1

Министерство образования и науки Российской Федерации Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова»

С.Н. Горбунов, М.Ю. Задорин

Коренные народы и устойчивое развитие

Монография

Архангельск



Ä

УДК 342.72+341 ББК 67.400.34+67.91 Г676

> Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова

Реиензенты:

профессор, доктор юридических наук **H.A. Чертова**, профессор, доктор юридических наук **Б.А. Молчанов**, профессор, кандидат юридических наук **Б.М. Ашавский**

Горбунов, С.Н.

Г676 Коренные народы и устойчивое развитие: монография / С.Н. Горбунов, М.Ю. Задорин; Сев. (Арктич.) федер. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Архангельск: ИД САФУ, 2014. – 358 с.

ISBN 978-5-261-00908-5

Монография представляет собой исследование культурно-исторической и правовой идентичности коренных народов мира. Дается анализ существующих национально-правовых концепций относительно коренного населения, которое борется за признание права на самоопределение и устойчивое развитие в эпоху глобализации.

Для юристов, специалистов в области конституционного права зарубежных стран и международного публичного права.

УДК 342.72+341 ББК 67.400.34+67.91

ISBN 978-5-261-00908-5

- © Горбунов С.Н., Задорин М.Ю., 2014
- © Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, 2014

Ä

Оглавление

Введение	
Глава I. О предпосылках формирования правового статуса коренных народов на международном и национальном уровнях	
§ 1.1. Исторические аспекты формирования правового статуса ко-	
ренных народов	1
§ 1.2. Понимание суверенитета аборигенных народов в США	5
§ 1.3. Применение концепции «нации» к аборигенам Австралии	6
§ 1.4. Проблемы определения правового статуса народа маори в	8
Новой Зеландии	10
у 1.5. Коренные народы в современном международном праве	10
Глава II. Коренные народы как субъекты права	
на окружающую среду	
§ 2.1. Окружающая природная среда – составляющая традицион-	
	13
§ 2.2. Закрепление прав коренных народов на окружающую среду	
	15
§ 2.3. Закрепление прав коренных народов на окружающую среду	
на национальном уровне	17
Глава III. О применимости международно-правовой	
концепции самоопределения к коренным народам	
§ 3.1. Развитие концепции самоопределения в контексте определе-	
•	19
§ 3.2. Закрепление права на самоопределение в Декларации ООН	
о правах коренных народов и значение института автономии	22

Ä

Глава IV. Основные направления устойчивого развития коренных народов

Библиографический список	351
Заключение	341
Jeron moore production	282 301
§ 4.3. О гуманитарной составляющей международной концепции	300
§ 4.2. «Партнёрство» как форма участия в процессах подготовки и	269
§ 4.1. Проблемы реализации концепции устойчивого развития в современном мире	254

Ä

Введение

Различные вопросы, связанные с коренными народами, можно охарактеризовать как неразрешённую проблему, доставшуюся в наследство от колониализма, тоталитарных режимов, урегулирования которой, по-прежнему, к сожалению, не удаётся добиться в рамках международной системы, в то время как национальные правительства всё так же неохотно признают проблемы таких народов и даже сам факт их существования¹.

Коренной народ, даже в тех случаях, когда он составляет большинство в стране, обладает всеми характерными особенностями национального меньшинства, которое очень часто угнетается господствующим обществом, что приводит даже к вооруженных столкновения и невинным жертвам². Он может иметь иной язык, религию или культуру, которые зачастую подвергаются дискриминации со стороны доминирующего населения. Отличительной особенностью коренного народа является владение землёй или наличие территориальных претензий. Подобно большинству меньшинств коренной народ зачастую бывает полностью лишён возможности занимать государственные, административные должности и другие должности специалистов старшего звена. Не имея доступа к структурам власти, определяющим их судьбу, он оказывается в стороне от основного процесса развития всего общества.

Маргинализация многих коренных народов может быть объяснена с одной стороны той традиционной экономической деятель-

¹ Indigenous peoples: Challenges facing the international community. Published by the United Nations Department of Public Information. DPI/1937/B. December 1997. URL: http://www.un.org/rights/50/people.htm (дата обращения: 02.11.2012).

² Guatemala under Pressure to Investigate Shooting of Native Protesters by Danilo Valladares. Inter Press Service. News Agency. URL: http://www.ipsnews.net/2012/10/guatemala-under-pressure-to-investigate-shooting-of-native-protesters/ (дата обращения: 02.11.2012).

ностью, которой они занимаются, а также их физической изоляцией, а также принудительной ассимиляцией, посредством которой они потеряли изначальные навыки для осуществления традиционной деятельности, которые были жизненно необходимы для устойчивого развития¹. Это, как правило, кочевые или полукочевые народы, а также земледельцы, занимающиеся переложным земледелием, подобно народам, живущим в лесах Центральной Америки и Юго-Восточной Азии.

Коренные народы избегают создания чрезмерно централизованных политических институтов и осуществляют организацию своей жизни в основном на уровне общины. Решения принимаются только после того, как в рамках общины достигнуто единое мнение. К голосам старейшин коренных народов прислушиваются не потому, что они могут использовать силу для принуждения, а потому, что они олицетворяют коллективный опыт, накопленный многими поколениями жителей общины.

Принадлежность к коренному народу не сводится только лишь к наличию каких-либо внешних признаков. Она выражается в чувстве духовной близости, сознании принадлежности к самобытной культуре, обладающей характерными особенностями. Коренной народ считает, что он отличается от основных слоёв общества в современном государстве. Сознание принадлежности к коренному народу объединяет народы совершенно разных культур — от индейцев майя в Южной Америке или саамов в Скандинавских странах до аборигенов Австралии или коренных жителей Гавайских островов.

Большинство коренных народов имеет представление об окружающем их мире, важнейшим принципом которого является священный характер земли и природных ресурсов: матери-земли. Коренные народы считают свою территорию или земли священными. Земля это — живое существо. Подобная сильная привязанность к земле встречается практически у всех коренных народов. Владение землёй или отношение к ней как к товару, который может быть использован, а затем брошен, считается у них страшным преступлени-

¹ Engaging the marginalized: Partnerships between indigenous peoples, governments and civil society. Guidelines for engagement with indigenous peoples. United Nations Workshop 2005. International Conference on Engaging Communities. Brisbane. Australia. 15 august 2005. URL: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/engagement_en.pdf (дата обращения: 02.11.2012).

ем, заслуживающим проклятия. Земля и её природные ресурсы являются дарами, которые вверены им для сохранения и последующей передачи в нетронутом виде будущим поколениям. Из созданного ими представления о земле, природе и жизни, а также о взаимоотношениях между этими элементами можно многому поучиться.

В зависимости от определения коренных народов в различных национальных правовых системах их число может быть весьма различным. Согласно общепринятой оценке коренные народы всего мира насчитывают более 300 млн. человек¹. Они живут на всех континентах, в богатых и бедных странах. Согласно оценкам, в Австралии проживают около 250 тыс. аборигенов, в Новой Зеландии – 300 тыс. маори, в Скандинавских странах – 60 тыс. саамов, а в приполярных государствах – 100 тыс. инуитов (эскимосов), от 30 до 80 млн. (наименьший показатель – правительственные оценки, наивысший – оценка самого коренного населения) коренного населения проживают в Центральной и Южной Америке, в России – порядка одного млн². При использовании таких крупных показателей и обобщении их особенностей существует опасность того, что коренные народы могут быть представлены в качестве единообразной и гомогенной группы. В реальности всё обстоит совсем иначе. Даже в рамках одной страны коренные народы могут существенно отличаться друг от друга. Несмотря на наличие некоторых общих основополагающих черт, характерных для всех коренных народов, существуют и серьёзные различия. Наибольшее значение имеют различия в их взаимоотношениях с обществом за пределами данной группы. Вместе с тем большинство коренных народов в настоящее время поддерживают регулярные или даже постоянные контакты за пределами своих территорий.

В общинах, в которых по-прежнему сохраняются традиционные виды экономической деятельности, подобно разведению оленей у саамов или охоте и рыболовству у иннуитов, основным источником доходов для многих представителей коренного народа является работа по найму. Во многих частях Азии, где коренные

¹ Бутрос-Гали Б. Организация Объединённых Наций и права человека. Информационный центр ООН в Москве. Департамент общественной информации ООН. М., 1995. С. 131.

² Коренное население – глобальное стремление к справедливости // Доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1988. С. 14.

народы практикуют переложную систему земледелия, а земля находится в собственности общины, отмечается рост числа семей, покупающих земельные участки и превращающихся в оседлых крестьян. Даже в рамках общин могут быть значительные различия. Во многих странах представители коренных народов являются государственными служащими, заняты в областях, связанных с искусством, спортом, работают на предприятиях и в хозяйствах по разведению крупного рогатого скота или ведут традиционный образ жизни.

Формы политической организации, основанные на общинном образе жизни, а также экономическая и социальная маргинализация делают коренные народы особенно уязвимыми перед лицом могущественных политических и экономических сил (в том числе, транснациональных корпораций), которые посягают на их структуры. Кроме того, многие правительства рассматривают ценности и образ жизни коренных народов как неуместные в современном мире. Их сельскохозяйственная деятельность, подобно скотоводству или переложному земледелию, требует широкого доступа к земле. Хотя правительства считают некоторые методы, практикуемые коренными народами, непроизводительными, во многих случаях они остаются по-прежнему, наиболее разумными с экологической точки зрения методами использования земель в районах со специфическими природно-климатическими условиями. Правительства, ориентирующиеся на высокие темпы развития, считают их бережное отношение к земле и природным ресурсам непрактичным. В некоторых случаях верования и обычаи коренных народов высмеиваются как отсталые и устаревшие. В других случаях преобладает патерналистская концепция «цивилизаторской» миссии.

Центральным элементом проблемы коренных народов является встречающееся ещё расистское отношение доминирующего общества по отношению к коренным народам.

Ни во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., ни в двух Международных пактах о правах человека 1966 г. ничего не сказано о коренных народах. Первоначальная пассивность ООН в том, что касается коренных народов, объяснялась национальной политикой, которая до недавнего времени была в основном интеграционной и строилась на предположении, что коренное население будет постепенно поглощаться более широким обществом.

Сегодня большинство государств и коренные народы отвергли политику ассимиляции. В рамках ООН начали проводиться иссле-

дования по вопросам дискриминации в отношении коренных народов для чего в 1982 г. была создана Рабочая группа по коренным народам¹. В результате был подготовлен Проект декларации ООН о правах коренных народов (окончательная редакция была принята в 2007 г.), а Подкомиссия по предупреждению дискриминации меньшинств начала рассматривать два исследования, подготовленные специальными докладчиками: одно — по вопросу о договорах между коренным населением и государствами, а другое — о руководящих принципах защиты культурного и интеллектуального наследия коренного населения. Для поиска решения проблем коренных народов в таких областях как здравоохранение, образование, развитие, окружающая среда и права человека Генеральная Ассамблея ООН на своей 49 сессии провозгласила Международное десятилетие коренных народов мира (1995—2004 гг.). Девиз десятилетия: «Коренные народы: партнёрство в действии».

Состоявшаяся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро Конференция ООН по окружающей среде и развитию уделила большое внимание факторам оказывающим влияние на процессы устойчивого развития, среди которых названы динамика населения, охрана и укрепление здоровья человека, учёт вопросов окружающей среды в процессах принятия решений, укрепление роли основных групп населения (в т.ч. коренных народов). В частности, в Повестке дня на XXI в. (Раздел 3, Глава 26) о коренных народах сказано: «Для коренных народов и местных общин характерна историческая привязанность к своим землям; как правило, их представители являются потомками исконных жителей таких земель. В контексте 26 главы понятие «земли» охватывает также окружающую среду территорий, на которых традиционно проживают соответствующие народы. На протяжении многих лет формировались и передавались из поколения в поколение целостные традиционные научные представления об их землях, природных ресурсах и окружающей среде. Коренные народы и местные общины должны в полной мере пользоваться правами человека и основными свободами, не сталкиваясь при этом с какими-либо препятствиями или дискриминацией. К сожалению, под воздействием факторов экономического, социального и исторического характера складывается тенденция

¹ Исследователько-информационный центр документации коренных народов. URL: http://www.docip.org/Previous-Working-Group-on-Indi.66+ M5d637b1e38d.0.html (дата обращения: 09.01.2013).

к ограничению возможностей их полноценного участия в деятельности по обеспечению устойчивого развития на собственных землях. Принимая во внимание взаимосвязь между состоянием природной среды, устойчивым развитием и культурным, социальным, экономическим и физическим благополучием коренных народов, в рамках национальных и международных усилий по обеспечению вышеназванных условий необходимо уделять должное внимание и содействовать повышению роли коренных народов и местных общин, а также признавать и укреплять эту роль»¹.

В настоящее время не существует более важной проблемы, чем выживание человечества и сохранение окружающей среды. Экологические проблемы заняли первое место в развитии научного знания и всей жизни современного общества². Осознание человеком его места и роли в эволюции природы приводит к разработке правовых и морально-этических норм поведения, служащих гармонизации его отношений с окружающей природной средой³.

На современном этапе развития мировой экономики всё более интенсивно используются природные ресурсы, и загрязняется окружающая среда. Научно-технический прогресс постоянно вовлекает в производственную деятельность природные ресурсы, таким образом, приводит их как к количественному, так и к качественному истощению. Антропогенное воздействие на природную среду приобрело такие масштабы, в которых оно подрывает естественную основу существования самого человека⁴. Жизнеобеспечивающие функции природных объектов и экосистем оказались нарушенными. Этот факт коренным образом изменил отношение человека к природе и всему окружающему. Пришло понимание социальной ценности благоприятной окружающей среды⁵.

¹ Повестка дня на XXI век. См.: UN Doc. A/CONF.151/26/REV.1 (VOL.I) + Corr.1.URL:http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21. shtml (дата обращения: 02.02.2013).

² UN Global Issues. Environment. URL: http://www.un.org/en/globalissues/environment/ (дата обращения: 10.11.2012).

³ Understanding sustainable development. URL: http://www.unesco.org/education/tlsf/mods/theme_a/mod02.html (дата обращения: 10.11.2012).

⁴ United Nations Global Issues. URL: http://www.unglobalcompact.org/Issues/Environment/ (дата обращения: 10.11.2012).

 $^{^5}$ Шатаева С. Некоторые аспекты участия государства в обеспечении права на благоприятную окружающую среду // Право и жизнь. 2003. № 58 (6). С. 114–129.

Человек является частью природы. Взаимосвязь природы и общества — диалектическое единство человека и окружающей среды¹. Человек, как составная часть биомассы Земли на протяжении всей своей эволюции находился и находится в непосредственной зависимости от окружающей природы. Так, отдельные элементы природы являются непосредственными источниками удовлетворения естественных физиологических потребностей человека — дыхания, утоления жажды, питания. А для коренных народов само их существование в качестве таковых возможно лишь при условии полной интеграции в соответствующую экосистему. Состояние природных ресурсов, прежде всего лесов, вод, земель, определяет состояние климата и природных условий, от которых зависит человек. Природные богатства являются источником удовлетворения разнообразных, всё возрастающих, по мере развития человека его материальных потребностей.

Развитие человеческого общества никогда не было бесконфликтным. Существуют проблемы, которые являются вечными «спутниками» цивилизации. Это противоречие между развитием цивилизации и природой, в которой оно происходит². При этом природа — это не окружение, в котором развивается общество. Общество — это органическая часть природы. В определенные моменты развития происходит накопление и обострение противоречий между природой и обществом. Это влечёт возникновение чрезвычайных ситуаций, дестабилизацию социальной и природной систем.

Взаимодействие между природой и обществом развивалось не гармонично, а в форме усиливающихся экологических кризисов. Экологический кризис — явление социальное, и именно он вызвал появление различного рода концепций, пытающихся объяснить причины нарушения гармонии в развитии системы природаобщество³.

Концепция потребительского отношения к природе: природа – это кладовая, из которой должны извлекаться ресурсы для

 $^{^1}$ Алексеев В.П. Природа и общество: этапы взаимодействия // Экология и жизнь. 2002. № 2. С. 5.

 $^{^2}$ Гучков В.В. Экологическое право. М.: Юнити-Дана; Закон и право. 2000. С. 5.

 $^{^3}$ Алексеев М. Оставить Землю живой // Природа и человек. Свет. 2002. № 5. С. 17.

развития материального производства и создания богатства общества. Потребительское отношение к природе и её ресурсам было господствующим до того, как человечество осознало значимость последствий развития цивилизации.

Концепция невмешательства в природу: все процессы в природе осуществляются на основе объективных законов и всякие попытки вмешательства в природу с целью исправления её «недостатков», без учёта процессов её эволюции оборачиваются серьёзными последствиями, как для человека, так и для природы. Эта концепция не может быть реализована в жизнь, так как человек в процессе общественного развития не может не вмешиваться в природу¹.

Отдельно можно говорить об учении о ноосфере, сфере «Разума», организовавшего устойчивое, равновесное с природой неограниченное во времени развитие человечества. Быстрое влияние человека на окружающую природную среду, как говорил В.И. Вернадский, свидетельствует о том, что не за горами то время, когда он превратится в основную геолого-образующую силу и должен будет принять на себя ответственность за будущее развитие природы. Развитие окружающей среды и общества сделается неразрывным, и биосфера перейдёт в ноосферу. По утверждению В.И. Вернадского, человек — это носитель, ответственный за развитие всего процесса. Недопустимо использовать силы человеческого разума для уничтожения или подавления всего живого².

Деятельность «Римского клуба», международной ассоциации экономистов, демографов, социологов, учёных-естественников, представителей делового мира, основанной с целью выработки прогнозов развития общества, привела к появлению в 1960—1970 гг. Концепции ограничения экономического развития, потребностей и народонаселения³. Возникновение этой концепции явилось следствием истощения природных ресурсов, повышением уровня загрязнения окружающей природной среды, деградации природы. Сторонники этой концепции настаивали на снижении уровня потребностей людей, ограничении развития экономики в

¹ Бринчук М.И. Экологическое право. М.: Юристъ, 2002. С. 20.

 $^{^2}$ Федотов А. Ноосфера: Развитие идей // Диалог. 1998. № 10. С. 51.

 $^{^3}$ Балашенко С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды. Мн.: БГУ, 2000. 341 с.

развитых странах, а также на решении проблемы перенаселения с целью предотвращения неконтролируемого снижения численности населения и объёма производства во всём мире¹. Впоследствии некоторые из этих предложений оказались созвучными концепции устойчивого развития.

Концепция устойчивого развития является наиболее распространённой и поддерживаемой мировым сообществом моделью взаимодействия человека и природы. Её появление связано с природоохранительной деятельностью ООН². Устойчивое развитие включает два ключевых понятия: понятие потребностей (в частности, необходимых для существования беднейших слоёв населения), которые должны быть предметом первостепенного приоритета; и понятие ограничений, обусловленных состоянием технологии и организации общества, накладываемых на способность окружающей среды удовлетворять нынешние и будущие потребности³.

Человек — это высшее по разуму существо и очень важно, чтобы его воздействие на природу было продуманным и разумным, и только экологически образованный человек может выработать оптимальную концепцию взаимоотношения экологии и экономики, а, следовательно, природы и общества. Это возможно, если представить природу с её ассимиляционным потенциалом как один из резервов благосостояния и развития общества⁴.

Проблемы обеспечения устойчивого развития сложны и многогранны и не имеют на сегодняшний день однозначных решений. В период, когда страны предпринимают отчаянные попытки, стремясь вырваться из финансового кризиса, добиться восстановления экономического роста и увеличения доходов, экологические

¹ Бринчук М.И. Экологическое право: учебник. М., 2002. С. 23.

² Urdal H. Demographic Aspects of Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict. Presentation to the United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development. United Nations (New York 21-23 January 2008). URL: http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/Urdal.pdf (дата обращения: 10.11.2012).

 $^{^3}$ Кучин И.А. Устойчиво ли постсоветское развитие? // Экология и жизнь. 2001. № 5. С. 19.

⁴ Каландаров К.Х. Экологическое сознание. Сущность и способы формирования. М., 1999. С. 41.

соображения отходят на второй план¹. Вследствие всё большей деградации окружающей среды, загрязнения, промедлений со снижением объёма выбросов парниковых газов, истощения ресурсов и существующих угроз биоразнообразию — проблем, которые усугубляются неустойчивыми уровнями потребления в развитых странах и обусловлены нищетой, экологическими нагрузками в развивающихся государствах² и странах с переходной экономикой³ — предпринимаемые усилия оказываются тщетными.

Решение этих проблем осложняется нагрузкой на физические ресурсы планеты, обусловленной продолжающимся ростом населения. Согласно сценарию средней рождаемости, представленному в опубликованном в 1999 г. Отделом народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН долгосрочном мировом демографическом прогнозе, численность населения в мире вероятно возрастёт с 6 млрд. в 1999 г. до 9,7 млрд. в 2150 г.⁴, а затем стабилизируется на уровне несколько превышающем 10 млрд. человек. Рост численности населения вплоть до 2030 г. будет происходить почти исключительно в городских центрах менее развитых регионов⁵.

¹ 15 декабря 2012 года Канада окончательно вышла из Киотского протокола к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. См.: C.N.796.2011.TREATIES-1. Depository notification. URL: http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/background/application/pdf/canada.pdf.pdf (дата обращения: 10.11.2012).

² Развивающимися регионами (Developing regions) в соответствии со стандартами ООН являются: Африка (002), Америка (019), исключая Северную Америку, Вест-Индия (029), Центральная Америка (013), Южная Америка (005), Азия (142), исключая Японию, Океания (009), исключая Австралию и Новую Зеландию. См.: URL: http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm (дата обращения: 10.11.2012).

³ Странами с переходной экономикой (Transition countries) в соответствии со стандартами ООН являются: все страны СНГ (172) (в т.ч. фактический участник — Украина), а также Албания (008), Босния и Герцеговина (070), Хорватия (191), Черногория (499), Сербия (688), Македония (807). См.: URL: http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm (дата обращения: 10.11.2012).

⁴ Доклад Генерального секретаря о работе Организации. П. 179. См.: UN Doc. A/55/1 30 августа 2000 года. URL: http://www.goummg.ru/docs/modelun12/gareport.pdf (дата обращения: 10.11.2012).

 $^{^5}$ Аннан К. Общая судьба — общая решимость // Годовой доклад о работе ООН за 2000 год. Нью-Йорк, 2000.

В системе ООН основным межправительственным форумом, содействующим продвижению комплексных предложений в целях достижения устойчивого развития, является Комиссия по устойчивому развитию. На своей 8-й сессии весной 2000 г. Комиссия по устойчивому развитию рассмотрела целый комплекс сельскохозяйственных проблем, а также вопрос о комплексном планировании и рациональном использовании земельных ресурсов!. Такие обсуждения проблем земельных ресурсов, устойчивого развития сельского хозяйства, торговли, экономического роста и глобализации с участие представителей самых разных кругов дают возможность представительным организациям гражданского общества, в том числе и представителям коренных народов и частным компаниям не только довести до сведения правительственных должностных лиц свои мнения о существующих проблемах, но и предложить свои решения.

Учитывая все эти трудности, среди зарубежных учёных высказывается мнение о необходимости рассматривать право на развитие не как право человека, а как рамочную концепцию и программу, определяющую политику государств. До сих пор включению гуманитарной составляющей в концепцию развития и оказания помощи в развитии всегда препятствуют политические противостояния².

 $^{^{1}}$ Доклад Генерального секретаря о работе Организации. П. 182. См.: UN Doc. A/55/1 30 августа 2000 года. URL: http://www.goummg.ru/docs/modelun12/gareport.pdf (дата обращения: 10.11.2012).

² Alfredsson G. A Possible First Step in the Implementation of the Right to Development // Nordic Journal on Human Rights. 1987. Vol. 5. P. 80.