



---

## **Постоянный форум по вопросам коренных народов**

### **Шестая сессия**

Нью-Йорк, 14–25 мая 2007 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Специальная тема: «Территории, земли  
и природные ресурсы»**

## **Информация, полученная от правительств\*\***

### **Австралия**

#### *Резюме*

В настоящем докладе представлены основные положения проводимой австралийским правительством политики по улучшению в конечном итоге условий жизни коренных народов Австралии путем предоставления им инструментария для более эффективного использования своих прав собственности на землю. В широком смысле эта политика призвана обеспечить, чтобы права коренного населения на землю признавались и чтобы эти права могли приносить коренному населению социально-экономические выгоды. В настоящем докладе рассказывается о том, как эта политика проводится в жизнь путем реформирования законодательства, касающегося прав владения землей, и системы собственности коренного населения на землю.

---

\* E/C.19/2007/1.

\*\* Настоящий документ был представлен с задержкой в связи с необходимостью включения в него самой последней информации.



## **Земельная реформа в Австралии, затрагивающая интересы коренного населения**

### **I. Земля, принадлежащая коренному населению в Австралии**

1. Земля играет главную роль в жизни австралийских аборигенов и в обеспечении их благосостоянии. С ней связана история и культура коренного населения, она имеет основополагающее значение для его духовной жизни и верований и она может обеспечить для них экономическую базу. Коренное население Австралии получило права и интересы в отношении земли разными путями, и в настоящее время приблизительно 16 процентов территории всего континента принадлежит коренному населению или контролируется им<sup>1</sup>.

2. Режимы законодательных земельных прав являются одним из ключевых инструментов, с помощью которого коренное население приобрело интересы в отношении земли. В каждом штате и на любой территории Австралии, за исключением штата Западная Австралия, действует в той или иной форме режим законодательного регулирования прав на землю. С их помощью земли были предоставлены в собственность общинам коренного населения на основании установленных законом процедур рассмотрения исковых требований или требований о передаче прав собственности на землю.

3. Самым первым законодательным актом регулирования прав на землю, на основании которого коренное население могло востребовать земли в свою собственность, стал Закон о земельных правах аборигенов (Северная территория) 1976 года. В основу этого правового режима положены выводы и рекомендации Комиссии Вудварда, которая была учреждена австралийским правительством с целью расследования ситуации в отношении земельных прав аборигенов. Закон предусматривает передачу традиционных земель аборигенов в Северной территории в ведение земельных трестов аборигенов, которым доверено распоряжаться этой землей в интересах традиционных собственников из числа аборигенов.

4. Хотя диапазон интересов в отношении земли, предоставленных на основании земельного законодательства, довольно широк, наиболее распространенной формой землевладения является неотчуждаемый безусловный титул на землю, находящуюся в пользовании в качестве общинного надела. Согласно этой форме землевладения аборигены как группа населения, а не как отдельные представители владеют тем или иным конкретным районом территории и им запрещено торговать своими земельными интересами. Нередко существуют и другие законодательные препятствия, которые ограничивают возможности коренного населения распоряжаться своими интересами в отношении земли. Эти ограничения могут принимать форму запрета на передачу земли в залог или установление требований, касающихся согласия и максимальных сроков предоставления земли в аренду. В основе таких ограничений лежит стремление обеспечить, чтобы данной землей могли пользоваться и будущие поколения. Вместе с тем наложенные ограничения сдерживают возможности для экономии

---

<sup>1</sup> *Overcoming Indigenous Disadvantage* report, 2005. Этот доклад не включает земли, на которые распространяются титульные права и интересы коренного населения.

ческого развития, и это в свою очередь поставило под вопрос целесообразность сохранения существующего уровня ограничений, и в настоящее время изучаются возможности установления более целесообразного баланса.

5. Помимо установленных законом прав на землю титульные права исконного населения были признаны и на основании решения Верховного суда Австралии по делу *Мабо*<sup>2</sup>. В отличие от установленных законом прав на землю, в соответствии с которыми на основе законодательства обеспечиваются различные интересы собственников, для исконного населения признаются ранее существовавшие права и формы собственности на землю. Исконный титул предусматривает признание, в соответствии с австралийским законодательством, того факта, что некоторые представители коренного населения продолжают владеть своими правами на землю и водные ресурсы, в основе которых лежат их традиционные законы и обычаи. Права и интересы исконного населения могут носить по форме широкий характер — начиная от исключительного права владеть землей, права занимать или использовать землю и кончая правом пользоваться землей и водными ресурсами, но в меньшем объеме, например охотиться, заниматься рыбной ловлей и сбором дикорастущих плодов и ягод.

6. На основании решения по делу *Мабо* был принят Закон о земельном титуле коренных народов 1993 года, призванный заложить основы системы признания подобных прав. Законом предусматривается создание правового режима будущих законодательных актов для регулирования возможных будущих ситуаций, затрагивающих титульные права исконного населения, и для предоставления держателям титулов и истцам из числа коренных народов права участвовать в выработке любых подобных законодательных актов в будущем. Законом предусматривается также возможность заключения соглашений о землепользовании для коренного населения, которые представляют собой добровольные договоренности между представителями групп исконного населения и другими жителями на предмет использования земельных и водных ресурсов и распоряжения ими.

7. Помимо предоставления законодательных прав на землю и признания исконных титульных прав, существуют и другие возможности, с помощью которых коренное население приобрело права и интересы в отношении земли в Австралии. В связи с тем, что многим представителям коренного населения не удается заявить о своих исконных правах, которых они лишились в силу ряда причин, был учрежден Земельный фонд аборигенных народов и жителей островов Торресова пролива. На выделяемые Фондом средства Корпорация земель коренного населения закупает землю для коренных австралийцев и распоряжается ею от их имени. Для коренного населения были зарезервированы земельные наделы и в других регионах Австралии. Например, в штате Западная Австралия, где отсутствует законодательство, регулирующее земельные отношения собственников, крупные наделы земель переведены в специальные заказники для аборигенов. Еще одним инструментом контроля над земельными угодьями со стороны коренного населения является владение и совместное распоряжение национальными парками.

8. В настоящее время правительство Австралии осуществляет реформы в связи с земельными владениями коренного населения, в частности в отноше-

---

<sup>2</sup> *Mabo vs. Queensland* (No. 2) (1992) 175 CLR 1.

нии исконных земельных прав и титулов. Цель этих реформ — обеспечить создание эффективной системы признания исконных прав на землю, с тем чтобы такие права могли приносить коренному населению социально-экономические выгоды.

## **II. Реформа в области земельных прав: Закон о земельных правах аборигенов (Северная территория) 1976 года**

9. Закон о земельных правах аборигенов был принят более 30 лет назад, и все это время Закон успешно работал, обеспечивая возвращение земель их традиционным собственникам из числа аборигенов, и в настоящее время приблизительно 45 процентов земельного фонда Северной территории находится в собственности коренного населения или контролируется им<sup>3</sup>. Вместе с тем этот Закон не принес каких-либо заметных прорывов с точки зрения улучшения положения аборигенного населения в целом. Несмотря на то, что аборигенное население владеет таким солидным земельным фондом, оно не получает от этого никаких существенных экономических выгод и по-прежнему не устроено ни в социальном, ни в экономическом отношении.

10. Основной целью реформ, касающихся данного Закона, является оказание содействия усилиям по повышению уровня экономического освоения земель аборигенов. Реформы нацелены на решение этой задачи при сохранении неотчуждаемого общинного характера титула на землю, т.е. характера, признаваемого в качестве важной характеристики прав, которыми наделено аборигенное население.

11. Одним из наиболее важных элементов реформ является внедрение лизинговой схемы для городских поселений. Эта схема, действующая на добровольной основе, обеспечит право собственности на жилье и организацию своего дела в городских поселениях, что в результате поможет нормализации хозяйства этих районов. Земельные тресты аборигенов смогут заключать договоры о сдаче земли в аренду на 99 лет с любой организацией, учредителем которой будет выступать либо правительство Северной территории, либо федеральное правительство Австралии. После этого данная организация будет передавать эту землю в поднаем, а уже съемщики смогут передавать эту землю в залог частным лицам и предпринимателям. С несколькими общинами, которые провели интерес к этой схеме, уже ведутся соответствующие переговоры.

12. С помощью этих реформ удастся также ослабить давление со стороны других законодательных положений, касающихся предоставления других интересов, касающихся использования земель аборигенов. Земельным трестам аборигенов, чтобы более свободно распоряжаться такими интересами, уже гораздо реже придется получать разрешение министра по делам семьи, общественных служб и коренного населения. Например, в настоящее время согласие министра потребуется только в том случае, когда договор аренды или лицензия выдаются на срок свыше 40 лет (ранее это было 10 лет). Для того чтобы финансовые учреждения были готовы принимать такой договор аренды в качестве обеспечения под заем денежных средств, можно получить предварительное согласие на передачу земли в залог или на передачу интереса арендатора.

<sup>3</sup> Overcoming Indigenous Disadvantage report, 2005.

13. Австралийское правительство осознает, что только внесение изменений в соглашения об условиях землепользования не обеспечивает коренному населению возможность иметь финансовую поддержку для получения займа. Вследствие этого правительство Австралии оказывает поддержку коренному населению через программу оказания помощи домовладельцам на землях коренного населения. Эта программа, подкрепляемая другими дополнительными мерами, обеспечит доступ к системе кредитования жилищного строительства на льготных условиях, получение скидок с покупной цены на жилые дома и обучение на курсах финансовой грамотности. Эта поддержка будет распространяться не только на население Северной территории, но и на жителей других районов Австралии, в которых земля аборигенов предлагается в пользование на условиях долгосрочной аренды. В настоящее время федеральное правительство Австралии сотрудничает с правительствами штатов в вопросе обеспечения доступа коренного населения к данной программе на всей территории Австралии.

14. Дополнительно к тем изменениям, которые касаются соглашений об аренде земли, реформа Закона о земельных правах аборигенов будет способствовать дальнейшему экономическому развитию. Например, в рамках этого реформирования предусматриваются положения, касающиеся ускорения процедуры выдачи лицензий на освоение аборигенных земель при одновременном сохранении права вето для ее традиционных владельцев (право не давать согласие). В связи с тем, что аборигены будут получать экономическую выгоду от своих земель, в основном от изучения и освоения недр этих земель, эти изменения могут иметь положительный эффект. Кроме того, эти реформы будут побуждать местное население принимать участие в процессах выработки решений о судьбе аборигенных земель. Это будет достигаться путем делегирования полномочий земельных советов региональным группам населения и путем уточнения процедур, регламентирующих учреждение новых земельных советов.

### **III. Закон о земельном титуле коренных народов 1993 года**

15. В Австралии земельный титул коренных народов получил признание лишь в 1992 году, и отсюда эта концепция является более молодой по сравнению с концепцией прав на землю, приобретаемых в силу закона. За 14 лет функционирования системы урегулирования прав на исконный титул было вынесено 95 определений по этому вопросу и зарегистрировано 266 соглашений о пользовании землей аборигенов<sup>4</sup>. И все же довольно значительная доля исков остается неурегулированной, а заинтересованные участники системы жалуются, что действующие процедуры признания титульных прав коренного населения по-прежнему дорогостоящи и неповоротливы.

16. В соответствии с реформами системы присвоения титульных прав на землю коренному населению требуются необходимые структурные преобразования, которые позволили бы системе работать более эффективно и оперативно с учетом интересов всех сторон и которые предусматривали бы процедуры выработки согласия вместо обращения в суд. Одни реформы будут реализованы в

<sup>4</sup> По состоянию на 5 февраля 2007 года ([www.nntt.gov.au](http://www.nntt.gov.au)).

виде поправок к действующему законодательству<sup>5</sup>, в то время как другие будут проведены в рамках инициатив, не имеющих законотворческого характера.

17. Для того чтобы ограничить возможность разбазаривания ресурсов и создания ненужных проволочек, реформами будет предусмотрено улучшение координации деятельности между Федеральным судом Австралии и Национальным трибуналом по проблемам земельного титула коренных народов, каждый из которых играет важную роль в системе присвоения рассмотренных дел, связанных с земельным титулом коренного населения. Трибунал будет нести главную ответственность за посредничество в деле урегулирования вопросов, связанных с земельным титулом коренного населения, а возможности для одновременного рассмотрения подобных дел Федеральным судом и Трибуналом будут исключены. Для обеспечения эффективности посреднической миссии судов стороны и их представители обязаны будут добросовестно участвовать в процедуре посредничества.

18. В соответствии с политикой австралийского правительства поощрять урегулирование исков коренного населения по вопросам земельного титула с помощью согласительной процедуры предлагаемые реформы предоставят Трибуналу возможность выносить рекомендации и заключения по вопросам, относящимся к подобным искам. И хотя его решения не носят обязательный характер, можно надеяться, что его рекомендации и заключения будут служить ориентиром для сторон, помогая им выработать свое решение в ходе переговорного процесса. Еще одним средством оказания сторонам помощи в достижении взаимного согласия является свод новых руководящих указаний о финансировании ответчиков по делам, связанным с рассмотрением исков в связи с искомым земельным титулом<sup>6</sup>. В новых руководящих указаниях будут учтены условия, в соответствии с которыми финансирование предоставляется в ходе процесса урегулирования правовых притязаний, и одновременно ограничены такие обстоятельства, когда финансовая помощь предоставляется для оплаты судебных издержек.

19. Реформы затрагивают также функционирование репрезентативных органов обладателей земельного титула и правосубъектных корпоративных организаций. Деятельность этих репрезентативных органов финансируется австралийским правительством для того, чтобы они могли оказывать правовые и другие соответствующие услуги претендентам на исконный земельный титул и держателям такого титула на основании Закона о земельном титуле коренных народов, в то время как правосубъектные корпоративные организации несут ответственность за управление правами на исконный земельный титул коренного населения на основании определения Федерального суда Австралии, подтверждающего существование исконного титула. Возможности претендентов на исконный земельный титул и держателей такого титула по отстаиванию своих прав и интересов неразрывно связаны с деятельностью репрезентатив-

---

<sup>5</sup> 7 декабря 2006 года в парламент Австралии был представлен законопроект о внесении поправок в Закон о земельном титуле для коренных народов. Законопроект передан на рассмотрение в Сенатский комитет по правовым и конституционным вопросам. На момент написания настоящего доклада процедура рассмотрения законопроекта еще не завершилась.

<sup>6</sup> Указания о предоставлении Генеральным прокурором финансовой помощи на основании Закона о земельном титуле коренных народов 1993 года.

ных органов обладателей земельного титула и правосубъектных корпоративных организаций.

20. Предлагаемые реформы репрезентативных органов обладателей земельного титула коренного населения предусматривают замену существующей системы бессрочного признания системой договоренностей на основе фиксированных сроков. Предполагается, что эти органы будут больше ориентироваться на достижение положительных результатов для своих клиентов. В соответствии с реформами правосубъектных корпоративных организаций предполагается расширить перечень обстоятельств, при которых репрезентативные органы могут оказывать им помощь; улучшить их доступ к существующим источникам помощи; позволить им возмещать определенную долю расходов за счет землепользователей, которые должны получать выгоду от доступа к исконному земельному титулу; и расширить имеющуюся в их распоряжении профессиональную базу путем обеспечения для владельцев титула, не относящегося к правам коренного населения, возможности вступать в члены этих организаций при наличии согласия владельца исконного земельного титула. Эти реформы дополняются такими мерами, помимо законодательной сферы, как проведение профессиональной подготовки для сотрудников репрезентативных органов и правосубъектных корпоративных организаций с целью создания в них соответствующего потенциала.

21. В заключение следует отметить, что упомянутые реформы направлены на повышение информированности и транспарентности в рамках системы отстаивания исконного земельного титула. Это обеспечивается в основном за счет проведения регулярных совещаний и форумов с участием всех заинтересованных сторон. В итоге это поможет ускорить процедуру рассмотрения дел об исконном земельном титуле, сделать ее более эффективной и экономически доступной.

#### IV. Заключение

22. **Правительство Австралии стремится обеспечить признание прав коренных народов на землю. Вместе с тем эта приверженность подкрепляется осознанием того, что одно признание не сможет устранить негативные аспекты жизни коренных австралийцев: символическое признание должно дополняться практическими мерами. Исходя из этого, правительство Австралии занимается проведением в жизнь реформ, призванных не только обеспечить признание прав на землю, но и добиться того, чтобы эти права использовались таким образом, чтобы они могли приносить социально-экономические выгоды коренному населению как сейчас, так и в будущем.**