

УДК 332.1

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СИБИРИ

T. T. Sazanakova

TO THE QUESTION OF LAW REGULATION OF STATE PROTECTION OF THE RIGHTS OF NATIVE MINORITIES OF SIBERIA

T. T. Sazanakova

Исследование осуществлено при поддержке Федеральной целевой программы "Научные и научно-педагогические кадры инновационной России" на 2009 – 2013 гг. (государственный контракт 02.740.11.0585).

Статья раскрывает различные проблемы защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации в сфере защиты их прав.

Ключевые слова: закон, народ, защита коренных малочисленных народов.

The article reveals various issues of protecting rights of native minorities in Russia and the Russian national policy in this sphere of protection.

Keywords: law, people, protection of the rights of native minorities.

Основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации составляют положения Конституции Российской Федерации (ст. 9, 69, п. «м» ст. 72), Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ред. от 05.04.2009), Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 (ред. от 02.09.2010), а также Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р (ред. от 18.05.2010).

Конституция Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, а защита их исконной среды обитания и традиционного образа жизни находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В развитие конституционных положений в Российской Федерации принято 3 специальных федеральных закона о правах коренных малочисленных народов, а также более 10 федеральных законов содержат отдельные статьи или группы статей. К их числу следует отнести Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего

Востока Российской Федерации», Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Действующим законодательством Российской Федерации предусматривается ряд льгот и приоритетов для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности (образование общин и территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; установление особого правового режима использования земель, особенностей водо- и лесопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; обеспечение их приоритетного доступа к промысловым угодьям; получение налоговых льгот, лимитов на использование объектов животного мира и квот на вылов объектов водных биологических ресурсов; безвозмездное пользование земельными участками и так далее.

В то же время принятие названных законов не обеспечило полную и эффективную защиту прав коренных малочисленных народов. Правовое регулирование общественных отношений с участием данных народов все еще остается фрагментарным; в законодательстве содержится значительное количество пробелов, а также правовых коллизий.

Несмотря на то, что положения федеральных законов и иных нормативно-правовых актов создают определенную правовую основу для защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, для эффективного

обеспечения прав этих народов она явно недостаточна, нередко страдает существенными противоречиями и нуждается в значительном обновлении.

Сегодня законодательство о коренных малочисленных народах составляют три базовых федеральных закона, специальные правовые нормы, касающиеся коренных малочисленных народов, закреплены в Лесном, Земельном, Налоговом кодексах Российской Федерации и федеральных законах о культуре, о языках, о животном мире, о недрах, об особо охраняемых природных территориях и иные. На уровне субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, направленные на обеспечение интересов коренных малочисленных народов.

Но многие нормы федеральных законов, направленные на обеспечение прав коренных народов, либо имеют декларативный характер, либо требуют детализации в подзаконных актах, либо отменены (в 2004 году был отменен Федеральный закон «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации») что, по сути, означает отказ государства от проведения особой, «северной», политики, учитывающей специфические особенности районов Севера, что особенно коснулось коренных малочисленных народов.

С сожалением должна констатировать, что последние годы отмечаются изъятием из федерального законодательства норм, обеспечивавших на практике реальную защиту конституционных прав аборигенов Севера. Это и принятие небезызвестных 122-го и 131-го («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») законов, не содержащих нормы, специально обязывающей органы местного самоуправления защищать права и законные интересы коренных малочисленных народов.

Закреплявшаяся ранее в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» система представительства коренных малочисленных народов (через установление квот в законодательных органах государственной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления) не была совершенна, поскольку во многом не была подкреплена достаточными юридическими механизмами ее реализации на федеральном уровне. Однако полное исключение из указанного федерального закона положений, касающихся установления квот представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах государственной власти субъектов Федерации и представительных органах местного самоуправления, во многом снижает уровень гарантий обеспечения прав малочисленных народов.

Отсутствуют также гарантии участия представителей коренных малочисленных народов в работе исполнительных органов власти. В результате нет предпосылок для выполнения принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации тысячелетия, призывающей государства обеспечить участие коренных малочисленных народов в принятии решений по насущным для них вопросам. Таким образом, наблюдается несоответствие законодательства Российской Федерации общемировым тенденциям в данной области. Существующая зарубежная практика также свидетельствует не только о допустимости, но и о принци-

пиальной значимости установления подобных гарантий малочисленным народам. Данные пробелы российского законодательства следует устранить.

Фактически не работает принятый в 2001 году Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Правительством Российской Федерации не разработано типовое положение о правовом режиме таких территорий, что является постоянной темой обсуждения на любом уровне. На практике общины коренных малочисленных народов не могут закрепить за собой земельные участки с охотничье-промысловыми участками на территориях традиционного природопользования. Не имея документов на право пользования землей на указанных территориях, представители и общины коренных малочисленных народов, осуществляющие такое традиционное природопользование, не имеют возможности получить долгосрочные лицензии на право пользования объектами животного мира, разовые лицензии на промысел пушного зверя, а также квоты на вылов рыбы. Это наносит серьезный удар по жизнеспособности коренных малочисленных народов, поскольку само существование данных народов как самостоятельных этносов без традиционного природопользования едва ли возможно.

Реальная угроза для коренных народов – потери исторических земель, мест проживания и территорий традиционного природопользования: оленьих пастбищ, охотничьих угодий, рыболовных участков и участков сбора дикоросов. Земельный кодекс Российской Федерации допускает только аренду земельных участков, а это – непосильное финансовое бремя для коренных народов, даже при символических ставках арендных платежей. Попытки Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа, а также представителей некоторых комитетов Государственной думы и Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации добиться принятия поправок, предусматривающих для коренных малочисленных народов право безвозмездного использования всех категорий земельных участков для ведения традиционного природопользования в рамках парламентских слушаний, «круглых столов», проводимых комитетами и комиссиями палат Федерального собрания Российской Федерации, пока не принесли успеха. Многочисленные обращения по данному поводу федеральных органов законодательной власти, органов государственной власти северных регионов, общественных организаций в Правительство Российской Федерации остаются без внимания.

Как заявил С. Хаючи на парламентских слушаниях «О состоянии и проблемах правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», проведенных 28 апреля 2011 г. Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, действующее федеральное законодательство, предусматривающее право пользования любыми природными ре-

сурсами на основании результатов конкурсов и аукционов, не учитывает особых прав коренных народов, установленных нормами федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», – заявил парламентарий. Особенно остро это затрагивает область землепользования и использования объектов для охоты и рыболовства и практически сводит к нулю предусмотренные законодательством привилегии при осуществлении традиционного природопользования. Федеральный закон необходимо дополнить положениями о совершенствовании порядка образования территорий традиционного природопользования, а также ускорить разработку и принятие подзаконных нормативных правовых актов.

Поскольку подавляющее большинство земель, на которых проживают северные коренные малочисленные народы, находится в ведении Российской Федерации, весь процесс образования территорий традиционного природопользования в нашей стране оказался замороженным. Пользуясь бедственным положением коренных малочисленных народов, финансовой несостоятельностью, исторические места традиционного природопользования аборигенов, рыбохозяйственные и охотничьи угодья передают в долгосрочную аренду ресурсодобывающим, в том числе рыболовным, и другим промышленным и туристическим компаниям. С утратой земель неизбежно наступает утрата ресурсов, которые всегда составляли основу жизни аборигенов, а в настоящее время представляют интерес для бизнеса: рыба, объекты охотничьего промысла, дикоросы. Аборигены лишаются также возможности осваивать новые виды ресурсов, такие, как, например, рекреационные, составляющие основу этно- и экотуризма. В ряде случаев получившие земли аборигенов новые хозяева на кабальных условиях, за гроши принимают на работу тех же аборигенов, находящихся в безвыходном положении, становясь хозяевами их судьбы.

К потере или резкому ухудшению состояния традиционных для занятий аборигенов ресурсов ведут строительство дорог, гидроэлектростанций (они еще и лишают аборигенов мест проживания), трубопроводов, использование экологически вредных транспортных средств и строительной техники различного назначения, другие виды техногенного воздействия на природу.

Упомянутый закон установил, что в случае изъятия участков, отнесенных к территориям традиционного природопользования, их прежним пользователям предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием. А права на получение компенсации за неблагоприятное воздействие на традиционный жизненный уклад, негативные последствия для жизни и жизнедеятельности сообществ коренных народов только провозглашены, но не оформлены должным образом – нет механизма, законодательно не установлено право на получение выгод от проектов, реализуемых на их землях.

Следствием неисполнения федерального закона о территориях традиционного природопользования является то, что совершенно необходимые для самого существования малочисленных народов земли под

предлогом отсутствия механизма реализации закона изымаются из ведения малочисленных народов и передаются для хозяйственного использования лицам, не имеющим отношения к коренным народам.

Все усилия в первую очередь должны быть направлены на максимально возможное предотвращение любых неблагоприятных последствий от реализуемых проектов для местного населения либо, при невозможности, необходимо принять надлежащие меры для сведения таких последствий к минимуму, их смягчения или компенсации. Определяющим при этом должно быть не возмещение материального ущерба, а сохранение вытесняемого с обычной для его проживания территории этноса. Это вопросы законодателя.

К сказанному добавим, что отсутствие правового механизма исполнения федерального закона о территориях традиционного природопользования иногда практически ставит под вопрос возможность исполнения и других законов, определяющих правовое положение северных коренных малочисленных народов. Так, общины коренных малочисленных народов, как определено Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», создаются в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов коренных малочисленных народов. Но каждому понятно, что эти цели в полной мере не могут быть достигнуты, если общины не имеют в своем ведении соответствующих земель.

Следует также отметить, что некоторые законы, касающиеся прав коренных малочисленных народов Севера, содержат различно толкуемые понятия, при этом используется один и тот же термин; иногда положения противоречат друг другу.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», являющийся основой российского законодательства о правах этих народов, к сожалению, имеет существенные недостатки: в законе отсутствует однозначное и четкое определение понятия коренных малочисленных народов и, по существу, общепринятого определения понятия «коренные народы» не содержится.

Противоречивостью отличаются нормы федерального земельного законодательства в области традиционного природопользования. Требуется уточнения правовое положение территорий традиционного природопользования. Статья 95 Земельного кодекса Российской Федерации относит территории традиционного природопользования к землям особо охраняемых природных территорий. В то же время статья 7 Земельного кодекса устанавливает, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в случаях, предусмотренных законодательством, может быть установлен особый режим использования земель различных категорий. Таким образом, в Земельном кодексе Российской Федерации в одной статье устанавливается, что территории традиционного природопользования относятся к землям определенной категории (особо охраняемых природных территорий), в другой статье говорится о возможности их формирования на землях различных категорий. В то же время Федеральный за-

кон «Об особо охраняемых природных территориях» только в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускает выделение зон традиционного экстенсивного природопользования и традиционную хозяйственную деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами по согласованию с дирекциями национальных парков, а на территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранение традиционного образа жизни.

Статьей 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» установлено, что малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право «безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации». Лица, относящиеся к малочисленным народам, в тех же целях имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

В федеральном законе о территориях традиционного природопользования содержится иная формулировка: «Использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для жизнеобеспечения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов». В Земельном кодексе Российской Федерации по этому поводу сказано, что правила предоставления участков малочисленным народам «устанавливаются федеральным законом об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

В федеральных законах более позднего периода, касающихся права малочисленных народов безвозмездно пользоваться землей, не упоминается, что на практике означает сокращение объема прав, а следовательно, и гарантий прав коренных малочисленных народов России. Это нарушает обязанности Российского государства как государства социального, которое не должно издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Поскольку нормы Земельного кодекса Российской Федерации, прямо указывающие на право малочисленных народов безвозмездно пользоваться землей, отсутствуют, представляется необходимым привести нормы кодекса в соответствие с нормами ранее

принятых законов, устанавливающими право коренных народов на безвозмездное пользование землей, что соответствует нормам международного права; кроме того, необходимо устранить в земельном законодательстве противоречия относительно прав северных коренных малочисленных народов на землю.

Правовая неопределенность приводит к недопониманию установленных законом государственных гарантий и противоречиям, создает возможность свободной интерпретации правовых норм.

Литература

1. Конституция Российской Федерации // КонсультантПлюс
2. Федеральный закон от 20.07.2000 N 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"// КонсультантПлюс
3. Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"// КонсультантПлюс
4. Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"// КонсультантПлюс
5. Федеральный закон от 24.04.1995 N 52-ФЗ "О животном мире"// КонсультантПлюс
6. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"// КонсультантПлюс
7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// КонсультантПлюс.
8. Федеральный закон от 04.12.2006 N 200-ФЗ "Лесной кодекс Российской Федерации"// КонсультантПлюс
9. Федеральный закон от 25.10.2001 N 136-ФЗ "Земельный кодекс Российской Федерации" // КонсультантПлюс
10. Федеральный закон от 31.07.1998 N 146-ФЗ "Налоговый кодекс Российской Федерации // КонсультантПлюс
11. Федеральный закон от 19.06.1996 N 78-ФЗ "Об основах государственного регулирования социально - экономического развития Севера Российской Федерации" утратил силу с 01.01.2005 // КонсультантПлюс
12. Закон Российской Федерации от 25.10.1991 N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации"// КонсультантПлюс
13. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 N 2395-1 "О недрах"// КонсультантПлюс
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2000 N 255 "О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации"// КонсультантПлюс
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.04.2006 N 536-р «Об утверждении пе-

речня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // КонсультантПлюс.

16. <http://www.council.gov.ru/>.