Гилязева Диана Рашитовна. Взаимодействие норм международного и национального права в сфере охраны экологических прав коренных народов: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Гилязева Диана Рашитовна;[Место защиты: Казанский (Приволжский) федеральный университет].- Казань, 2015.- 200 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Экологические права коренных народов 17**

1.1. Понятие права человека на благоприятную окружающую среду 17

1.2. Экологические права коренных народов: понятие и виды 43

**Глава 2. Международно-правовая охрана экологических прав коренных народов 63**

2.1. Понятие и содержание права коренных народов на традиционное природопользование в международном праве 63

2.2. Сохранение биоразнообразия и доступ к генетическим ресурсам коренных народов в международном праве 78

2.3. Международно-правовое регулирование доступа коренных народов к земле и ресурсам 98

**Глава 3. Внутригосударственная охрана экологических прав коренных народов и международное право 113**

3.1. Соотношение норм международного и национального права в сфере охраны экологических прав коренных народов в зарубежных странах (на примере США, Канады, Норвегии, Швеции и Финляндии) 113

3.2. Имплементация норм международного права (Конвенция МОТ № 169, Декларация ООН 2007 года) в законодательство Российской Федерации об экологических правах коренных малочисленных народов 130

Заключение 157

Список используемых сокращений 163

Список использованной литературы 164

## Экологические права коренных народов: понятие и виды

Проблемы экологического характера в современном мире ставят под угрозу устойчивое и благополучное развитие всего человечества. Продолжается деградация окружающей природной среды, которая приводит к ухудшению биосферы планеты. Происходит утрата ее целостности, а также способность поддержания необходимого для жизни качества окружающей природной среды. Преодолеть кризис можно лишь на основе формирования нового типа взаимоотношений человека с окружающей средой, исключающих любой вариант, ведущий к деградации и утрате свойств окружающей природной среды. Международное сообщество уделяет большое внимание сейчас охране окружающей природной среды. В виду экологических проблем современности, вопросам обеспечения благоприятной окружающей среды уделяется достаточно много внимания сегодня.

Сегодня мы стоим перед лицом экологической катастрофы, избежать которую можно только усилиями всех участников международного сообщества. Природа не знает границ, поэтому только международное право сегодня в состоянии адекватно защитить окружающую среду. Государства должны активно сотрудничать друг с другом в целях выработки единой политики по отношению к экологическим правам, классифицировать их и

Понятие «окружающая среда» в контексте рассматриваемой нами проблемы характеризует природные условия и экологическое состояние в данной конкретной местности. Как правило, это понятие используется во взаимодействии с человеком и характеризует природные условия на поверхности Земли, а также состояние ее локальных и глобальных экосистем. Именно в таком значении данный термин и используется в различных международных соглашениях. См.: Окружающая среда // Российский энциклопедический словарь.. наполнить юридическим содержанием. От их четкого определения и содержания зависит решение многих задач, таких как обеспечение экологической безопасности, сохранение окружающей среды и рациональное природопользование.

Жизнь и здоровье людей во многом зависят от состояния окружающей природной среды. Около 40% всех смертей связаны с неблагоприятными экологическими условиями жизни. Около миллиарда людей не имеют доступа к чистой питьевой воде, это является причиной роста числа инфекционных заболеваний. Около 4 миллиардов людей живут в условиях интенсивного загрязнения воздуха. Эти цифры вызывают вполне обоснованную тревогу за будущее последующих поколений, да и вообще за человечество в целом. Неблагополучная экологическая обстановка является также одной из причин миграции населения сегодня. В международном праве появляются новые понятия, например, такие как «экологический беженец» и «климатический беженец».

Огромное значение приобрели сегодня проблемы экологической безопасности, при этом ее содержание видится шире, нежели простая охрана окружающей природной среды, так как несет в себе не только обеспечение благоприятного состояния окружающей природной среды, а также обеспечение интересов экологического характера, и потребности людей, общества и страны. Как отмечают в юридической литературе последних лет, окружающая среда, развитие, демократия, права человека стали основными концепциями, характерными для конца ХХ-го века. В число принципов международного экологического права вошли такие, которые непосредственно взаимосвязаны с правами и интересами людей, как например, право человека на благоприятную окружающую среду.

При этом право человека на благоприятную окружающую среду, как нам видится, относится к формирующимся сегодня экологическим правам человека. Хотя в отечественной юридической литературе можно встретить и иные мнения, так, например один из авторов пишет: «Права и свободы личности весьма неоднозначны по социальному значению и содержанию, в первую очередь по видам благ, лежащих в их основе, по характеру потребностей и интересов, удовлетворяемых посредством их реализации, в связи с чем особую группу образуют так называемые социальные права граждан, куда входит и право на благоприятную окружающую среду». Другие, напротив, считают, что право на благоприятную окружающую среду вряд ли можно отнести к какому-либо одному поколению прав человека, так как оно опосредует специфические общественные отношения, которые в части правопользования не входят в предмет каких-либо иных основных прав, так как объект использования, т.е. состояние окружающей природной среды - самодостаточен и индивидуален.

Экологические права являются естественными индивидуальными правами человека, которые признанны и закреплены в законодательном порядке, а также обеспечивают удовлетворение различных потребностей человека в его взаимосвязи с природой. Следует к тому же заметить, что экологические права являются неотчуждаемыми, а также принадлежат Международное экологическое право. Учебник / Отв. ред. P.M. Валеев. М.: Издательство Статут, 2012. С.462. каждому человеку. То есть это личные права, которые связанны с жизнью индивида в благоприятной окружающей природной среде, и обеспечение их не может быть зависимым от уровня развития экономики страны. Базисом в обеспечении экологических прав может быть принятие государством четких мер поддержания биосферы в необходимых для развития всего живого условиях для настоящего и для последующих поколений.

В российской науке экологического права можно встретить самую различную классификацию экологических прав граждан. Так, например, в учебнике профессора М.М. Бринчука выделяются основные и иные права в области окружающей среды. А.А. Третьякова в своей диссертации выделяет: «фундаментальное» экологическое право - право на благоприятную окружающую среду; другие экологические права, которые являются своего рода гарантиями защиты и реализации «фундаментального» экологического права одновременно; «смежные» экологические права, а также еще «конституционные» и иные права, смежные с экологическими правами.

Делается акцент, что право индивида на благоприятную окружающую среду есть фундаментальное и всеобъемлющее субъективное право человека, которое затрагивает основы жизнедеятельности и связано с поддержкой хороших и адекватных экономических, экологических, эстетических и других условий жизни индивида. Другие экологические права человека, например, требовать представления полной, своевременной и достоверной информации, касающейся состояния окружающей природной среды, о мерах, предпринимаемых к ее охране; или же право на возмещение вреда, которое было причинено имуществу или здоровью человека экологическими

## Сохранение биоразнообразия и доступ к генетическим ресурсам коренных народов в международном праве

Особый интерес представляет в этой связи статья 31 Декларации о правах коренных народов 2007 года, в которой говорится о том, что коренные народы имеют право на сохранение, контроль, охрану и развитие традиционных знаний, а также проявлений их научных знаний, технологий и культуры, включая людские и генетические ресурсы, семена, лекарства, знания свойств фауны и флоры. Они имеют также право на сохранение, контроль, защиту и развитие своей интеллектуальной собственности на такое культурное наследие, традиционные знания и традиционные формы выражения культуры. Государства призваны принимать действенные меры по обеспечению этого права. Таким образом налицо взаимосвязь традиционных знаний коренных народов, интеллектуальной собственности и доступа к генетическим ресурсам коренных народов.

Необходимо отметить, что традиционные знания коренных народов являются неотъемлемой составляющей их самобытной культуры. Эти знания включают в себя традиционную практику использования накопленных на протяжении многих поколений знаний о растениях, животных и о методах их распространения и включает в себя выражение культурных ценностей, верований, ритуалов и общинных законов, а также знания о рациональном использовании земли и экосистемы. Зачастую эти знания не выражены в письменной форме, а передаются из поколения в поколение путем устных сказаний и таким образом сохраняются и распространяются. Большая часть этих знаний имеет особое, порой сакральное, значение и поэтому доступ к ним существенно ограничен.

Сегодня принимаются различные документы и предпринимаются меры на международном, региональном и национальном уровнях, направленные на защиту этих знаний, однако их явно не достаточно. Целый ряд международных межправительственных организаций и конференций занимаются сегодня защитой традиционных знаний коренных народов, среди них: Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Программа развития ООН (ПРООН), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Конференция Сторон Конвенции о биологическом разнообразии, Рабочая группа по вопросам коренных народов Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов. Как отмечают в литературе, очень важно обеспечить участие российских коренных малочисленных народов в работе этих международных структур.

В рамках Всемирной организации интеллектуальной собственности в 2000 году был учрежден Межправительственный комитет по интеллектуальной собственности, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору. Данный комитет заседает дважды в год и сегодня в его

Выводы: Разведка и освоение газовых и нефтяных месторождений, строительство трубопроводов и гидроэнергетических комплексов, а также иное промышленное воздействие на окружающую природную среду зачастую ведутся без согласия местного коренного населения. При этом также не учитываются должным образом ни особенности проживания коренных народов и их многолетний опыт в сфере природопользования, ни традиционные потребности, ни уникальность экологических систем. Все это ведет к ухудшению ситуации в сфере биоразнообразия и негативно сказывается на социально-экономической жизни коренных народов.

Сохранение биоразнообразия напрямую зависит от местных общин коренных народов, проживающих в тесной взаимосвязи и гармонии с окружающей их природной средой, ведущих традиционное природопользование, которое является основным источником их пропитания и существования, смыслом жизнедеятельности и способом формирования культуры. Таким образом, считаем необходимым международно-правовое признание и закрепление роли традиционных знаний коренных народов в охране окружающей среды, что будет способствовать вовлечению их культурного наследия в общую стратегию сохранения биоразнообразия.

Следующий момент, на который хотелось бы обратить внимание это доступ к генетическим ресурсам коренных народов. В соответствии с нормами международного права природные ресурсы принадлежат государству, и отчуждаться представителям других стран должны только в разрешительном порядке и на возмездной основе. На наш взгляд, сегодня существует необходимость реформирования международной системы патентования генетических ресурсов и различных материалов, разработанных на их основе. Считаем, что в заявках на предоставление прав интеллектуальной собственности следует указывать использованные для разработки заявленных изобретений генетические ресурсы, страну их происхождения и согласие на их использование.

При этом должны учитываться интересы коренных народов, проживающих на территориях изъятия генетических ресурсов, что должно найти свое международно-правое закрепление. Таким образом, в вопросах доступа к генетическим ресурсам и совместного использования, имеющихся от этого доступа выгод государствам необходимо, в первую очередь, заручиться свободным, предварительным и обоснованным согласием коренных народов на использование их традиционных знаний и генетических ресурсов. И, во-вторых, обеспечить участие коренных народов в получении прибыли от использования их традиционных знаний и генетических ресурсов.

## Международно-правовое регулирование доступа коренных народов к земле и ресурсам

Важнейшими же положениями этого закона в контексте рассматриваемой проблемы необходимо выделить следующие: земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование (ст. 11); лица, относящиеся к малочисленным народам и общины малочисленных народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд (ст. 14); использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов (ст. 13).

Однако, как отмечается в исследованиях о реализации данного документа, настоящий закон фактически не работает. До сих пор ни одна федеральная территория традиционного природопользования создана не была. И это притом, что правительственный план Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов на 2009-2011 гг. предусматривал их создание. Обращения от коренных народов об образовании федеральных территорий традиционного природопользования отклоняются. В то время как все больше территорий коренных народов изымаются и используются в коммерческих целях.

У общин коренных малочисленных народов не получается закрепить за собой земельные участки с оленьими пастбищами, рыбопромысловыми участками и охотничье-промысловыми угодьями на территориях традиционного природопользования. Все дело в том, что через пять месяцев после принятия федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» по предложению Правительства РФ был принят новый Земельный кодекс РФ, в котором была изъята норма о безвозмездном пользовании землями. Эти же нормы земельного права были отражены и в федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», предложенному Правительством и принятому Государственной Думой в 2002 году. К этому виду земель относится большинство оленьих пастбищ. Таким образом, нормы земельного права свели на нет право коренных малочисленных народов на безвозмездное пользование землями.

В этой связи представляется особенно актуальным предложение повысить эффективность взаимодействия норм международного и национального права в России и заимствовать опыт зарубежных государств в сфере обеспечения права доступа коренных народов к земле и ресурсам. Так, например, наличие собственных территориальных образований (резерваций) коренных народов Америки помогает им в сохранении собственных традиций, культуры, языка и способствует развитию самоопределения этих народов. Поэтому необходимо предпринять все возможные шаги, чтобы гарантировать создание территорий традиционного природопользования с федеральным статусом для коренных малочисленных народов России с тем, чтобы обеспечить соответствующий уровень их защиты и устойчивую территориальную и ресурсную базу с участием самих коренных сообществ.

Принципы традиционного природопользования коренных народов и современные принципы бизнеса - основа конфликтных ситуаций. В процессе освоения территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока в орбиту неизбежных трансформаций вовлекаются коренные народы. Особенно негативные последствия вызывает наступление промышленных ресурсодобывающих предприятий. Совпадение мест традиционного природопользования и участков залегания полезных ископаемых является трагичным для представителей коренных народов.

К тому же Закон Российской Федерации «О недрах», который содержит правовые и экономические основы комплексного и рационального использования и охраны недр умалчивает о правах коренных малочисленных народов в ходе добычи природных ресурсов на их территориях. Только лишь в статье 4, где говорится о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях, упоминается о защите интересов малочисленных народов. В статье 20, где содержатся основания для прекращения права пользования недрами, не упоминаются какие-либо основания, связанные с нарушениями прав коренных малочисленных народов. Таким образом, коренные малочисленные народы не могут влиять ни на процесс выдачи, ни на процесс прекращения лицензий на добычу природных ресурсов.

О компенсациях во время пользования недрами в районах проживания малочисленных народов упоминалось в одном из многочисленных дополнений к закону о недрах: «при пользовании недрами в местах проживания малочисленных народов часть платежей должны использоваться для социально-экономического развития этих народов и групп». Сегодня ничего подобного в законе нет. Это говорит о том, что права и интересы коренных малочисленных народов сегодня заменяются исключительно интересами бизнеса и уходят на периферию забот органов власти. И это при том, что в соответствии с частью 3 статьи 4 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации подлежат особой охране.

## Имплементация норм международного права (Конвенция МОТ № 169, Декларация ООН 2007 года) в законодательство Российской Федерации об экологических правах коренных малочисленных народов

Устойчивое развитие коренных малочисленных народов предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей. В основе всего этого, конечно же, должна лежать целевая поддержка государства. Так, в рамках господдержки планируется создать новые кочевые школы, фактории, объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Предполагается развивать инновационные формы дистанционного образования, мобильные формы оказания медицинской помощи и телемедицины; обеспечить доступ к сети Интернет и мобильной связи. Также говорится о необходимости создать условия для занятости представителей коренных малочисленных народов в этнотуризме и экологическом туризме, в лесовосстановительных, землеустроительных и природоохранных работах, в мониторинге состояния окружающей природной среды.

В документе предусматривается увеличение субсидий из федерального бюджета на поддержку северного оленеводства и племенного животноводства с одновременным снижением платы за единицу площади лесных участков для ведения северного оленеводства. Кроме того, в целях увеличения охотничьих ресурсов, повышения занятости местного населения и обеспечения продовольственной безопасности районов Крайнего Севера планируется проведение мер господдержки по расселению овцебыков. В результате реализации Концепции к 2025 году предполагается достигнуть среднероссийских показателей качества жизни коренных малочисленных народов России.

Коренные малочисленные народы Российской Федерации более чем все другие нуждаются в том, чтобы взаимодействие норм международного и национального права, а также верховенство закона стало незыблемым правилом, а не становилось юридической фикцией в результате ненадлежащего исполнения должностными лицами своих обязанностей. В целях обеспечения экологических прав коренных малочисленных народов необходимо принимать соответствующие законы, но самая главная проблема для Российской Федерации - это исполнение тех законов, которые уже имеются. Государство должно создавать условия для нормальной жизнедеятельности общин коренных малочисленных народов, для природопользования и для других целей, которые позволили бы сохранять их самобытность. Сохранение самобытности, языков и культуры коренных малочисленных народов, населяющих территорию России, сохранение всего этого многообразия является приоритетной задачей нашего государства.

Разработка и принятие новых федеральных законов, и совершенствование уже существующей нормативной базы в сфере охраны экологических прав коренных малочисленных народов имеет своей целью создание юридических гарантий сохранения, возрождения и развития этих народов. Процесс реформирования предполагает внесение изменений и дополнений в действующие нормативные акты, упразднение правовых регуляторов, вступивших в противоречие с изменившимися экономическими и социально-политическими условиями, и принятие новых актов на основе мировой практики и международного права. Коренные народы в силу своей малочисленности, своеобразия культурной и духовной жизни, особой связи с землей нуждаются в особом внимании со стороны государства. Можно констатировать, что сегодня происходит постепенное понимание важности указанных вопросов и необходимости принятия новых решений на базе мирового опыта. При этом обеспечение права коренных народов на земли их традиционного проживания и хозяйственной деятельности является ключевым в системе государственных мер. Их осуществление возможно, но едва ли будет скорым и простым. Скорее всего, потребуются дополнительные исследования, в том числе международно-правового характера, апробация выводов в рамках государственно-правовых экспериментов, а также издание специальных законов.

При этом следует помнить о том, что сегодня большинство международных норм, регулирующих экологические права коренных народов, являются нормами, так называемого международного мягкого права, и соответственно носят рекомендательный характер. Это, на наш взгляд, снижает их эффективность и требует пересмотра существующей практики. Многочисленные декларации, резолюции, хартии и программы действий, однако, смогут стать тем фундаментом, на котором в дальнейшем будут приниматься юридически обязательные нормы международного права, направленные на более эффективную и продуктивную охрану экологических прав коренных народов во всем мире. Примером может служить принятая в 2007 году Декларация ООН о правах коренных народов, которая, на наш взгляд, по аналогии с имеющимся опытом в сфере регулирования прав женщин, детей и других категорий населения, со временем преобразуется в международно-правовую конвенцию. Большая роль в этом процессе должна отводиться самим коренным народам, их общественным объединениям, съездам и конференциям, активность которых сегодня имеет беспрецедентные начала.

И хотя коренные народы в сложившейся материалистической системе ценностей с ее апогеем в виде рыночной экономики оказались вычеркнутыми из жизни и недостойными внимания. Однако при стратегическом подходе оказалось, что они несут в себе глобальную экологическую роль, выступая индикатором состояния окружающей их природной среды и одновременно средством ее сохранения и устойчивого развития. Дело в том, что коренные народы не успели в создавшихся тяжелых социально-экономических условиях потерять все те навыки и качества, накопленные тысячелетиями, необходимые для выполнения этой роли