the new draft versions).

This lecture served as a source of information for and methodological introduction to students' independent studies of the World Bank new draft versions of Operational Policies and Procedures № 4.10 «Indigenous peoples», both of which are currently in the process of preparation. Thus the paper includes review of students' written comments and suggestions about these documents, discussed by them after the lecture.

Novikova N. I.

SIMULATION OF «AN ABORIGINAL COMMUNITY NEGOTIATIONS WITH LOCAL GOVERNMENT»

The article describes a game scenario and settings, emphasizes the importance of negotiations for preventing and resolving conflicts that arise in the course of resource use, provides recommendations for conflict diagnostics and resolving dead end situations during negotiations.

Fondahl G.

ABORIGINAL COMMUNITY RESEARCH PROTOCOLS

Numerous aboriginal communities in Canada have adopted their own research protocols, which establish the responsibilities, duties and obligations of researchers who wish to work in their communities. This paper provides a brief summary of why such protocols are being adopted in Canada and what issues the protocols address. It also considers why researchers might wish to support such initiatives, given the added burdens they entail. The author provides this discussion in order to animate a discussion of whether such protocols might be useful tools for aboriginal communities in the Russian North. Provided are two examples of aboriginal research protocols from Canadian First Nations communities.

Vakhtin N. B.

SOME NOTES ON ETHICS OF FIELD STUDIES IN THE FAR NORTH OF RUSSIA

The author of the present paper discusses ethical issues connected with socio-anthropological, ethnographic and linguistic field research among ethnic minorities of the Russian Arctic. The problem is discussed in the context of relationship between the «collector» and the «informant»; various national and international documents regulating the relationship are taken into consideration. The paper also discusses possible motivations of conflict and misunderstanding between the «collector» and the «informant» based on intrinsic inequality of their roles and statuses, and possible ways to overcome the conflict.

Students about the School

A. Uvachan from Evenkia and **M. Sadovskaya** from Chukotka present their impressions about the event. **L. Zaksor** gives her opinion about the School and provides some information about the Institute of Peoples of the North at the A. I. Herzen State Pedagogical University, because most of the Summer School students come from it.

Annexes include the following materials:

- Convention for the protection of the human rights and fundamental freedoms (1950) and instructions on and forms of application to the Euro-pean Human Rights Court.
- Copies of the form «Appeal for organizing territories for traditional nature resource use» and regulations about territories for traditional nature resource use;
- Program of the 2nd International Summer School in Legal Anthropology;
- List of authors.

Обычай и закон
Исследования по юридической антропологии
Сборник научных статей

Отв. редакторы: Н. И. Новикова, В. А. Тишков

*Утверждено к печати Ученым советом
Института этнологии и антропологии РАН*

Редактор *Свиридова О. Г.*
Корректор *Павлова О. В.*
Художник *Яковлев А. Г.*
Компьютерная верстка *Свиридовой О. Г.*

ЛР № 071787 от 10.01.99
Подписано в печать 22.04.2002
Формат 60х90/16. Бум. Офсетная
Гарнитура NewtonС. Печать офсетная
Усл. печ. л. 25. Тираж 1000. Заказ: 2163

Издательский дом «Стратегия»
103001, Москва, ул. Большая Садовая, д. 4, стр. 1
Тел.: 299-32-82

Отпечатано с готовых диапозитивов
в типографии ГУП «Липецкое издательство»
398055, г. Липецк, ул. Московская, 83