



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/1997/3/Add.1  
16 June 1997

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по предупреждению  
дискриминации и защите меньшинств  
Рабочая группа по коренным народам  
Пятнадцатая сессия  
28 июля - 1 августа 1997 года  
Пункт 5 предварительной повестки дня

ОБЗОР СОБЫТИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ПООЩРЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА  
И ОСНОВНЫХ СВОБОД КОРЕННЫХ НАРОДОВ: ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА,  
ЗЕМЛЯ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

Записка секретариата

Добавление

Информация, полученная от организаций коренных народов  
и неправительственных организаций

1. В резолюции 1982/34 от 7 мая 1982 года Экономический и Социальный Совет уполномочил Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств ежегодно создавать рабочую группу по коренным народам для обзора событий, касающихся поощрения и защиты прав человека и основных свобод коренных народов, а также информации, ежегодно запрашиваемой Генеральным секретарем, и уделять особое внимание развитию норм, касающихся прав коренных народов.
2. В своей резолюции 1996/31 от 29 августа 1996 года Подкомиссия просила Генерального секретаря предложить организациям коренных народов и неправительственным организациям представить информацию, в частности по вопросам, относящимся к окружающей среде, земле

и устойчивому развитию. В своей резолюции 1997/32 от 11 апреля 1997 года Комиссия по правам человека настоятельно призвала Рабочую группу продолжить всесторонний обзор событий и приветствовала ее предложение выделить конкретные темы Международного десятилетия коренных народов мира. На основе этих резолюций были разосланы соответствующие запросы. В настоящем документе содержатся ответы, которые были получены к 10 июня 1997 года от организаций коренных народов и неправительственных организаций, занимающихся вопросами поощрения и защиты прав человека и основных свобод коренных народов.

#### СОВЕТ СААМИ

[Язык оригинала: английский]  
[29 мая 1997 года]

#### Коренные народы: земля, окружающая среда и устойчивое развитие

3. Земля и природные ресурсы имеют важнейшее значение для коренных народов во всем мире. Наряду с вопросом о самоопределении, доступ к земле, а также контроль над землей и земельными ресурсами являются для коренных народов всего мира жизненно важными. От этого зависят фактическое выживание и сохранение культуры коренных народов. Для того чтобы выжить, коренные народы и их общины должны иметь возможность владеть и пользоваться своей землей и ресурсами, а также сохранять их и рационально обустроить.

4. С незапамятных времен коренные народы во всем мире возделывали свои земли и осваивали ресурсы, не угрожая и не нанося ущерба экосистеме. Поэтому обычаи коренных народов, основанные на традиционных знаниях и опыте возделывания и сохранения земель и природных ресурсов, также приобретают крайне важное значение при любых попытках переосмыслить нынешние концепции экономической деятельности, которые требуют значительных ресурсов и наносят ущерб окружающей среде.

5. Под воздействием постоянно растущих потребностей городского населения происходит ускорение глобальной экономической деятельности. Это, несомненно, увеличивает нагрузку на земли и ресурсы коренных народов. Если образ мышления и практические методы не будут изменены, то уже в ближайшее время негативные последствия такой политики скажутся еще более серьезным образом на положении не только коренных народов, но и, возможно, всего человечества.

6. Во всем мире коренные народы выдвигают свою концепцию правовых норм и земельных прав, основанную на их собственных обычаях и традициях, в поддержку своих заявлений о том, что их традиционные территории, включая земельные ресурсы, принадлежат им, а не национальному государству. Такие притязания коренных народов, как правило, отклоняются со ссылками на различные варианты принципа terra nullius.

7. Даже при том, что в настоящее время юридическая действенность принципа *terra nullius* является относительно слабой, на практике он по-прежнему широко применяется в тех случаях, когда речь заходит о земельных правах коренных народов. Причина, по которой до сих пор не уважаются права коренных народов на землю, водные и природные ресурсы, кроется в адаптируемости юридических аргументов и концепций, связанных с принципом *terra nullius*. Это происходит в самых разных формах и посредством выдвижения различных изолированных аргументов в обоснование необходимости сохранения сложившегося ранее положения, ущемляющего законные интересы коренных народов. То время, которое прошло после того, как государство завладело землями, зачастую используется в качестве аргумента на том основании, что в течение этого времени были установлены новые права пусть даже первоначальный захват земли был противозаконным. Как представляется, государства повсеместно пытаются оправдывать сохраняющуюся несправедливость по отношению к коренным народам, заявляя о том, что, несмотря на противозаконность осуществленного государствами ранее захвата земель, этот захват должен рассматриваться сегодня как законный, поскольку в течение столь продолжительного времени государства обладают этими землями и распоряжаются ими как собственники.

8. Нынешняя юридическая ситуация является результатом проводившейся в прошлом жестокой и противозаконной политики. Практически нельзя себе представить, как можно найти какое-либо долгосрочное решение, не устранив корень проблемы. Этот факт нельзя игнорировать при любых серьезных и конструктивных попытках решить данную проблему, даже если это не особенно нравится соответствующему государству.

9. Вопросы, касающиеся земельных прав коренных народов, землепользования и рационального управления природными ресурсами, имеют приоритетное значение и для народа саами – коренного народа, проживающего на территории Финляндии, Норвегии, России и Швеции. Традиционно саами добывали средства к существованию, занимаясь оленеводством, рыболовством, охотой и собирательством. Однако национальные законодательства указанных стран не признают за саами права на землю. Кроме того, не обеспечивается эффективно правовая защита от использования традиционных земель саами посторонними, что наносит ущерб их интересам.

10. Саами имеют свою традиционную территорию обитания, язык, культуру и историю. На протяжении тысячелетий они живут в некоторых районах Финляндии, Норвегии, России и Швеции, что документально подтверждают древнейшие исторические источники.

11. Согласно сложившемуся официальному мнению, саами не обладают какими бы то ни было правами на землю, и государства, присоединившие эти земли к своим соответствующим национальным территориям, вступили во владение "бесхозной землей". Вместе с тем некоторое время назад в законодательстве Швеции и Финляндии за саами было признано право собственности на землю, основанное на системе саамских поселений, где каждая семья владела и пользовалась наследственной или откупаемой у общины землей.

С фактической и юридической точек зрения это следует толковать как признание за саами права собственности.

12. Обычное право саами де-факто отвергается в национальных судах. Теоретически согласно принципам, закрепленным в национальных источниках права, суды должны признавать положения обычного права саами в случае неопределенности или двусмысленности. Однако положения обычного права саами никогда не применяются, если они противоречат национальному законодательству. На практике нормы обычного права саами могут приниматься во внимание лишь в том случае, когда положения законодательства оказываются весьма туманными. Обычное право саами и их правовая концепция находят весьма ограниченное отражение в законодательном процессе.

#### Финляндия

13. В Финляндии большинство саами живут в самой северной части страны, которую Конституция и Закон о статусе саами признают в качестве исконной саамской территории. В пределах этой демаркированной территории право саами на культурную автономию, осуществляемую через саамский парламент, закреплено в настоящее время в Конституции и в Законе о статусе саами благодаря внесению законодательных поправок, вступивших в силу 1 января 1996 года.

14. Действующее законодательство Финляндии не признает и не предоставляет саами каких-либо особых земельных прав на их собственную исконную территории, а также не признает за саами никаких эксклюзивных прав на сохранение традиционного уклада жизни. Большая часть (90%) демаркированной исконно саамской территории считается в Финляндии государственной собственностью.

15. Материальную основу саамской культуры составляют земли и воды на исконной саамской территории, которые обеспечивают саами природные ресурсы для продолжения их традиционных занятий рыболовством, охотой, собирательством и оленеводством. В принципе все граждане Финляндии и других государств - членов Европейского союза имеют такое же право на землю и ресурсы, каким располагает коренной народ саами на своей собственной исконной территории. Юридического решения проблемы существовавшего ранее права саами владеть нынешними государственными землями пока еще не найдено.

16. Отсутствие правового признания и защиты земельных прав саами в Финляндии обусловлено действием принципа *terra nullius*. Принципы права, которые легли в основу действующего законодательства Финляндии, были построены на предположении о том, что как кочевники саами не могут владеть или обладать землей.

17. Кроме того, был признан принцип, в соответствии с которым все земли, расположенные внутри государственных границ, должны иметь своего владельца. Если у земли не было владельца, то она считалась государственной. Саами не рассматривались

как обладатели земельных прав по причине их жизненного уклада, который определялся как примитивный и кочевой, без каких-либо правовых последствий для используемых ими земель. Земли, которые саами рассматривают и используют как свои собственные с незапамятных времен, были квалифицированы как "бесхозные", откуда следует, что их законным владельцем является государство.

#### Норвегия

18. Как и саами в Финляндии и Швеции, саами в Норвегии также имеют свой национальный саамский парламент, в который они избирают своих представителей. Однако действующее законодательство Норвегии не признает за норвежскими саами и не предоставляет им каких бы то ни было особых земельных прав.

19. Отсутствие правового признания и защиты прав собственности саами на их традиционные земли в Норвегии, как и в Финляндии и в Швеции, имеет свои исторические корни, связанные с применением принципа *terra nullius*. Между тем до 1751 года право собственности саами на землю части нынешней фюльке Финмарк признавалось в течение определенного периода, когда эта территория находилась под финляндско-шведской юрисдикцией. Хотя эта территория перешла под норвежскую юрисдикцию, режим государственной власти определялся на основе договора о границах, который имел лишь территориальные последствия. Однако после 1751 года не было принято какого бы то ни было официального законодательного акта, который бы признавал или отрицал право собственности саами на землю их предков.

20. Представление о том, что земля и водные ресурсы в самых северных районах Норвегии принадлежат государству, стало оказывать все больше влияния на государственную администрацию этих территорий. Позднее норвежский законодательный орган также стал принимать правовые поправки для юридического закрепления данной концепции. Во всех этих законодательных действиях игнорировались положения саамского обычного права, а также права, признанные за саами во время действия финляндско-шведской юрисдикции.

21. Такое игнорирование и отрицание прав саами в Норвегии обусловлено применением принципа *terra nullius*, так как государство может претендовать на владение лишь "бесхозными землями". Это - исторический факт, несмотря даже на то, что такого рода аргументация не используется при современном правовом обосновании захвата саамских земель и нынешнего юридического статуса земельных прав саами. До настоящего времени норвежское правительство не признало за саами право собственности и владения землями, на которых они традиционно живут.

22. В 1980 году правительство учредило Комиссию по правам саами, которой было, в частности, поручено проанализировать вопрос о правах саами на земельные и водные ресурсы. В 1984 году эта Комиссия создала группу из шести норвежских юристов для изучения правовых аспектов вопроса о земельных правах саами, но никакие саамские юристы к этой работе не привлекались. Эта группа экспертов представила Комиссии свои

рекомендации в 1993 году и пришла к выводу о том, что государство обладает правом собственности на юридически неоформленные земли в фюльке Финмарк. При этом, однако, один из членов группы выразил мнение о том, что саами обладают правом собственности на земли во Внутреннем Финмарке.

23. В 1995 году Комиссия назначила еще одну группу юристов для изучения международно-правовых аспектов вопроса о земельных правах саами. Эта группа экспертов по международному праву представила Комиссии свои рекомендации в 1997 году, сделал вывод о том, что саами имеют право собственности и владения на некоторые свои традиционные территории. Основополагающими частями их правовой аргументации и выводов являются положения принятой МОТ Конвенции № 169, которые касаются земельных прав. Члены этой группы заявили также о том, что если норвежское законодательство или укоренившиеся правовые концепции противоречат требованиям принятой Конвенции № 169 (которая была ратифицирована Норвегией), то государство обязано изменить такое законодательство. Кроме того, упомянутая Конвенция № 169 налагает на государство обязательство определять земли, на которые коренные народы имеют права, и гарантировать эффективную охрану их прав собственности и владения.

#### Российская Федерация

24. Проживающие в России саами не имеют своих собственных официальных представительских органов. В отличие от трех других государств, где живут саами, которые являются там единственным коренным народом, в пределах российской территории живет множество иных коренных народов. Многие коренные народы на севере России традиционно занимаются, как и саами, охотой, рыболовством и оленеводством. То, что излагается в настоящем документе относительно саами в России, касается также в определенной степени и других коренных народов этой страны.

25. Ловля рыбы в реках, озерах и Баренцевом море всегда имела большое значение для саами. До возникновения Советского Союза саами разделили промысловые воды между собой с учетом размера своих общин. При советской власти действовали ограничения в отношении прав саами на рыболовство, но им разрешалось использовать землю и водные ресурсы в собственных нуждах.

26. При советском режиме была проведена коллективизация средств производства, включая оленей. Во многих государственных оленеводческих хозяйствах Советского Союза трудились представители разных этнических групп. Например, коми, ненцы и саами зачастую совместно занимались оленеводством в кооперативных хозяйственных структурах. Была инициирована и проведена программа насильственной централизации средств производства. Саами и другие коренные народы были переселены в крупные города, ставшие центрами осуществления программы коллективизации. Таким образом, коренные народы были вынуждены покинуть свои традиционные поселения, которые зачастую сносились, с тем

чтобы помешать их возвращению. Это насильственное переселение привело к распаду социальных, культурных и экономических структур коренных народов.

27. В 1992 году глава Мурманской областной администрации своим распоряжением наделил местные органы власти правом отдавать в аренду все водные ресурсы Кольского полуострова лицам или организациям, предлагающим наиболее высокую арендную плату. В этом распоряжении не содержалось упоминаний о каких бы то ни было правовых основаниях наделения местных властей такими полномочиями.

28. В действующей Конституции Российской Федерации, которая была принята в 1993 году, содержатся, по крайней мере, три статьи, непосредственно касающиеся коренных народов:

Статья 9

"1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности".

Статья 36

"1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.

2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона".

Статья 69

"Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации".

29. В отношении осуществления этих конституционных положений существует много неясностей. Концепция частной собственности вызывает споры: каковы именно права и обязанности собственника и чем они отличаются от прав и обязанностей других частных лиц и властей. Единое мнение по этому вопросу в законодательном органе (Думе) отсутствует.

30. Ясно, однако, что в настоящее время саами в России фактически не имеют права собственности на свои традиционные земли и водные ресурсы, и им также отказано в праве пользоваться землей и ее ресурсами. Сегодня резко сократились масштабы использования природных ресурсов даже для удовлетворения основных жизненных потребностей.

31. В настоящее время традиционные земли и водные ресурсы саами сдаются в аренду как иностранным, так и российским частным компаниям; в аренду частным компаниям отдано приблизительно 65 богатых рыбой рек. В свою очередь, эти компании продают эксклюзивные права на ловлю рыбы богатым иностранным туристам. В результате введения такой системы передачи рек в аренду частным компаниям саами и другие коренные народы в России практически не имеют никаких возможностей ловить рыбу, чтобы удовлетворить свои собственные повседневные жизненные потребности.

32. Хотя Конституция России и наделяет коренные народы некоторыми правами, включая право на землю и природные ресурсы на их собственных территориях, без принятия необходимых политических и правовых мер эти права большого практического значения для данных народов не имеют.

#### Швеция

33. Шведский саамский парламент официально не занял никакой юридической позиции в отношении пользования и управления традиционными саамскими землями. Хотя шведские власти признают саами как коренной народ, Конституция Швеции не закрепляет каких-либо четких гарантий защиты саами, сохранения их культуры и традиционного уклада жизни, как это предусмотрено в конституциях Финляндии и Норвегии.

34. Вопрос о том, какими правами собственности и правами usufructa обладают саами в Швеции, был поднят при разбирательстве в Верховном суде дела, получившего известность как "дело об откупных нагорьях". Это дело тянулось почти 20 лет, пока не поступило в конечном итоге в Верховный суд, который вынес свое решение 29 января 1981 года.

35. Упомянутое дело касалось ходатайства о признании за саами права собственности на некоторые территории, главным образом в северной части лена Емтланд. Саамская сторона, представлявшая ряд оленеводческих общин, также предъявила встречное требование в отношении нескольких видов ограниченных прав на соответствующие территории. Вопросы, подлежавшие рассмотрению в суде, включали также правовые аспекты и факты, которые относились к периоду шведско-финляндской юрисдикции, когда право собственности саами было официально признано.

36. Верховный суд пришел к выводу о том, что собственником этой спорной территории ("откупных нагорий") следует считать государство и что права саами сводятся к правам пользования. На основе этого заключения Верховный суд постановил, что собственником



спорного горного района является шведское государство и что саами обладают лишь правами узупрукта. Следует отметить, что ни в одном из соответствующих законов не уточнялось, кто являлся собственником спорного района.

37. Отклонив притязание саами на право собственности, Верховный суд, тем не менее, ясно заявил о том, что саами обладают правами на оленеводство и рыболовство в спорном районе на основе общего толкования Конституции Швеции. Суд не высказал такого же четкого мнения в отношении прав саами на охоту в этом районе, хотя и отметил, что, по всей вероятности, саами располагают и этими правами.

38. В то же время, Верховный суд отклонил исходное утверждение правительства о том, что саами, будучи кочевниками, не могут иметь права собственности на землю. В решении отмечалось, что саами могут приобрести право собственности на землю, чтобы использовать ее для таких традиционных для них видов экономической деятельности, как оленеводство, рыболовство и охота, не занимаясь сельским хозяйством и не имея постоянного жилья. Верховный суд сделал вывод о том, что, если бы даже традиционное пользование землей закрепляло право владеть ею, саамская сторона не имеет надлежащих доказательств того, что такое пользование имело место в спорном районе. Хотя это признание не имело правовых последствий для спорного района, оно может иметь большое правовое значение для тех частей исконной саамской территории, которые не рассматривались в рамках упомянутого дела.

39. В 1982 году правительство учредило Комиссию по правам саами для изучения вопросов, касающихся прав саами, в том числе их земельных прав. Это, однако, не привело к принятию каких бы то ни было позитивных мер в защиту земельных прав саами.

40. В настоящее время угроза саамской культуре и укладу жизни – занятию оленеводством, охотой и рыболовством – исходит от представителей урбанизированного шведского общества, которые все чаще стремятся найти возможность поохотиться и половить рыбу на саамских землях, бывших до последнего времени той территорией, где саами обладали исключительными правами на оленеводство. В 1992 году шведский парламент принял законодательные меры, которые затрагивают традиционные права саами на охоту и рыболовство. Шведский законодательный орган постановил, что все земли, на которых традиционно охотятся саами, должны быть доступны и открыты для всех шведских граждан. Такое решение было принято вопреки принципиальному признанию земельных прав саами в Верховном суде 11 лет назад при рассмотрении дела об арендуемых нагорьях.

41. Законодательные изменения 1992 года предоставили несаамам неограниченную возможность охотиться на мелкую дичь и ловить рыбу на традиционных саамских территориях. До этого охота и рыболовство на саамских территориях считались исключительным правом саами.

42. Саами подали иск, который был отклонен Высшим административным судом Швеции, в частности по юридически формальным причинам. 25 ноября 1996 года Комиссия объявила эту жалобу неприемлемой (дело № 27033/95). Комиссия отметила, что рассматриваемые права являются "гражданскими правами" по смыслу Конвенции. Комиссия напомнила о том, что саамские общины могут обратиться с иском против государства в обычные суды, потребовав признать, что именно саами, а не государству, принадлежат права, которые они отстаивают. На этом основании ходатайство саами было объявлено неприемлемым. Позднее саамская сторона передала это дело на рассмотрение Европейской комиссии по правам человека.

#### АССОЦИАЦИЯ ВОЖДЕЙ СЕЛЬСКИХ ОБЩИН КОРЕННЫХ ЖИТЕЛЕЙ СУРИНАМА

[Язык оригинала: английский]  
[4 февраля 1997 года]

##### Земельные и экологические проблемы коренных жителей Суринама

43. В настоящее время коренным жителям Суринама не обеспечивается никакой даже самой элементарной правовой защиты. В отличие от большинства других государств западного полушария, в Суринаме за коренными жителями не признается никаких юридических прав на их земли и ресурсы. Интересы коренных жителей систематически игнорируются при принятии решений, касающихся использования земель и ресурсов. Помимо того, что отсутствуют правовые гарантии, правительство Суринама уже предоставило или предоставляет множество земельных концессий многонациональным компаниям, многие из которых не отличаются особой заботой об охране окружающей среды и соблюдении прав человека. Резко возрастает число концессий на заготовку леса и горные работы на землях и территориях коренных жителей или вблизи них.

44. Недавно правительство отклонило проекты контрактов о концессиях на заготовку леса на территориях от 3 до 5 млн. га, отдав предпочтение концессии для территорий, не превышающих 150 000 га. На первый взгляд, это - хорошая новость. Однако концессии на территории до 150 000 га могут выдаваться без независимой экспертизы, а контроля за этой деятельностью по-прежнему практически не существует. Нет, судя по всему, ограничений и на число концессий на участки до 150 000 га, и это вызывает особое беспокойство, поскольку в прошлом для обхода ограничений в отношении размеров концессионных участков использовались подставные компании.

45. В ноябре 1996 года правительство поместило 12-страничное рекламное объявление в ведущем промышленном издании "Майнинг джорнал", с целью привлечь инвестиции в горнодобывающий сектор. Кроме того, 25-26 января 1997 года в столице государства - Парамарибо состоялась конференция по проблемам золотодобывающей промышленности, в которой приняли участие президент, министры и представители многонациональных и местных горнодобывающих компаний. В Суринаме золотодобывающая промышленность

рассматривается в качестве альтернативы приходящей в упадок добыче бокситов и прилагаются активные усилия для привлечения инвестиций. Декрет о горнодобывающей промышленности 1986 года находится в стадии пересмотра, и разрабатывается новое инвестиционное законодательство, которое будет содействовать росту инвестиций в золотодобывающую и алмазодобывающую промышленность.

46. Правительство учредило Комиссию по земельным правам для, как оно само заявило, рассмотрения проблемы находящихся в собственности коренных и племенных народов и государства земель. Эта Комиссия, в которой коренные жители и мароны не представлены, заявила о том, что она не намерена встречаться с представителями Ассоциации вождей сельских общин коренных жителей Суринама, предпочитая контакты с отдельными общинами. До настоящего времени заседания этой Комиссии были закрытыми, и ничего не известно об ее мандате. На состоявшемся недавно "Большом собрании" вождей коренных жителей и маронов было заявлено о том, что попытки правительства рассматривать земельные права без полномасштабного и активного участия коренных жителей являются нарушением их основополагающих прав человека. В недавнем письме президенту Ассоциация вождей сельских общин коренных жителей Суринама отметила, что основой для рассмотрения земельных прав должны быть международные нормы, а роль Комиссии должна заключаться лишь в определении методов осуществления этих норм. До сих пор правительство и учрежденная им Комиссия отказываются соблюдать и даже принимать во внимание международные нормы о земельных правах.

-----