

**Совет по правам человека****Пятнадцатая сессия**

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие**Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов г-на Джеймса Анайи****Добавление****Положение коренных народов в Российской Федерации****Резюме*

Настоящий доклад подготовлен по итогам поездки Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов в Российскую Федерацию, и в нем рассматривается положение коренных народов в Российской Федерации в свете основных международных стандартов в области прав человека. Основное внимание в докладе уделяется тем группам, численность которых не превышает 50 000 человек и которые признаются в Российской Федерации как "коренные малочисленные народы", имеющие право на особую защиту, хотя в докладе также отмечается, что есть и другие, оказавшиеся в таком же исторически обусловленном неблагоприятном социально-экономическом положении группы, чья культура и образ жизни также находятся под угрозой, а поэтому в равной степени требуют внимания в соответствии с международными стандартами.

Специальный докладчик отмечает, что правительство Российской Федерации демонстрирует приверженность усилиям по улучшению условий жизни коренных народов и содействию развитию их культуры и расширению их участия в процессе принятия решений в соответствии с конституционными и другими правовыми мерами по их защите, разработав комплексную политику поддержки коренных народов на основе ряда программных инициатив, изложенных в широко распространенной Концепции 2009 года. Кроме того, органы вла-

* Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на том языке, на котором он был представлен, и на русском языке.

сти ряда регионов уделяют проблемам коренных народов самое пристальное внимание в своих законодательных инициативах и программах развития. Тем не менее Специальный докладчик отмечает, что коренные народы в России по-прежнему сталкиваются с многочисленными трудностями, препятствующими полной реализации ими своих прав человека, особенно в некоторых регионах. Необходимо и далее прилагать усилия по обеспечению того, чтобы существующие законы, гарантирующие права общин коренных народов на землю и природные ресурсы, полностью и последовательно выполнялись по всей России и в отношении всех коренных народов; чтобы коренным народам было обеспечено адекватное политическое представительство во всех муниципальных, региональных и федеральных органах власти и чтобы право коренных народов на консультации с ними по затрагивающим их решениям, включая решения о промышленном освоении природных ресурсов, а также их право на то, чтобы самостоятельно определять формы своей самоорганизации и самоуправления и экономические приоритеты уважались в полной мере.

Осознавая эти задачи, Специальный докладчик предлагает ряд рекомендаций, которые могут способствовать дальнейшему признанию и защите прав коренных народов в России в соответствии с обязательствами правительства и международными стандартами, наряду с рекомендацией, согласно которой правительству следует рассмотреть вопрос о том, чтобы заявить о своей поддержке Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

Приложение

Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод народов г-на Джеймса Анайи о положении коренных народов в Российской Федерации

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	4
II. Коренные малочисленные народы России	7–15	5
III. Организационно-правовая база	16–28	7
A. Соответствующие законы и программы федерального уровня.....	16–25	7
B. Федеративное устройство и региональное законодательство, стратегии и программы	26–28	9
IV. Основные вопросы	29–78	10
A. Земля и ресурсы.....	29–51	10
1. Соответствующая правовая база	30–40	11
2. Добывающая промышленность, плотины и промышленное развитие, затрагивающие коренные народы.....	41–51	14
B. Участие в политической жизни, консультации и самоуправление	52–58	16
C. Социально-экономические проблемы	59–78	18
1. Долгосрочные стратегии экономического развития	60–65	19
2. Образование	66–71	20
3. Язык	72–73	21
4. Охрана здоровья.....	74–78	22
V. Выводы и рекомендации	79–96	23

I. Введение

1. В настоящем докладе Специальный докладчик рассматривает положение в области прав человека коренных народов в Российской Федерации на основе проведенного им исследования и собранной информации, в том числе в ходе поездки в Российскую Федерацию 4–16 октября 2009 года. Эта поездка последовала после многочисленных обращений различных организаций коренных народов страны и была осуществлена в сотрудничестве с правительством Российской Федерации, которое взяло на себя организацию этой поездки практически во всех ее аспектах.

2. В ходе своей поездки в Российскую Федерацию Специальный докладчик провел консультации с государственными должностными лицами, представителями коренных народов и их организаций, представителями Организации Объединенных Наций и гражданского общества. В Москве Специальный докладчик встретился с должностными лицами из Комитета Государственной думы по делам национальностей, Комитета по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации, сотрудниками Министерства регионального развития, Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека Министерства иностранных дел и членами Общественной палаты. Он также провел консультации с координатором-резидентом Организации Объединенных Наций и страновой группой Организации Объединенных Наций в Российской Федерации. Кроме того, Специальный докладчик встретился с региональными официальными лицами в Ханты-Мансийске, Белоярске, Красноярске и Хабаровске.

3. Специальный докладчик встретился с представителями различных организаций коренных народов на федеральном и региональном уровнях, в том числе Российской ассоциацией коренных малочисленных народов Севера (АКМНСС) и ряда ее региональных филиалов; Информационно-образовательной сети коренных народов "Львовравэтльан" (ЛИЕНИП), региональной ассоциации коренных народов "Спасение Югры", региональной ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера Красноярского края и других неправительственных организаций, включая красноярское отделение Красного Креста.

4. Специальный докладчик совершил несколько рабочих поездок в село Казым и розовые уголья семьи из числа коренных народов в Белоярском муниципальном районе Ханты-Мансийского автономного округа, поселок Суринда и близлежащее оленеводческое-племенное хозяйство "Суриндийский" в Евенкийском муниципальном районе Красноярского края, и села Сикачи-Алян и Синда в Хабаровском крае. Во время этих поездок он беседовал с представителями муниципальных властей, руководством больниц и школ, представителями коренных народов и гражданского общества.

5. Специальный докладчик выражает свою признательность правительству Российской Федерации, особенно Министерству иностранных дел и Министерству регионального развития, а также региональным органам власти Ханты-Мансийского автономного округа, Красноярского края и Хабаровского края, и организациям коренных народов за оказанную ему во время поездки помощь. Специальный докладчик не смог посетить все места, которые рассчитывал посетить, хотя ему удалось побывать в ряде пунктов на огромной территории Российской Федерации. Кроме того, хотя его встречи с широким кругом официальных должностных лиц на федеральном и региональном уровнях были полезными, он предпочел бы более прямые контакты с общинами коренных народов.

Тем не менее он попытался получить сбалансированную картину положения коренных народов в стране.

6. В своей записке от 19 марта 2010 года Специальный докладчик представил правительству свой предварительный вариант настоящего доклада, а 6 мая 2010 года получил замечания правительства. Специальный докладчик благодарен правительству за его замечания, которые были учтены при подготовке окончательной версии настоящего доклада.

II. Коренные малочисленные народы России

7. Российская Федерация является одной из самых этнически многообразных стран в мире, где проживают более 160 разных народов. Законодательство Российской Федерации защищает "малые коренные народы" или "коренные малочисленные народы России", которые определяются как народы, проживающие на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 000 человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями¹. В официальном перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации фигурирует 46 таких этнических групп². Численность таких групп колеблется от менее 300 человек (240 энцев) до более чем 40 000 человек (41 000 ненцев)³. В общей сложности эти этнические группы насчитывают 244 000 человек⁴, проживающих в 28 субъектах Российской Федерации, главным образом на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке России.

8. Охват настоящего доклада в основном ограничивается этими группами, которые по определению правительства Российской Федерации являются коренными малочисленными народами, и далее под термином "коренные народы" в настоящем докладе понимаются эти группы. При этом следует подчеркнуть, что могут существовать группы, которые имеют те же особенности и проблемы, что и коренные малочисленные народы, но которые из-за своей малочисленности не имеют соответствующего статуса или не пользуются правовой защитой. Например, численность алтай-кижи в Республике Алтай составляет более 50 000 человек, причем их история и образ жизни схожи с историей и образом жизни алтайцев-теленгитов, которые включены в официальный перечень малочисленных народов. Численность ногайцев превышает 50 000 человек, и они образуют отдельную этническую группу, сталкивающуюся со многими проблемами, характерными для гораздо менее многочисленных коренных народов Российской Федерации. Аналогичным образом коми-ижемцы или изьватас традиционно занимаются оленеводством и рыболовством, но, поскольку они считаются подгруппой более многочисленного национального меньшинства коми, они не отвечают численным критериям. Вследствие этого, многие соображения и рекомендации в настоящем докладе, касающиеся положения коренных мало-

¹ Федеральный закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

² Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, № 255 от 2000 года и № 760 от 2008 года.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2009 года № 132-р о Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

⁴ Там же.

численных народов в Российской Федерации, могут относиться и к некоторым из этих групп.

9. Различные коренные народы регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока, в настоящее время находящиеся в географических границах Российской Федерации, проживали на этих территориях задолго до того, как царская Россия начала осваивать эти территории в XII и XIII веках. У них были хорошо организованные общины, они вели натуральное хозяйство, их культура основывалась на кочевом или полукочевом образе жизни, рыболовстве, охоте и оленеводстве. Хотя в "Уставе об управлении инородцев" 1822 года, являющемся главным царским нормативным актом в отношении коренных народов, признавалась роль родовых вождей, а русским даже запрещалось селиться на территориях коренных народов без разрешения их вождей, общины коренных народов ощутили на себе многие последствия колонизации, включая вооруженные конфликты, потерю автономии и земель и обременительное налогообложение. Революция 1917 года коренным образом изменила отношения между центральным правительством и общинами коренных народов и еще более затронула положение коренных народов России.

10. Подъем и падение коммунизма имели огромное историческое значение для всех россиян, но особенно тяжело сказались на положении коренных народов. Как известно, советское руководство гордилось многообразием этнического состава и культур Советского Союза, а правящая партия поощряла и финансово поддерживала исполнителей и мастеров художественных промыслов из числа коренных народов. Вместе с тем политика советизации предполагала, что коренные народы будут и далее развивать эстетическую составляющую своих культурных традиций, одновременно интегрируясь в остальное общество во всех других отношениях.

11. Таким образом, традиционные формы иерархических отношений коренных народов, их общины, их религия, обычаи и традиционная медицина, а также их способность полагаться на собственные силы и средства к существованию, которые складывались в течение сотен лет, подверглись резкому воздействию в результате патерналистского и интрузивного администрирования и контроля, принудительной интеграции и "коллективизации" при коммунистическом режиме. Например, оленеводство и вся иная хозяйственная деятельность были трансформированы в государственные предприятия, дети коренных народов в обязательном порядке помещались в школы-интернаты, где их обучали получившие в Москве образование преподаватели, а кочевые общины были принуждены к оседлому образу жизни, а это привело к увеличению масштабов урбанизации.

12. После падения коммунизма и резкого перехода к рыночной экономике во время перестройки коренные народы оказались в особо уязвимом положении. В общинах наблюдалось нечто, похожее на организационный вакуум. Они лишились прежней организационной структуры, навязанной коммунистическим правительством, но при этом не смогли сформулировать или определить свою новую роль в условиях коренным образом меняющейся политической и экономической конъюнктуры. Многие общины коренных народов переживали тяжелейшие трудности, а некоторые оказались на грани вымирания в этот период, когда резко выросли показатели безработицы, нищеты и алкоголизма.

13. Несмотря на все это, коренные малочисленные народы России смогли сохранить свою уникальную исконную самобытность, культуру, язык и традиции. Однако, несмотря на усилия по улучшению положения коренных народов, предпринимаемые последние 20 лет как по государственной, так и по негосу-

дарственной линии, и некоторые признаки успеха этих усилий, глубоко укоренившиеся проблемы остаются. Согласно различным источникам коренные малочисленные народы в целом имеют показатели человеческого развития хуже, чем остальные слои населения Российской Федерации (см. часть IV.C.4).

14. Кроме того, положение коренных народов России осложняется специфической структурного характера. Общины коренных народов проживают главным образом на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке России, т.е. на малонаселенной территории, площадь которой приближается к 1,6 млн. км² и составляет более 60% территории России. Огромные расстояния, которые разделяют общины коренных народов друг от друга и от городских центров, суровые климатические условия и отсутствие удобной транспортной или коммуникационной инфраструктуры, приводят к изоляции и создают беспрецедентные препятствия для участия коренных народов в социальной, политической и экономической жизни остального общества.

15. Север, Сибирь и Дальний Восток являются также регионами, где сосредоточена основная часть природных ресурсов России промышленного значения. Россия является одним из ведущих мировых экспортеров нефти и природного газа и, что вполне понятно, продолжает активную разведку и освоение своих богатых месторождений. Нередко такая эксплуатация природных ресурсов осуществляется вблизи или на землях коренных народов, где они проживают или занимаются охотой, рыбной ловлей и оленеводством. Столкновение противоположных интересов коренных народов и добывающей промышленности еще долго будет определять динамику проблем коренных народов в России в будущем.

III. Организационно-правовая база

A. Соответствующие законы и программы федерального уровня

16. Российская Федерация является федеративным государством с полупрезидентской республиканской формой правления в составе 83 субъектов Федерации или территориально-административных образований. В Конституции Российской Федерации 1993 года (в частности в статьях 2 и 17–64) закреплено обязательство в отношении целого ряда конкретных прав человека и свобод. Что касается коренных народов, то в статье 69, в частности, предусматривается, что "Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации".

17. Что касается международного права в целом, то в пункте 4 статьи 15 Конституции говорится: "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".

18. Российская Федерация проголосовала за Всеобщую декларацию прав человека и ратифицировала большинство основных договоров Организации Объединенных Наций по правам человека. Россия не ратифицировала Конвенцию Международной организации труда № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах (1989 года) и воздержалась при голосовании по Декларации Организации Объединенных Наций о пра-

вах коренных народов ("Декларация"), хотя официальные должностные лица заявляют, что Российская Федерация признает большинством положений Декларации).

19. Федеральную правовую базу, на которую опираются усилия по защите и поощрению прав коренных народов, образуют три рамочных закона, конкретно посвященных коренным народам: "Закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", принятый в 1999 году ("Закон о гарантиях"), "Закон о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", принятый в 2001 году ("Закон о территориях") и "Закон об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", принятый в 2000 году ("Закон об общинах").

20. Гарантии, предусмотренные в федеральном законодательстве, охватывают как коллективные, так и индивидуальные права коренных народов на безвозмездное пользование землями и возобновляемыми ресурсами на территориях, на которых они традиционно проживают и занимаются традиционными формами хозяйственной деятельности; права на формирование органов самоуправления в местах их компактного проживания и создание общин и других организаций; право на реформирование их учебных заведений в соответствии с традиционным образом жизни; право на получение компенсации за ущерб, причиненный их исконной среде обитания промышленной деятельностью; право на то, чтобы суды принимали во внимание их обычаи, когда они не противоречат федеральным и региональным законам; и другие права. Хотя закрепленные в этих федеральных законах гарантии являются существенными, неэффективность их реализации является объектом широкой критики.

21. Начиная с 1991 года федеральное правительство приняло подряд три целевых программы по социально-экономическому развитию коренных народов. Тем не менее эти программы также подверглись критике по причине явной недостаточности выделенных средств и их использования не по назначению или в коррупционных целях.

22. Возможно, в ответ на эту критику, в феврале 2009 года федеральное правительство приняло распоряжение о Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации ("Концепцию"), тем самым определив на период 2009–2025 годов федеральную политику, направленную на улучшение социально-экономического положения и сохранение традиционных мест обитания, образа жизни и культурных ценностей коренных народов, и установив конкретные сроки и целевые показатели ее осуществления. В этой политике определяются следующие семь задач: сохранение исконной среды обитания; развитие и модернизация традиционной хозяйственной деятельности; повышение качества жизни; улучшение демографической ситуации путем доведения показателей до среднероссийского уровня; расширение доступа к образовательным услугам с учетом особых этнокультурных потребностей; содействие развитию общин и других форм самоуправления; и сохранение культурного наследия.

23. В Концепции предусматривается, что на первом этапе (2009–2011 годы) будут приняты "первоочередные меры", предусматривающие совершенствование нормативной правовой базы, совершенствование разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечение приоритетного доступа малочисленных народов к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, безвозмездное срочное

пользование земельными участками для традиционного природопользования. В связи с другой целью на этот период правительство сообщило о том, что Министерство регионального развития⁵ уже утвердило методику исчисления убытков, причиненных исконной среде обитания в результате хозяйственной деятельности. На первом этапе осуществления также предусматривается создание новых кочевых моделей школ, факторий, и других объектов инфраструктуры в местах традиционного проживания; повышение доступности медицинской помощи и услуг в среде культуры и коммуникаций; увеличение размеров субсидий за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку оленеводства и других видов племенного животноводства, создание системы государственного статистического наблюдения и мониторинга состояния коренных народов и проведение анализа динамики демографических показателей и показателей уровня жизни коренных народов по итогам переписи 2010 года.

24. Концепция является амбициозным и всеобъемлющим документом, который свидетельствует о том, что федеральное правительство откликается на многие конкретные озабоченности, которые высказывают организации коренных народов и их представители. Специальный докладчик слышал как представители федеральных и региональных органов власти, а также некоторые представители коренных народов с энтузиазмом отзывались об этой Концепции. Вместе с тем одна из озабоченностей, которую высказывали защитники интересов коренных народов, заключалась в том, что многие из положений изложены в слишком общих формулировках, что может помешать скорейшему ее осуществлению или обеспечению эффективной подотчетности.

25. В настоящее время федеральное Министерство регионального развития ежегодно выделяет сумму в размере 600 млн. рублей (примерно 20 млн. долл. США), которой, по единодушному мнению федеральных чиновников и представителей коренных народов, явно недостаточно для последующего распределения между правительствами субъектов Федерации, обратившимися за этими средствами и имеющими на это право. Средства распределяются в соответствии с бюджетными потребностями регионов в зависимости от численности соответствующего коренного населения региона и должны использоваться для решения семи задач, изложенных в Концепции; правительства регионов также обязаны договариваться с коренными народами на их территориях о порядке использования федеральных субсидий, перед тем как они обратятся за ними и получают такие субсидии. Вместе с тем Специальный докладчик слышал жалобы на то, что в некоторых случаях к мнению коренных общин недостаточно прислушиваются; что вопреки требованию, согласно которому решения о выделении средств должны приниматься совместно с организациями коренных народов, денежные средства тратились на решение общих проблем муниципальных районов, мало связанных с проблемами коренных народов, или – из-за недостаточного контроля – расхищались коррупционерами или использовались не по назначению.

В. Федеративное устройство и региональное законодательство, стратегии и программы

26. Российская Федерация является государством с явно выраженным федеративным устройством в составе 83 субъектов Федерации, именуемых по-

⁵ Приказом № 565 от 9 декабря 2009 года.

разному (республики, регионы, автономные области, автономные округа и города федерального значения), которые обычно называют в совокупности "субъектами Федерации" или "федеральными субъектами"⁶. Федеральное законодательство имеет преимущественную силу на всей территории России, однако субъекты Федерации пользуются достаточным уровнем автономии и самоуправления. Поскольку нынешнее федеративное устройство России сложилось относительно недавно (на основе Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 году), многие тонкие вопросы разграничения полномочий между федеральным правительством и субъектами Федерации до сих пор до конца не урегулированы, особенно в сфере совместных или пересекающихся полномочий, в том числе в вопросах коренных народов.

27. Федеральное правительство определяет некоторые общие правовые принципы и направления политики в области развития коренных народов России, а правительства регионов осуществляют и могут, кроме всего прочего, законодательным путем применять, конкретизировать и уточнять эти общие принципы. Субъекты Федерации существенно отличаются друг от друга по размеру, экономическому и политическому развитию и этническому составу. Они также значительно отличаются друг от друга и по своим подходам к решению вопросов коренных народов, и по степени внимания к ним.

28. В нескольких регионах Российской Федерации создана хорошая развитая и всеобъемлющая правовая база для защиты прав коренных народов. Однако те, кто внимательно следят за этими вопросами, соглашаются с тем, что в большинстве регионов России такой базы нет. Ханты-Мансийский автономный округ нередко приводится в пример как регион, в котором реализуются наиболее эффективные законы и программы и установлены тесные связи между региональными властями и коренными народами. Главная организация коренных народов в этом регионе – ассоциация "Спасение Югры" – сотрудничает с правительством региона в течение последних 15 лет в интересах обеспечения относительно высокого уровня политического представительства и привлечения внимания законодательных органов к вопросам коренных народов. В отличие от этого, во многих регионах только недавно стала отмечаться политическая активность коренных народов и начала формироваться законодательная база и вырабатываться политика в отношении коренных народов.

IV. Основные проблемы

A. Земля и ресурсы

29. Образ жизни, культура и традиции коренных народов Российской Федерации, как и в других странах мира, складывались столетиями через весьма тесную связь с природой и землей. Доступ к земле и природным ресурсам имеет принципиально важное значение для способности коренных народов сохранять и развивать свою самобытность и культуру, а также развивать свою хозяйственную деятельность. Коренные народы по всей территории России столетиями занимались такими видами хозяйственной деятельности (и зависели от них), как оленеводство, охота и рыболовство на тех же или прилегающих территориях, и сегодня, как и многие другие коренные народы, они продолжают заниматься этой деятельностью и стремятся развивать ее, а также осваивать на

⁶ Термины "регион" и "правительство региона" употребляются в настоящем докладе для обозначения любого из этих субъектов Федерации и их правительств.

будущее иные виды использования ресурсов. Право на гарантированное пользование землей и ресурсами является одним из основных прав человека коренных народов, как это особо отмечается в статьях 25–30 Декларации о правах коренных народов Организации Объединенных Наций, и в его основе лежат такие общие правозащитные принципы, как равенство, право собственности и право на культурную самобытность, закрепленные в многосторонних договорах, стороной которых является Российская Федерация⁷. Ряд федеральных и региональных законов и государственных программ в Российской Федерации обеспечивают определенную защиту этого права, однако эффективное пользование этим правом во многих (если не в большинстве) ситуациях остается под вопросом.

1. Соответствующая правовая база

30. Постсоветская Россия переживает сложный и затяжной процесс земельной реформы, в ходе которой имущественные и земельные отношения оформляются и реформируются. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной или иных формах собственности. В настоящее время основная часть земель и недр в России находится в собственности государства. Все вопросы, касающиеся права собственности, использования и распределения земель, минеральных ресурсов, воды и других природных ресурсов находятся в совместной компетенции федерального правительства и правительств регионов. Сельскохозяйственные, лесные, пастбищные и другие земельные участки в настоящее время используются частными субъектами на правах аренды у государства.

31. В соответствии с этими общими рамками коренным народам России предоставлено право на пользование землей и ее возобновляемыми и общими ресурсами, но право собственности остается за государством. По мнению Специального докладчика, таких прав пользования может быть достаточно для соблюдения соответствующих международных стандартов, если они четко установлены, выполняются, защищены в судебном порядке и функционируют совместно с другими правами, такими как права на консультацию и согласие, компенсацию, охрану окружающей среды и развитие.

32. Права коренных народов на землю и природные ресурсы закрепляются федеральным законом "О территориях". В законе предусматривается, что земли, на которых коренная община ведет традиционную хозяйственную деятельность, могут получать особый правовой статус "территории традиционного природопользования" и могут передаваться общине безвозмездно на определенный возобновляемый период. После образования таких территорий проживающим на них коренным народам гарантируется право на дальнейшее проживание на этих землях и использование их возобновляемых ресурсов для ведения традиционной хозяйственной деятельности, право на участие в процессе принятия решений, когда речь идет о промышленном развитии этих территорий, и право на получение компенсации, если промышленное развитие препятствует их доступу к земле или наносит ущерб окружающей среде.

⁷ В частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации согласно разъяснениям договорных органов, которые следят за соблюдением этих договоров.

33. Однако распространенное критическое замечание в адрес федерального закона "О территориях" заключается в том, что на его основании не было образовано ни одной такой территории и что этот федеральный закон не подкреплён подзаконными актами или процедурами, в которых уточняются методы его прямого осуществления. В ответ на это Министерство регионального развития сообщает, что в настоящее время оно готовит предложение о внесении поправок в закон "О территориях", чтобы повысить эффективность этого закона и средств его осуществления. Кроме того, Комитет Государственной думы по делам национальностей работает над новым проектом закона "О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации".

34. Несмотря на тот факт, что на основании этого федерального закона не было образовано ни одной территории, в 28 регионах Российской Федерации на основании региональных законов в той или иной степени обеспечивается охрана территорий традиционного природопользования коренных народов, которые занесены в официальный перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов⁸. Во многих случаях региональные режимы функционируют хорошо, например в Ханты-Мансийском автономном округе, где в соответствии с региональным законом образовано 523 территории традиционного природопользования.

35. Тем не менее большинство общин коренных народов в Российской Федерации по-прежнему проживают на территориях, не получивших статуса территории традиционного природопользования, а в результате проводимых на федеральном уровне реформ в отношении режима земель, которые затрагивают образованные в регионах территории, статус существующих территорий считается юридически неопределённым. Например, на территории площадью свыше 17 000 га вдоль реки Амур у поселка Сикачи-Алян в Хабаровском крае, получившей статус "региональной территории традиционного природопользования", коренные жители де-факто пользуются правом на безвозмездное использование земельных ресурсов и имеют льготный доступ к районам рыболовного промысла. Однако со Специальным докладчиком поделились озабоченностью по поводу того, что федеральные земельные реформы могут в итоге подорвать существующие сейчас на региональном уровне гарантии, и в этом отношении есть опасения, что права коренных народов в этой зоне являются зыбкими и юридически уязвимыми.

36. Проблема несрабатывания и нечеткости правовых механизмов, призванных обеспечить гарантирование пользования землями и ресурсами, усугубляется из-за коллидирующих или непоследовательных нормативно-правовых режимов, в частности таких, как относительно новые правила проведения аукционов на выдачу лицензий на охоту и рыбную ловлю. Во многих местах, в том числе в районах, уже получивших статус территорий традиционного природопользования, коренные народы подпадают под действие правил получения лицензий и проведения аукционов, которые вынуждают их участвовать в аукционах на выдачу лицензий на охоту и рыбную ловлю в условиях конкуренции с некоренными - как правило, коммерческими - субъектами, при этом традиционным видам охотничьего или рыболовного промысла никакого приоритета не отдается. В результате этого общины коренных народов сталкиваются с проблемами, связанными с реализацией их доступа к ресурсам, которые являются для них ис-

⁸ Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, Распоряжение правительства РФ № 631-р от 2009 года.

точниками средств к существованию. Имеются многочисленные сообщения общин коренных народов об их безуспешных обращениях с ходатайством о выделении им рыбопромысловых участков, особенно в Бурятии и на Камчатке.

37. Кроме того, в ряде мест лицензии на рыболовство и охоту выдаются с квотами, которых явно недостаточно для удовлетворения потребностей в питании, причем некоторые общины коренных народов могут получать рыболовные лицензии в зонах, находящихся от их поселений на большом удалении, поскольку лицензии на отлов рыбы в их традиционных рыбопромысловых зонах выданы другим, нередко коммерческим, предприятиям. Кроме того, представители коренных народов сообщали о трудностях, связанных с процессом оформления их заявок на выдачу охотничьих и рыболовных лицензий, включая сбор огромного количества документов и проведение дорогостоящих экспертных оценок. Специальный докладчик выслушал немало обращений с выражением озабоченности по поводу того, что недавно принятый федеральный закон "Об охоте", который должен вступить в силу в 2010 году, не предусматривает предоставление коренным народам условий для безвозмездной охоты, хотя правительство приняло ряд мер для его изменения: по официальной рекомендации Общественной палаты Совет Федерации создал рабочую группу по внесению изменений в этот закон. Кроме того, в рамках Федерального агентства по рыболовству была создана рабочая группа для выработки предложений по изменению нормативной базы, регулирующей рыболовство.

38. Еще одним фактором, затрагивающим доступ коренных народов к землям и природным ресурсам, стало создание в природоохранных целях парков или природных заповедников. В некоторых районах, в частности таких, как Белоярский муниципальный район в Ханты-Мансийске, создание государственных природных парков рассматривается как положительное явление, поскольку это ограждает районы от промышленного развития и эксплуатации ресурсов, позволяя при этом продолжать традиционную хозяйственную деятельность. Однако в других местах, в частности таких, как село Синда в Хабаровском крае, система охраняемых природных парков противоречит интересам коренных народов, которые традиционно пользовались ресурсами этих мест.

39. Важно отметить, что федеральное правительство, как представляется, принимает меры для устранения некоторых из озабоченностей, высказываемых в связи с землепользованием. В своей Концепции правительство констатирует, что "необходимо" внесение изменений в Земельный кодекс и законы, регулирующие рыболовство и охрану дикой природы, чтобы включить в них положения о безвозмездном пользовании землями в целях традиционной хозяйственной деятельности и расширить полномочия органов местного самоуправления в сфере защиты среды обитания. Кроме того, федеральное правительство подготовило законопроект о внесении изменений в Земельный кодекс, и сформировало рабочую группу по пересмотру этого закона и подготовке предложений по поправкам в русле гарантий прав коренных народов на землепользование.

40. При решении вопросов, связанных с землями и ресурсами, необходимо обеспечить коренным народам общий режим доступа к землям и природным ресурсам, который был бы перспективным и учитывал очевидную динамику развития культуры коренных народов, структуры землепользования и экономических отношений. Существующие гарантии, как представляется, сфокусированы на "традиционных видах пользования", таких как натуральное или относительно мелкотабунное хозяйство, связанное с оленеводством, охотой и рыболовством, и не обеспечивают при этом коренным народам гарантированные права на использование или освоение своих земель или ресурсов в целях,

выходящих за рамки таких видов пользования, которые можно было бы без труда определить как "традиционные", например в коммерческих целях. В этом отношении Специальный докладчик отмечает, что в Декларации о правах коренных народов утверждается, что "коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие" (статья 23).

2. Добывающая промышленность, плотины и промышленное развитие, затрагивающие коренные народы

41. Север, Сибирь и Дальний Восток – это регионы, где проживает основная часть коренных народов России и где сосредоточена также основная часть природных ресурсов России промышленного значения. В настоящее время широкомасштабная разведка и добыча нефти и газа ведется в Ханты-Мансийском автономном округе, на полуострове Ямал, на Сахалине и в Восточной Сибири. Разработка нефтяных месторождений и прокладка нефтепроводов нередко производятся на землях, которые коренные народы используют в качестве пастбищ для оленей или участков для традиционного рыбного промысла или охотничьих угодий.

42. В законе "О территориях" предусматривается, что на образованных территориях традиционного природопользования разработка нефтяных месторождений и другая промышленная деятельность может осуществляться только после консультаций и согласования с проживающими на них общинами коренных народов. Это требование послужило толчком для заключения многочисленных договоренностей между нефтяными компаниями и коренным населением в районах, где были образованы территории традиционного природопользования. По меньшей мере в ряде случаев при наличии надлежащего государственного надзора такие договоренности могут являться примерами надлежащей практики, соответствующей статьям 28 и 32 упомянутой Декларации, где предусматривается, что коренные народы имеют право на то, чтобы государство консультировалось с целью заручиться их свободным и осознанным согласием до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли, независимо от правового статуса таких земель.

43. В Ханты-Мансийском автономном округе, где действуют более 60 нефтяных компаний, был принят региональный закон, регулирующий и стандартизирующий деятельность нефтяных компаний в сфере прав и хозяйственной деятельности коренных народов. Многие главы семей в этом районе заключили соглашения с нефтяными компаниями, которые ведут разведку или добычу на "территориях традиционного природопользования" или родовых землях, и в настоящее время получают от них компенсацию. Региональная администрация Ханты-Мансийского округа составила типовое соглашение и осуществляет надзор за выполнением этих индивидуальных соглашений; она действует в качестве арбитра, когда возникают конфликты, и создала в системе исполнительной власти правовой департамент специально для того, чтобы представлять коренных жителей в судах.

44. Одно из критических замечаний в адрес текущей практики, которое довелось услышать Специальному докладчику от глав семей в этом регионе, заключалось в том, что им хотелось бы иметь возможность вести обсуждение и переговоры по всем условиям их соглашений с нефтяными компаниями, вместо того, чтобы получать заранее отпечатанный и готовый к подписанию типовой контракт, не подлежащий изменению.

45. В качестве еще одного примера успешного сотрудничества между нефтяными компаниями и коренным населением приводился остров Сахалин. После непростых отношений с группами коренных народов и защитников окружающей среды, продолжавшихся несколько лет в начале десятилетия, оператор проекта Сахалин-2 "Сахалин Энерджи" подписал трехстороннее соглашение с региональной администрацией и региональным советом представителей коренных народов на острове Сахалин. Теперь компания "Сахалин Энерджи" участвует в реализации плана развития коренных меньшинств и с 2005 года инвестировала 300 000 долл. США в выбранные и реализуемые коренными народами проекты, которые касаются охраны здоровья, образования, исследований и сохранения языков коренных народов, а также поддержки и сохранения традиционной культуры. Вместе с тем есть данные о том, что, несмотря на очевидный успех сахалинского соглашения, в этих отношениях многие проблемы еще сохраняются, включая реализацию нефтедобывающей компанией своих обязательств, вытекающих из этого соглашения.

46. Специальный докладчик особо отмечает, что в свете сферы охвата права коренных народов на самоопределение в отношении их экономического развития и сферы охвата их права на участие в принятии решений относительно промышленных предприятий, деятельность которых их затрагивает, есть основания для более широкого понимания такого сотрудничества. Вместо того, чтобы сводить взаимодействие между нефтяными компаниями и коренными народами лишь к обсуждению вопроса о компенсации, обеим сторонам и административным органам следует допускать и поощрять возможность приобретения доли в собственности и участие в прибылях добывающих отраслей там, где общины коренных народов проявляют к этому интерес.

47. Есть также факты, говорящие о серьезном пагубном воздействии на окружающую среду деятельности добывающих компаний. Например, в Ямало-Ненетском автономном округе, регионе, богатом природным газом, где ведутся крупномасштабные разведочные работы, на территории площадью примерно 2 500 км², которая, как предполагается, может увеличиться до 5 500 км², полностью уничтожен растительный покров, что серьезно затронуло оленеводство, которым занимается около половины девятитысячного коренного населения. Такой ущерб окружающей среде был нанесен несмотря на то, что действуют 25 региональных законов, позволяющих оленеводам запрашивать проведение этнологической экспертизы при освоении земель и участвовать в ней. Вместе с тем Специальный докладчик отмечает, что в этом районе, там, где появились промышленные объекты, положение коренных народов, как представляется, улучшилось в том, что касается больниц, школ и некоторых возможностей для трудоустройства.

48. Официальные представители федерального правительства сообщили, что они работают над подготовкой федерального закона, который сделает обязательным проведение этнологической экспертизы для любого промышленного проекта. Защитники интересов коренных народов отмечают, что этого закона ждали долго и что он крайне важен для оценки последствий деятельности добывающих и других предприятий для коренных народов и для обеспечения возможности этих народов пользоваться своим правом на консультацию и компенсацию.

49. Организации коренных народов России выражали глубокую тревогу по поводу запланированного строительства крупной ГЭС в Эвенкийском районе Красноярского края. В 2008 году правительство России утвердило план строительства плотины, которую должно возводить ОАО "РусГидро" (компания, в ко-

торой 60% акций принадлежит государству). Предполагается, что в результате строительства плотины будет затоплено примерно 1 млн. гектаров леса и 6 поселков, и потребуются переселить примерно 5 000 человек, в том числе 1 600 эвенков. Строительство плотины вызвало бы значительные экологические последствия для прилегающих районов, включая существование растений и животных, от которых традиционно зависели эвенки. Специальный докладчик получила сообщения о том, что представители административных органов прибегают к тактике запугивания и следственным действиям в отношении наиболее активных противников этого проекта. Согласно опросу, проведенному в 2009 году, свыше 90% жителей Эвенкийского муниципального района проголосовало бы против строительства этой ГЭС⁹.

50. Проект уже вызвал оживленную общественную полемику как на местном, так и на всероссийском уровне и привлек к себе внимание международного сообщества. В 2008 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации Организации Объединенных Наций обратился к правительству Российской Федерации с настоятельным призывом более не поддерживать этот проект (см. CERD/C/RUS/CO/19). Есть опасение, что этот проект осуществлялся бы в нарушение статьи 18 Декларации, в которой подтверждается право коренного населения на участие в процессе принятия решений, затрагивающих их права, и в нарушение статьи 10 Декларации, в которой предусматривается, что "никакое перемещение не осуществляется без свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов и производится после заключения соглашения, предусматривающего справедливую и честную компенсацию".

51. Официальные представители федерального правительства сообщили, что принимаются меры для проведения консультаций с затрагиваемыми общинами коренных народов и что для верного прогноза последствий строительства плотины для местной среды обитания и общин будут проведены исследования. Министерство регионального развития заверило Специального докладчика в том, что будут проведены публичные слушания, в ходе которых будут обсуждаться вопросы компенсации и негативного воздействия этого строительства, что федеральное правительство будет осуществлять контроль за процессом консультаций, проводимых "РусГидро" с коренными народами региона, и что правительство стремится найти пути устранения озабоченностей, высказываемых затрагиваемыми общинами.

В. Участие в политической жизни, консультации и самоуправление

52. Коренные народы имеют право в полной мере участвовать в политической жизни государства и в процессе принятия решений по вопросам, которые затрагивают их права, включая, но не ограничиваясь только этим, право на свободное, предварительное и осознанное согласие в отношении законодательных и административных мер, которые могут их затрагивать¹⁰. Кроме того, в рамках своего права на самоопределение они имеют право на самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним делам, и право на сохранение и развитие своих собственных институтов принятия решений¹¹. В условиях Российской

⁹ Информация получена от НПО (ЛИЕНИП).

¹⁰ Статьи 5, 18 и 19 Декларации.

¹¹ Статьи 2, 3, 4, 5 и 18 Декларации.

Федерации эти гарантии касаются политического представительства коренных народов на федеральном и региональном уровнях и самоуправления в рамках автономии на местном и общинном уровнях.

53. Помимо малочисленности коренных народов России, еще несколько факторов препятствуют реализации ими возможности эффективно участвовать в политической жизни. Коренные народы проживают в составе небольших хозяйств, нередко состоящих из одной семьи, в отдаленных районах, находящихся вдали от городских центров и друг от друга, не имея удобного доступа к транспорту или средствам коммуникации. Кроме того, традиционные формы иерархических отношений были серьезно подорваны в сороковые годы прошлого века в результате борьбы советского режима с антигосударственной деятельностью, а также последующим тоталитарным режимом. Эти факторы усугубляются еще и тем обстоятельством, что во многих местах, как представляется, в отношении коренных народов до сих пор действуют негативные установки и стереотипы, из-за чего принадлежность к коренным народам становится помехой в политических процессах.

54. Федеральные должностные лица заверили Специального докладчика в том, что, когда федеральные органы исполнительной власти принимают важные решения, затрагивающие интересы коренных народов, они привлекают к участию в этом процессе представителей коренных народов. Они также заявили, что сотрудничество между федеральными органами власти и объединениями коренных народов рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений национальной политики России. Однако консультации с коренными народами по вопросам затрагивающего их законодательства юридически не закреплены и сводятся главным образом к предоставлению представителям коренных народов возможностей участвовать в работе консультативных рабочих групп в тех случаях, когда такие группы создаются для рассмотрения нового законодательства.

55. Вопросами политики, которая затрагивает интересы коренных народов, в настоящее время занимаются различные министерства и ведомства без какой-либо стратегической координации, сфокусированной на проблемах коренных народов, или прямого участия их представителей. Федеральная политика и социальные программы разрабатываются Министерством регионального развития, политика и правила в области рыбного промысла разрабатываются Министерством природных ресурсов, а охотничьи промыслы находятся в ведении Министерства сельского хозяйства. Кроме того, по мнению внимательных наблюдателей, многие законодательные процессы протекают без учета проблем коренных народов или проведения соответствующей экспертизы.

56. В условиях, когда во многих частях Российской Федерации коренные народы по-прежнему недопредставлены в исполнительных или законодательных органах, правительства некоторых регионов чутко реагируют на факторы, затрагивающие возможности коренных народов в полной мере участвовать в политических процессах на региональном уровне, и стремятся облегчить и гарантировать такое участие различными способами. Например, в 1996 году Ханты-Мансийский автономный округ первым из всех регионов новой Российской Федерации и всего лишь через два года после своего образования законодательно оформил представительство коренных народов, создав Ассамблею представителей коренных народов, входящую в структуру региональной думы (парламента). Администрация региона в соответствии с официальным соглашением тесно сотрудничает с организацией коренных народов "Спасение Югры" (которая имеет 22 отделения по всему региону и насчитывает свыше 3 000 активных

членов) при принятии любых решений, затрагивающих интересы коренных народов. Совместными усилиями они выработали общую политику в сфере прав коренных народов и приняли свыше 10 законов и 40 нормативных актов, гарантирующих права коренных народов в отношении преимущественного и безвозмездного пользования землей, обучения редкому языку, самоорганизации, развития оленеводства и поощрения традиционной хозяйственной деятельности. Этот регион является единственным субъектом Российской Федерации, который в законодательном порядке установил квоту представительства коренных народов в региональной думе (три места из 21 закреплено за представителями коренных народов).

57. В Хабаровском крае в соответствии с региональным законом "О представительстве коренных народов" в 2003 году был создан региональный Совет уполномоченных представителей коренных народов при губернаторе края, являющийся органом коренных народов, имеющим консультативный статус при губернаторе. В каждом поселке в муниципальный совет избираются представители, а главы муниципальных советов заседают в региональном Совете уполномоченных представителей коренных народов, который состоит из 15 членов. Все решения правительства Хабаровского края, затрагивающие интересы коренных народов, обсуждаются в консультации с этим советом, а совет может вносить предложения в региональные и федеральные законодательные органы.

58. Что касается права коренных народов на самоуправление, то в федеральном законе "О гарантиях" подтверждается, что коренные народы могут создавать в местах компактного проживания органы самоуправления, а также образовывать общины и другие организации и что суды должны принимать во внимание их традиции и обычаи, если они не противоречат федеральному или региональному законодательству. В частности, в законе "Об общинах" устанавливается порядок образования общин, создаваемых "в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры". Общины могут состоять из одной семьи, нескольких семей или целого поселка и имеют право требовать выделения им участков земли и рыболовных и охотничьих квот с учетом традиционных видов их хозяйственной деятельности. Вместе с тем Специальный докладчик имел возможность выслушать мнение тех, кто выражает озабоченность по поводу того, что на практике система общин не позволяет адекватно и последовательно обеспечивать самоуправление коренных народов в соответствии с традиционными формами их общинной самоорганизации и внутренней иерархии и что деятельность в рамках общинной организации ограничивается теми видами хозяйствования, которые считаются традиционными, а поэтому не охватывает коммерческую деятельность.

С. Социально-экономические проблемы

59. Коренные народы России продолжают сталкиваться с глубоко укоренившимися и сложными социально-экономическими проблемами, которые возникли главным образом из-за вносящего дезорганизацию администрирования, которому подверглись их общины при коммунизме, и катастрофических последствий посткоммунистического перехода к рыночной экономике. Социально-экономические показатели коренных народов значительно хуже среднероссийских (см. пункты 66 и 74). За последние 10 лет были достигнуты определенные успехи, но усилия необходимо продолжать и наращивать, особенно в таких сферах, как создание рабочих мест и экономическое развитие, образование и здравоохранение, чтобы коренные народы могли использовать возможности для развития жизнеспособных и самодостаточных общин.

1. Долгосрочные стратегии экономического развития

60. Принципиальная позиция правительства в отношении коренных народов заключается в том, чтобы обеспечить сохранение их уникальной культуры путем поддержки традиционной хозяйственной деятельности. В связи с этим Специальный докладчик заметил, что многие государственные должностные лица, с которыми ему довелось встречаться, в своих действиях, как представляется, исходят из того, что, если коренные народы займутся современными видами хозяйственной деятельности, которые, однако, не являются для них традиционными, их культура и самобытность, а, следовательно, и статус защищаемых коренных малочисленных народов окажутся под угрозой.

61. Тем не менее Специальный докладчик отмечает, что и в России, и в других частях мира есть примеры, которые доказывают, что общины коренных народов могут успешно заниматься предпринимательством, которое выходит за рамки традиционных видов хозяйствования, без ущерба для их уникальной культуры. В связи с этим в статьях 3, 20 и 23 Декларации отмечается, что коренные народы имеют право свободно осуществлять "свое экономическое, социальное и культурное развитие", сохранять и развивать свои экономические системы и "определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие". Право на развитие включает право на сохранение и продолжение традиционной хозяйственной деятельности и право решать развивать эту деятельность в современном мире и участвовать в более широких сферах экономической жизни.

62. Представители общин коренных народов России, с которыми беседовал Специальный докладчик, выражали сильное желание гораздо более активно участвовать в хозяйственной деятельности, которая не считается традиционной, в частности в разработке нефтяных месторождений или в деятельности других коммерческих и промышленных предприятий, а также развитию этнотуризма. Они рассматривают это как способ обеспечить экономическую жизнеспособность своих общин без долгосрочной зависимости от государственных субсидий.

63. Например, жители поселка Суринда Красноярского края, где проживают порядка 500 эвенков, пояснили, что их община не сможет выжить, полагаясь только на оленеводство. В настоящее время поселок зависит от субсидий из регионального и федерального бюджетов, но выделяемых поселку бюджетных средств абсолютно недостаточно, чтобы удовлетворять потребности, в частности, в новом жилье и объектах инфраструктуры. Жители поселка выразили надежду на то, что в будущем они смогут организовать коммерческие предприятия и тем самым обеспечить независимый приток поступлений в свою общину и смогут развиваться и процветать без постоянной государственной поддержки.

64. В качестве другого примера можно привести поселок Сикачи-Алян Хабаровского края, где проживают 312 жителей, главным образом нанайцев. Он расположен около петроглифов, возраст которых составляет 12 000 лет и которые являются остатками древнего нанайского поселения. Поселок существует главным образом за счет финансовой помощи со стороны регионального правительства, хотя 60% его жителей работают в близлежащем городе. Администрация поселка выразила заинтересованность в превращении исторических мест, где были обнаружены петроглифы, в популярный туристический объект с организацией экскурсий и продажей сувениров и поделок народных умельцев, чтобы поселок мог стать экономически самодостаточным. Однако это в настоящее время невозможно, поскольку все объекты исторического наследия являются собственностью федерального правительства и поселком не контролируются.

65. Некоторые должностные лица в Москве открыто поддержали идею о том, что коренные народы могли бы активно участвовать в современной хозяйственной деятельности, но указали на то, что на этом пути есть немало препятствий. Поскольку поселения коренных народов удалены от городских центров, транспортные издержки на их продукцию непомерно высоки или делают ее неконкурентоспособной. Специальный докладчик надеется, что государственные должностные лица тем не менее разработают долгосрочный план экономического развития в районах проживания коренных народов и будут стремиться к тому, чтобы поддерживать и поощрять развитие различных форм экономических обменов и предприятий, включая поддержку и развитие нетрадиционных видов хозяйствования.

2. Образование

66. При всех многочисленных позитивных сдвигах в сфере образования коренных народов проблемы остаются. По состоянию на 2002 год, 48% россиян из числа коренных народов имели только начальное образование, а 17% были неграмотными по сравнению, соответственно, с 8% и 0,5% для остальной части России¹². Во многих общинах только 15–50% их членов изучают свой родной язык.

67. Из-за удаленности поселений коренных народов многие дети из их числа учатся в школах-интернатах. Однако в разговорах со Специальным докладчиком преподаватели поделились с ним мнением, согласно которому школы-интернаты не являются идеальной формой образования для коренных народов, поскольку такая форма обучения вырывает детей как в буквальном, так и в культурном смысле из их традиционной среды обитания и отрывает их от семей. В правительствах некоторых регионов изучаются возможные формы обучения, которые лучше приспособлены к образу жизни общин коренных народов, нежели школы-интернаты, в частности такие, как кочевые школы, которые кочуют вместе с оленеводами.

68. Если говорить в более широком плане, то качество и значимость имеющихся школ для общин коренных народов можно было бы повысить, если бы эти общины, особенно родители, могли больше влиять на школьную программу и принимаемые административные решения. Школьная программа определяется региональными административными органами, которые обязаны следовать принятой на федеральном уровне для каждого класса базовой программе. Дети коренных народов учатся именно по этой программе, в которую дополнительно включены уроки родного языка. Региональные административные органы проявляют определенную гибкость, и некоторые школы пытаются воссоздать традиционные ритуалы и учить традиционным видам деятельности, хотя родители и местные общины имеют очень ограниченное влияние на решения по учебным программам.

69. В статье 14 Декларации говорится, что коренные народы имеют право создавать и контролировать свои системы образования и учебные заведения, обеспечивающие образование на их родных языках, таким образом, чтобы это соответствовало свойственным их культуре методам преподавания и обучения. Хотя существует, возможно, немало препятствий для обеспечения образования в небольших и удаленных поселениях и общинах, ведущих кочевой образ жизни

¹² «О федеральной целевой программе "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года"» (с внесенными в нее изменениями и поправками по состоянию на 6 июня 2002 года), Постановление № 564, 2001 год.

ни, необходимо прилагать решительные усилия к тому, чтобы содействовать формированию гибкой системы образования, позволяющей общинам коренных народов осуществлять более эффективный контроль.

70. Из нескольких неправительственных источников поступила информация о том, что некоторые принимаемые на федеральном уровне меры оказывают негативное воздействие на учебные учреждения коренных народов. Например, федеральная политика "оптимизации", которая направлена на консолидацию некоторых муниципальных услуг, одновременно с реформой местного самоуправления в соответствии с федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹³, привела к закрытию школ во многих небольших поселениях. Специальный докладчик выслушал жалобы на то, что поселок Бакланиха в Красноярском крае и одна из шорских деревень в Кемеровской области остаются без школ после закрытия. Обеспокоенные граждане и НПО утверждают, что такое закрытие школ не оставляют семьям с детьми иного выбора, как переехать в другое место и оставить свои общины. Хотя масштабы этой проблемы до конца не ясны, при принятии решений о закрытии школ необходимо тщательно все взвешивать в свете того, что их закрытие может иметь для общин коренных народов несоразмерные последствия.

71. Кроме того, в последние годы на основании федерального закона "Об образовании" многие регионы начали финансировать школы из расчета показателей на душу населения, а это привело к тому, что школы в небольших поселениях оказались в несопоставимо трудных условиях, с последующей ликвидацией ставок школьных психологов, социальных педагогов или преподавателей для детей с особыми потребностями. Во многих учебных заведениях были закрыты внеклассные кружки художественного творчества, рукоделия и художественной самодеятельности, а по некоторым предметам дети с первого по четвертый классы обучаются совместно.

3. Язык

72. В статье 68 Конституции Российской Федерации говорится, что Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Важно отметить, что официальные представители федерального правительства особо подчеркивали, что они признают большое значение сохранения и обеспечения условий для дальнейшего развития языков коренных народов. В Российской Федерации в настоящее время обсуждается возможность ратификации Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Правительство проводит консультации с европейскими партнерами по вопросу о том, как можно было бы адаптировать Хартию с учетом большого количества языков коренных народов в Российской Федерации; в Дагестане, на Алтае и в Мордовии начаты пилотные программы.

73. Специальный докладчик стал свидетелем ряда успешных и положительных инициатив, с которыми выступили региональные правительства и учебные заведения, по документированию, сохранению и изучению родных языков, но также узнал и о языках, о находящихся под угрозой исчезновения, и умирающих языках. Прилагаются усилия к оказанию поддержки выпуска книг и учебников на родных языках и разработке методологии обучения языкам коренных

¹³ Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 131, 2003 год.

народов. При многих высших учебных заведениях и культурных центрах созданы лаборатории или факультеты для изучения языков коренных народов. Однако даже в тех случаях, когда издаются учебники и книги на родных языках, они могут не попасть в удаленные поселения, где говорят на этих языках.

4. Охрана здоровья

74. По состоянию на 2002 год средняя продолжительность жизни коренного населения России была на 15 лет меньше среднероссийского уровня¹⁴, уровень безработицы в некоторых местах превышал 50%, а количество самоубийств было в четыре раза больше по сравнению со среднероссийским показателем¹⁵. Несмотря на некоторые признаки улучшения показателей здоровья коренного населения за последние несколько лет, по-прежнему поступают тревожные сообщения о состоянии здоровья общин коренных народов.

75. Отчасти в результате ухудшения состояния здоровья общин коренных народов, численность некоторых коренных народов резко сократилась, а некоторые из них оказались на грани вымирания. Хотя численность ненцев, ороков, селькупов, хантов, юкагиров, негидальцев, тофаларов, ительменов и кетов увеличивается одновременно с общей численностью коренных народов, некоторые группы коренных жителей по-прежнему находятся на грани исчезновения¹⁶. В научной литературе отмечается, что за последние 100 лет в России уже исчезло несколько коренных народов; однако мнения расходятся по вопросу о том, исчезли ли некоторые группы или они были включены в подгруппы в составе более крупных родственных этнических групп. Более точная информация должна быть получена после анализа результатов предстоящей общенациональной переписи населения, которая состоится в октябре 2010 года и которая всем россиянам даст возможность указать свою этническую принадлежность.

76. Проблемы в сфере здравоохранения в значительной мере обусловлены отдаленностью и небольшими размерами поселений, что затрудняет доступ к медицинским услугам и увеличивает их стоимость. Во многих случаях правительства регионов обеспечивают доступ к медицинскому обслуживанию в отдаленных районах, строя медицинские учреждения, возглавляемые средним медицинским персоналом в компактных поселениях, или периодически направляя вертолетами медицинские бригады для проведения периодических медицинских осмотров, вакцинации и оказания другой помощи. В чрезвычайных ситуациях в отдаленные поселения медицинские бригады направляются по вызову через телефонную или спутниковую связь или больные доставляются авиацией в близлежащие больницы. Однако получено много сообщений о поселках, особенно на Камчатке, которые не посещаются медицинскими бригадами на регулярной основе, и о по меньшей мере одном небольшом поселке Парень на Камчатке, где медицинская помощь не оказывается вот уже два года.

77. Загрязнение окружающей среды оказывает большое губительное воздействие на состояние здоровья коренных народов. Загрязнение реки Амур, которая течет из Китая, вызывает особенно большую тревогу в Хабаровском крае. Загрязнение реки приводит к уровню заражения рыб паразитами, который намного превышает естественный фон, а сырая рыба является основным продуктом питания коренных народов данного региона. Правительство региона при-

¹⁴ Aleksandr Shapovalov, Straightening Out the Backward Legal Regulation of "Backward" Peoples' Claims to Land in the Russian North: the Concept of Indigenous Neomodernism, 17 *Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.* 435 (2005).

¹⁵ Ibid.

¹⁶ См. Концепцию выше.

ступило к реализации программ "Чистая вода" и "Свежий хлеб", пытаясь наладить снабжение чистой питьевой водой и стимулировать потребление зерновых в дополнение к преимущественно мясному рациону коренных народов, и в настоящее время в регионе в местах их компактного проживания уже созданы водоочистные станции и построены 22 хлебопекарни.

78. Хотя официальные медицинские учреждения не отвергают методы традиционной медицины, больницы и медицинские центры не имеют указаний принимать в расчет традиционную медицину при назначении лечения или установлении диагноза. Люди могут считаться "традиционными знахарями", если у них есть официальное медицинское образование, и получать разрешение на лечение методами альтернативной медицины от региональных отделов здравоохранения. Шаманство, т.е. традиционная практика использования заклинаний в лечебных целях, является предметом научных исследований, но сама практика исчезает. Например, в Эвенкии согласно информации, которую получил Специальный докладчик, осталось только два практикующих эвенкийских шамана.

V. Выводы и рекомендации

Общая организационно-правовая база

79. В Российской Федерации предпринимаются важные шаги с целью обеспечить реализацию прав человека "коренных малочисленных народов" страны. Однако, чтобы ускорить позитивные сдвиги, обеспечить более полное соблюдение существующих правовых гарантий и сделать так, чтобы приверженность Российской Федерации принципам прав человека и конкретным контрольным показателям была реализована в отношении всех коренных народов всей России, этому необходимо постоянно уделять самое пристальное внимание.

80. Кроме того, федеральное и региональные правительства должны сотрудничать друг с другом, чтобы принять оптимальные и гармоничные законодательство и политику в отношении коренных народов, обеспечив региональным властям возможность проявлять достаточную гибкость без ущерба для федеральных приоритетов и прерогатив. Особое внимание следует уделять обеспечению успешного соблюдения правовых гарантий на местном уровне для всех общин коренных народов, в частности путем создания надежных механизмов контроля за соблюдением этих гарантий и устранения последствий их нарушения.

81. Права относящих себя к самостоятельной этнической группе народов, которые не отвечают законодательно установленным критериям получения статуса "коренных малочисленных народов", но тем не менее имеют характеристики, схожие с характеристиками отнесенных к этой категории народов, должны быть защищены. Следует рассмотреть возможность адаптации этой категории или распространения на такие группы мер по особой защите каким-то иным образом согласно соответствующим международным стандартам.

82. Федеральному правительству следует рассмотреть вопрос о том, чтобы сделать заявление в поддержку Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, приступить к комплексному обзору законов и программ Российской Федерации с целью обеспечить их соответствие положениям Декларации и принять последующие скоординиро-

ванные меры по реализации положений Декларации с учетом своеобразия коренных народов России.

Земли и природные ресурсы

83. Очень важно, чтобы государство в срочном порядке обеспечило согласованность, последовательность и определенность различных законов, которые касаются прав коренных народов, и в частности их права на доступ к земле и ресурсам. В соответствии с международными стандартами гарантии в отношении права пользования исконными землями и ресурсами должны характеризоваться правовой определенностью, осуществляться в полном объеме и на справедливой основе для всех общин коренных народов, не противоречить федеральным и региональным нормативно-правовым положениям и не противоречить различным законам, касающимся прав собственности, аренды земли и аукционов, рыбного промысла и управления лесным хозяйством, национальных парков и охраны окружающей среды, разработки нефтяных месторождений и регулирования деятельности коммерческих предприятий.

84. Законодательно закрепленные для коренных народов гарантии пользования землей и ресурсами должны быть способными устоять в случае проведения в будущем земельных реформ, внесения поправок в законы, регулирующие охоту и рыболовство, или принятия любых других новых законов, затрагивающих общины коренных народов. Необходимо срочно обратить внимание на внесение необходимых поправок или изменений в Земельный кодекс, федеральный закон об охоте и другие законодательные положения, которые в настоящее время противоречат правам коренных народов на земли и ресурсы или мешают их осуществлению.

Добывающая промышленность и другие отрасли промышленности

85. Необходимо принять дополнительные федеральные законы для регулирования отношений между промышленными и добывающими предприятиями и общинами коренных народов, сделав особый упор на право коренных народов на реальные консультации с ними по поводу затрагивающей их промышленной деятельности и право на компенсацию и меры по ликвидации последствий. В рамках федерального законодательства следует разработать стандарты и модели механизмов проведения консультаций между коренными народами и промышленными и добывающими предприятиями с учетом соответствующих международных норм, а также ввести требование о проведении этнографической экспертизы и обеспечить совместное использование экологических ресурсов в интересах содействия долгосрочному устойчивому развитию. Важно отметить, что право коренных народов на консультацию с ними при принятии решений, которые их затрагивают, должно охраняться во всех случаях, когда промышленное развитие затрагивает их общины, – даже тогда, когда нет образованной территории традиционного природопользования или иных признанных гарантий землепользования.

86. Во многих случаях были заключены соглашения об освоении природных ресурсов на землях коренных народов или поблизости от них, которые приносят соответствующим коренным народам определенную выгоду.

ду. Однако требуется более широкое понимание сотрудничества: вместо того чтобы сводить взаимодействие между добывающими отраслями и коренными народами лишь к соглашениям о компенсации, административным органам следует поощрять приобретение доли в собственности и участие в прибылях добывающих отраслей там, где общины коренных народов проявляют к этому интерес.

87. Федеральному правительству следует выработать надежные методы контроля за осуществлением промышленных проектов, таких как Эвенкийская ГЭС, с целью обеспечить, чтобы права коренных народов на эффективную консультацию, компенсацию и меры по ликвидации последствий соблюдались в полном объеме. Это особенно важно в случаях с утвержденными правительством проектами, требующими переселения людей, т.е. принятия особо интрузивной и вносящей дезорганизацию меры, которая должна осуществляться только при наличии свободного, предварительного и осознанного согласия затрагиваемых коренных народов. Принципиально важно, чтобы государственные органы и соответствующая община коренных народов согласовывали место переселения, чтобы права общины на земли были юридически гарантированы и чтобы жители получали всю необходимую поддержку, которая позволяла бы им образовывать свою новую общину так, как они того пожелают.

Участие в политической жизни и самоуправление

88. В целом, коренные народы недопредставлены в государственных органах власти на федеральном и региональном уровнях. Для решения этой проблемы следует принимать меры, направленные на укрепление и дальнейшее отлаживание официальных механизмов для обеспечения того, чтобы коренным народам предоставлялись надлежащие возможности для участия в политической жизни, и следует создать нормативную базу, обеспечивающую, чтобы при принятии законодательных, стратегических или административных решений, затрагивающих коренные народы, с ними проводились консультации. Федеральное правительство и правительства регионов должны поощрять и поддерживать формирование организаций гражданского общества коренных народов, чтобы расширить их участие во всех сферах общественной жизни.

89. Федеральному правительству и правительствам регионов следует рассмотреть вопрос о создании парламентских советов или ассамблеи коренных народов, представляющих коренные народы и обеспечивающих их участие в текущей законотворческой и политической деятельности, как это уже сделано – по меньшей мере в какой-то степени в некоторых регионах. При разработке механизмов, обеспечивающих участие коренных народов и развитие местного самоуправления, следует признавать такие традиционные формы иерархических отношений, а также традиции и обычаи, которые возрождаются и развиваются.

90. Органам власти на всех уровнях следует демонстрировать уважение права коренных народов на развитие и самоуправление на основе традиций и своих обычаев и институтов принятия решений и обеспечивать, чтобы традиции и обычаи принимались во внимание в судах при вынесении решений по спорам, в которых участвуют коренные народы или затрагиваются их проблемы. Следует укреплять юридическую защиту права коренных народов на реальное местное самоуправление.

Экономическое развитие

91. В свете сферы охвата права коренных народов на самоопределение в отношении их экономического развития необходимо обеспечить общий политико-правовой режим, который был бы перспективным и учитывал динамику развития культуры коренных народов, структуры землепользования и экономических отношений. Уже действует ряд важных мер, защищающих оленеводство и другие виды традиционной хозяйственной деятельности, которые следует укреплять и эффективно осуществлять. Федеральному правительству и правительствам регионов следует также рассмотреть возможность поощрения и поддержки хозяйственной деятельности предпринимателей из числа коренных народов, которая необязательно должна ограничиваться маломасштабными традиционными видами хозяйствования, в качестве одного из путей укрепления общин и создания благоприятных условий для самоуправления, занятости и самообеспеченности.

Образование и язык

92. Следует прилагать дальнейшие усилия к расширению возможностей получения образования, существующих у коренных народов, у которых по сравнению с другими жителями России наблюдается более высокий уровень неграмотности. Федеральному правительству и правительствам регионов следует поддерживать усилия коренных народов, направленные на создание таких учебных заведений, которые лучше всего отвечают потребностям их общин. Органам власти совместно с коренными народами следует продолжать экспериментировать с новыми моделями образования, больше приспособленными к потребностям и приоритетам коренных народов, а также продолжать совершенствовать модель школ-интернатов. Следует разработать механизмы, позволяющие общинам коренных народов, особенно родителям, более активно и более регулярно участвовать в принятии решений, касающихся школьных учебных программ, и обеспечивающие достаточную гибкость в плане участия родителей в процессе принятия решений в отношении предметов, которые должны преподаваться, языка, на котором должны преподаваться эти предметы, и других вопросов.

93. Следует тщательно проверить факты, связанные с закрытием школ и негативными последствиями этого для небольших общин коренных народов, и принять меры по исправлению ситуации, при этом следует тщательно проанализировать любые решения органов власти, которые обращаются поощрением таких закрытий или ограничивают образовательные возможности общин.

94. В целях сохранения и развития языков коренных народов уже предпринято несколько крупных инициатив, хотя для возрождения находящихся под угрозой исчезновения или умирающих языков могут потребоваться дальнейшие усилия. Первостепенное внимание следует уделить мерам, обеспечивающим контроль коренных народов над программами, которые направлены на сохранение и развитие их языков.

Охрана здоровья

95. В целом в силу ряда исторических факторов состояние здоровья коренных народов России остается неблагополучным. Следует укрепить государственные программы, призванные улучшить положение в этой области, подкрепив созданием таких механизмов, которые позволили бы общинам коренных народов в полной мере участвовать в институциональном процессе принятия решений, касающихся охраны их здоровья. Представители коренных народов отмечали, что федеральные и региональные программы охраны здоровья должны гарантировать и обеспечивать более частое и регулярное направление медицинских бригад в удаленные районы для проведения регулярных медицинских осмотров, а также обеспечивать более удобный доступ в тех случаях, когда необходима медицинская помощь. Следует изучить и использовать потенциальные возможности новых технологий для решения некоторых проблем, связанных с доступом к медицинскому обслуживанию. Особое внимание следует уделять проблемам алкоголизма и последствиям загрязнения окружающей среды для здоровья. Следует поощрять возрождение традиционной медицины и обучение методам современной медицины большего числа врачей – представителей коренных народов.

96. Особое внимание следует уделить обеспечению благополучия женщин и детей и следует собирать больше данных о состоянии их здоровья и о социальных показателях по итогам следующей общенациональной переписи населения (запланированной на 2014 год).