

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



**Анализ российской и зарубежной правовой базы,
международно-правовых актов,
а также правоприменительной практики
в области защиты прав коренных малочисленных
народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации**

**Издание Государственной Думы
2019**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Анализ российской и зарубежной правовой базы,
международно-правовых актов,
а также правоприменительной практики
в области защиты прав коренных малочисленных
народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации

Издание Государственной Думы
Москва • 2019

УДК 323.15:34(470)
ББК 66.3(2Рос),5+67.400.3
А64

Под общей редакцией

председателя Комитета Государственной Думы
по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока

Н. М. Харитонов;

члена Комитета Государственной Думы
по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока

Т. С. Гоголевой

Составители:

Г. В. Жукевич, руководитель аппарата
Комитета Государственной Думы по региональной политике
и проблемам Севера и Дальнего Востока;

Т. В. Величко, ведущий консультант аппарата
Комитета Государственной Думы по региональной политике
и проблемам Севера и Дальнего Востока

А64 **Анализ российской и зарубежной правовой базы, международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.** – М.: Издание Государственной Думы, 2019. – 272 с.

В настоящем издании представлены результаты экспертно-аналитического материала по исследованию российской, зарубежной правовой базы и международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области отношений, связанных с обеспечением и защитой прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

УДК 323.15:34(470)

ББК 66.3(2Рос),5+67.400.3

© Аппарат Государственной Думы, 2019

ПОСВЯЩАЕТСЯ ПАМЯТИ
Гаер Евдокии Александровны
(8 марта 1934 года – 2 октября 2019 года)

Во время подготовки этого сборника, 2 октября 2019 года в возрасте 85 лет ушла из жизни Гаер Евдокия Александровна, известный государственный и общественный деятель, член-корреспондент РАЕН, депутат Верховного Совета СССР в 1989–1991 годах, депутат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1994–1996 годах, заместитель председателя Государственного комитета Российской Федерации по вопросам развития Севера, генеральный секретарь общественной организации «Международная Лига малочисленных народов и этнических групп».

Создание современного правового поля в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера – во многом заслуга Евдокии Александровны. Она основала и возглавила подкомиссию по проблемам малочисленных северных народов в Верховном Совете СССР. Начала работу над созданием закона о статусе коренных народов, который был принят в 1999 году. Десять лет понадобилось, чтобы дать ему жизнь.

Евдокия Александровна говорила, что в дни работы в Верховном Совете у неё было две главные задачи – заступиться за Андрея Дмитриевича Сахарова и сказать о проблемах коренных народов.

И эта маленькая, хрупкая женщина смогла сказать с высокой трибуны всё, что считала важным. Она одна из женщин-депутатов высказалась в защиту академика Андрея Сахарова. А видеотрансляцию её выступления о кризисном состоянии малочисленных народов все коренные жители Севера, Сибири и Дальнего Востока смотрели со слезами на глазах.

Именно Евдокия Александровна стала признанным лидером и защитницей всех коренных малочисленных народов Советского Союза, а затем и России.

Умение отстаивать свои убеждения, неотступное следование высоким моральным принципам и стремление к великой цели – справедливости и благополучию всех коренных малочисленных народов, сохранению их культуры, традиций и родного языка, – вот что вызывает восхищение этой неординарной женщиной.

Честный и добрый человек, яркий политик, выдающийся государственный деятель – она стала моральным ориентиром и источником вдохновения для молодого поколения малочисленных народов, положила начало осознанию ими своей национальной идентичности. Дала мощный импульс формированию правозащитного движения, результатом активной деятельности которого стало современное законодательство о правах малочисленных народов.

Этот сборник – дань уважения Вам, Евдокия Александровна. Ваше дело будет и дальше продолжаться и крепнуть. Вечная Вам память.



*С глубоким уважением
единомышленники, друзья и коллеги*

СОДЕРЖАНИЕ

Обращение к читателям председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Н. М. Харитонов	6
Обращение к читателям члена Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Т. С. Гоголевой	8
Харитонов Н. М. Правовое поле жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	10
Андриченко Л. В. Роль международных правовых актов в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	14
Андриченко Л. В. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей	28
Плюгина И. В. Регулирование вопросов защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в документах стратегического планирования	47
Никитина Е. Е. Формы и способы привлечения представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию решений органами государственной власти и органами местного самоуправления	62
Никитина Е. Е. Законодательное регулирование форм самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	83
Плюгина И. В. Институциональная основа обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях	103
Плюгина И. В. Национальная идентификация: проблемы правового регулирования	120

Андриченко Л. В. Комплексный правовой анализ вопросов защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	127
Андриченко Л. В. Оценка необходимости и целесообразности систематизации законодательства Российской Федерации по вопросам регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	155
Андриченко Л. В. Предложения по формированию модели правового регулирования в области отношений, связанных с защитой прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	173
Хлуденёва Н. И. Дефекты правового регулирования традиционного природопользования, осуществляемого коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и пути их устранения	177
Кряжков В. А., Гарипов Р. Ш. Конвенция МОТ №169 и российское законодательство о коренных малочисленных народах	202
Геннадий Щукин: «Почему я обратился с жалобой в Конституционный суд Российской Федерации»	217
Жалоба Г. К. Щукина в Конституционный суд Российской Федерации о проверке конституционности законоположений в порядке конкретного нормоконтроля	219
Кряжков В. А. Дело о традиционной охоте, или Первый опыт защиты прав коренных малочисленных народов в Конституционном суде России	232
Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28 мая 2019 года № 21-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Г. К. Щукина»	248

Уважаемые читатели!



Необходимость дополнительной защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации объясняется всё большей экспансией культуры современного индустриального общества, постепенно распространившейся вплоть до северных территорий. Как следствие, возможности сохранения традиционного образа жизни, традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации постепенно ограничиваются, несмотря на заявленные стратегические задачи по обеспечению сохранения традиционного образа жизни и обеспечения этнокультурного развития коренного населения. Сложные

природно-климатические условия, недостаточная адаптированность коренных малочисленных народов к современным социально-экономическим условиям, их относительная исключённость из информационного поля обуславливают принятие дополнительных мер, направленных на обеспечение и защиту их прав.

Действующее законодательство Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не в полной мере отвечает современным вызовам и не позволяет решить те проблемы, с которыми сталкиваются коренные народы и иные группы населения Арктики и Дальнего Востока в настоящее время. В данном исследовании осуществляется попытка переосмыслить имеющуюся модель регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, найти правовые решения, позволяющие усовершенствовать правовое положение данной категории населения.

Конечно, для достижения поставленных задач необходим поиск баланса между освоением ресурсов и сохранением уникальных особенностей экосистемы с учётом лучших мировых практик взаимодействия с коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Уверен, что основанное на лучшем мировом и отечественном опыте федеральное институциональное регулирование в области отношений, связанных с обеспечением и защитой прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в условиях усиления международного интереса к Арктике и Дальнему Востоку, а также нарастания глобальной конкуренции, способно обеспечить высокое качество жизни коренных жителей.

К опубликованию в настоящем сборнике представлены результаты экспертно-аналитического материала по исследованию зарубежной правовой базы и международно-правовых актов в области отношений, связанных с обеспечением и защитой прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Основу издания составили анализ и оценка современного состояния и тенденций развития законодательного регулирования в области данных отношений,

анализ современных механизмов, институтов и инструментов обеспечения эффективного социально-экономического развития хозяйствования коренных народов, а также юридическая оценка правовой информации и судебных решений по защите прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

*Н. М. Харитонов,
председатель Комитета Государственной Думы
по региональной политике и проблемам Севера
и Дальнего Востока*

Дорогие друзья и коллеги!



Этот сборник познакомит читателя с основными положениями большой научной работы – результатом длительного и кропотливого труда учёных-правоведов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Также деятельное участие в подготовке этого труда приняли опытные эксперты, в том числе учёные-этнологи, лидеры общественных организаций и практики-управленцы из северных регионов России, специализирующиеся на защите прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В работе представлен анализ текущей ситуации с правами коренных жителей Севера и предложены правовые решения по дальнейшему развитию законодательства в правильном, справедливом, созидательном русле.

Определяющим началом развития российского законодательства в сфере защиты прав коренных малочисленных народов является норма ст. 69 Конституции Российской Федерации. Эта статья гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Тем самым Российская Федерация выразила готовность обеспечить уровень правовой защиты коренных малочисленных народов не меньше, чем это предусмотрено соответствующими нормами международного права.

В действующем законодательстве декларируются важнейшие права коренных народов – этнологическая экспертиза, компенсации, договорные отношения и пр. Однако отсутствие их дальнейшего законодательного развития не позволяет в полной мере решать те проблемы, с которыми сталкиваются коренные малочисленные народы в настоящее время.

Наиболее болезненным для коренных народов является вопрос их права на их исконные земли, где они живут в гармонии с природой испокон веков. Для сохранения традиционного уклада жизни и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера необходимо совершенствование федерального земельного и природоресурсного законодательства с отображением в нём норм об исконной среде обитания, о традиционном образе жизни, о территориях традиционного природопользования.

На мой взгляд, главное – при совершенствовании законодательства обеспечить практическую реализацию широко применяемого в мировой практике принципа достижения свободного, предварительного, осознанного согласия коренных народов на использование мест их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, выработать механизмы согласования интересов коренных народов и промышленников.

Благодарю научное юридическое сообщество за работу над совершенствованием законодательства о правах коренных народов. Надеюсь, результатом этого труда станет создание кодекса о правах коренных малочисленных народов Севера.

Кроме того, этот сборник посвящён важнейшему событию для всех, кто посвятил свою жизнь защите прав малочисленных народов, – положительному решению Конституционного суда Российской Федерации по делу коренного жителя Севера, долгана по национальности, Геннадия Кирилловича Щукина. Впервые на таком высоком уровне признан особый конституционно-правовой статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Также в состав сборника вошли две статьи доктора юридических наук, профессора В. А. Кряжкова: одна из них раскрывает смысл постановления Конституционного суда Российской Федерации по делу Г. К. Щукина, вторая – посвящена 30-летию Конвенции МОТ № 169, важнейшего международно-правового акта о правах коренных народов.

Благодарю всех участников «круглых столов», совещаний, процесса создания данного труда и выражаю уверенность, что материалы этого сборника будут полезны всем, кто неравнодушен к сохранению культуры и традиций коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

*Т. С. Гоголева,
член Комитета Государственной Думы
по региональной политике
и проблемам Севера и Дальнего Востока*

Правовое поле жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹

Н. М. Харитонов, председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных государств в мире, где проживают 193 народа, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Особое место среди них занимают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – коренные малочисленные народы Севера). Согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 года, общая численность коренных малочисленных народов Севера составляет 257,9 тыс. человек. Всего в России проживает 40 малочисленных народов Севера в 28 субъектах Российской Федерации. Самый многочисленный из этих народов – ненцы: 44 640 человек. Самый малочисленный – керек: четыре человека.

Социально-экономические и культурные преобразования у народов российского Севера начались уже в первые десятилетия советской власти и были идеологически обоснованы постулатами социалистической культурной революции, которая рассматривалась как составная часть социалистического строительства.

В 1926 году было принято «Временное положение об управлении аборигенных народов и племён северных окраин», в соответствии с которым почти у всех народов Севера были созданы национальные сельские советы и районы. К 1930 году там уже действовал 381 родовой совет и 61 туземный районный исполнительный комитет. На XII съезде РКП (б) (апрель 1923 год) была принята специальная резолюция по национальному вопросу и намечен ряд практических мероприятий по национальному строительству в СССР, направленных на оказание помощи «ранее отсталым народам в их хозяйственном и культурном развитии».

Наиболее важным событием в области просвещения было создание письменности на языках малых народов. В 1932 году были утверждены алфавиты и началось издание литературы на языках коренных малочисленных народов. К началу 1934 года общая грамотность среди коренных малочисленных народов поднялась до 30 %.

В 1998 году Российской Федерацией была ратифицирована Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, которая стала частью российской правовой системы и, несомненно, усилила гарантии правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. С принятием новой Конституции Российской Федерации российское государство в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации с полной определённой взяло на себя обязательство по обеспечению дополнительными (или специальными) гарантиями коренных малочисленных народов. Это позволило создать на уровне правового регулирования предпосылки для участия коренных малочисленных народов в политической, экономической и социально-культурной сферах жизни общества.

¹ См., «АКП. Сибирь и Дальний Восток» в рамках рубрики «Экономика коренных и малых народов Севера», коренные малочисленные народы Севера, с. 44, № 1/02/2018.

Соответствующие положения, касающиеся различных сторон жизнедеятельности коренных малочисленных народов (землепользования, традиционного природопользования, участия в публичных делах, языка, культуры, образования и др.), получили закрепление в ряде отраслевых федеральных и региональных законах. В эти годы были также приняты специализированные законы, в которых малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лица, относящиеся к ним, являлись уже не вспомогательными, а профильными субъектами отношений.

В Российской Федерации нормативное закрепление специального правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется в соответствии с федеральными законами: от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а также положениями Земельного, Лесного кодексов Российской Федерации и другими законодательными актами.

Действующим законодательством предусмотрена особая охрана прав коренных малочисленных народов и этнических общностей, которые пользуются особыми правами и привилегиями, если исконная среда их обитания и традиционный образ жизни связаны с животным миром. Наряду с общими правами граждан в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания они наделяются особыми правами, такими, как право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, а также правом на приоритетное пользование животным миром.

Однако система нормативно-правового обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера, их социальной и экономической защиты сегодня оказалась в непростом положении. Существующие десятки федеральных и региональных законов, имеющих прямое и опосредованное действие, не всегда отвечают задачам создания системы законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Зачастую регионы, каждый по своему, пытаются выстроить свою законодательную базу. А сами народы не обладают в достаточной степени знаниями юридических основ своего жизнеобеспечения, не имеют специальных информационных баз, специалистов, которые могли бы постоянно помогать им в этом. Поэтому принятия новых федеральных и региональных законов здесь мало, так как без их нормативно-правового сопровождения и обеспечения практики правоприменения в регионах они долго будут оставаться декоративным приложением к лозунгам и декларациям государства.

Ситуация с обеспечением прав коренных малочисленных народов Севера обострилась в связи с тем, что в последние несколько лет в отраслях природопользования всё более широко внедряются элементы рыночных экономических отношений, таких как: платность использования природных ресурсов, аукционное или конкурсное распределение земельных, лесных, рыбопромысловых участков и охотничьих угодий, квот и разрешений на добычу или заготовку тех или иных видов природных ресурсов и т. д.

Потребительское отношение к природе, её загрязнение при разработке недр, изъятие земель на территории проживания и промыслов местного населения для промышленных нужд, общее ухудшение экологической обстановки – всё это приводит к подрыву основ хозяйственной, культурной и духовной жизни коренных малочисленных народов Севера, разрушению среды обитания и основ традиционного природопользования.

В рамках Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера осуществляется реализация комплекса мер по совершенствованию норма-

тивной правовой базы в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, одной из задач которой является сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования.

Особый правовой режим в отношении традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера определяется через упрощённый доступ к основным природным ресурсам. Традиционные типы природопользования, такие как оленеводство, пушной, рыбный и морской промыслы, продолжают играть важную роль в жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. Охота и рыболовство являются базовыми отраслями природопользования и основой жизнеобеспечения коренных малочисленных народов Севера. Вместе с тем ограничение доступа к водным и охотничьим ресурсам, урезание норм вылова рыбы, изъятие пастбищных земель для ведения оленеводства, – поставило под удар сам факт существования этих народов, учитывая, что ведение традиционного хозяйствования является основой их жизнедеятельности. Также остаётся много нерешённых проблем, в том числе, проблем по реализации прав коренных малочисленных народов Севера на пользование землёй и другими природными ресурсами.

Особую специфику имеют вопросы взаимоотношений хозяйствующих субъектов, занимающихся освоением природных ресурсов, с коренными малочисленными народами Севера, чья этническая самоидентификация напрямую связана с традиционным природопользованием, традиционным образом жизни, подвергающимся наибольшим трансформациям при масштабном освоении природных ресурсов на их территориях.

Указанные факторы обуславливают необходимость оказания государственной поддержки развитию сельского хозяйства, в том числе производству животноводческой продукции, развитию племенного животноводства, а также развитию северного оленеводства и табунного коневодства.

Вместе с тем решение вопросов поддержки сельскохозяйственного производства относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемым самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). При этом большинство субъектов Российской Федерации, особенно расположенных на территории Дальневосточного региона, в своих законодательных актах определяют особенности направлений и порядка оказания такой поддержки.

На сегодняшний день всё острее встаёт вопрос о систематизации «аборигенного» законодательства, результатом которой стало бы появление нового правового акта. Вопрос о кодификации законодательства в данной области требует серьёзной проработки с точки зрения соблюдения прав коренных малочисленных народов Севера, а также сохранения их самобытного уклада жизни. Отсутствует порядок образования и использования территорий традиционного природопользования федерального значения. Трудности правового плана вызваны несогласованностью отраслевого федерального и регионального законодательства, затянувшейся процедурой выработки статуса, режима территориальных границ территорий традиционного природопользования. В связи с отсутствием порядка определения национальной принадлежности граждан затруднено формирование регионального Реестра общин коренных малочисленных народов Севера.

Для получения возможности грамотно отстаивать свои права и возможности заявлять о законных интересах необходимо повышение уровня образования в области правосознания среди представителей коренных малочисленных народов Севера. Информирование широких слоёв населения, проживающих на отдалённых арктических, тундровых, таёжных территориях, и представление их интересов на всех уровнях позволит реализовать законные права граждан данной категории.

Для достижения этой цели необходима организация постоянных обучающих семинаров для общественных лидеров, руководителей общин, представителей общности с целью повышения правовой культуры и самосознания, правовой

грамотности, обмена опытом, обсуждения проблематики, а также проведение консультаций по правовым вопросам, оказание юридической помощи населению в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Эти меры позволят преодолеть правовой нигилизм, а новый уровень правосознания и правовой грамотности позволит перейти к цивилизованному взаимодействию коренных малочисленных народов с органами власти и промышленными компаниями в равном для всех сторон диалоге.

Проведение обучающих семинаров среди лидеров региональных и местных общественных организаций и общин позволит на конкретных примерах разобрать наиболее часто встречающиеся проблемы, выявить причины возникновения и определить модели поведения в конкретной ситуации и механизмы преодоления проблем в рамках правового поля, с привлечением всего имеющегося юридического инструментария. Это позволит систематизировать опыт реализации и защиты прав, обобщить общую проблематику и опыт успешного решения проблем, повысить уровень правовой грамотности представителей коренных малочисленных народов Севера в области правосознания в части защиты и реализации своих прав, поднимет на новый уровень деятельности общественных организаций.

В настоящее время всё больший вес в общественном сознании приобретают проблемы, связанные с освоением Арктики и, шире, районов Севера и Дальнего Востока, а также вопросы возможности гармоничного развития этих сложных в природном и социальном отношении регионов.

Сегодня предметом особого внимания является экономическое развитие отдалённых арктических районов и Дальнего Востока, где живут и работают коренные малочисленные народы Севера. Как показывает опыт, для осуществления эффективной арктической политики, на Севере и Дальнем Востоке наблюдается недостаток профессиональных кадров. Поэтому, говоря о перспективах развития коренных малочисленных народов Севера в условиях глобализации, в целях хозяйственного развития территорий проживания коренных малочисленных народов Севера, в первую очередь необходимо решать проблемы занятости и социального развития в сочетании с традиционным укладом, учитывая правовые, этнокультурные и исторические практики, сложившиеся в различных регионах России.

В первоочередном порядке необходимо решать одну из самых важных проблем – определение вида права на земельные участки, относящиеся к территориям традиционного природопользования. В последнее десятилетие всё большее значение приобретают проблемы реализации прав на традиционное природопользование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в области земельных отношений, связанные с выводом из традиционного природопользования значительных территорий оленьих пастбищ и промысловых угодий.

Содержание прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации гораздо шире, чем просто сохранение условий традиционного хозяйствования и использования природных ресурсов.

Наши многие законы приняты в новейшей истории России, и мы живём по ним чуть более двадцати лет. А традиции, культура, образ жизни, которые сохранили коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – существуют веками.

В заключение хочу отметить: насколько успешным будет результат в решении накопившихся проблем во многом зависит не только от государственного протекционизма, но и от активности самих коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Роль международных правовых актов в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Л. В. Андриченко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Современное международное право служит важнейшим ориентиром и мощным стимулом в развитии национального законодательства в области обеспечения прав коренных народов. Определяя международно-правовые стандарты применительно к правовому статусу этих народов, международное право способствует процессам демократизации внутреннего развития государств, на территории которых проживают коренные народы. Национальные средства правовой защиты коренных народов должны обеспечивать максимальный учёт требований, установленных международно-правовыми актами. Подтверждая свою приверженность международным стандартам в области прав коренных малочисленных народов, Российская Федерация, тем самым, вошла в число государств, стремящихся внести свой вклад в сохранение и развитие коренных народов планеты.

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, обязательствами Российской Федерации по международным договорам (ст. 69 Конституции Российской Федерации). Таким образом, международные правовые акты, противодействующие политике геноцида, этноцида, дискриминации по национальному признаку, а также закрепляющие дополнительные (специальные) меры защиты, являются основным вектором в решении правовыми средствами проблем коренных малочисленных народов Российской Федерации. Это вытекает из ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, закрепившей, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью её правовой системы. Российская Федерация стремится последовательно выполнять свои международные обязательства в указанной сфере. Принятие ряда федеральных законов в данной сфере – «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000 г.), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001 г.) – создаёт необходимый фундамент для обеспечения юридических гарантий сохранения и развития этих народов, защиты их прав и законных интересов. В то же время в полной мере не решены вопросы, связанные с определением правового режима территорий традиционного природопользования, установлением гарантий реализации прав коренных народов на указанных территориях. Нерешённые проблемы на практике тормозят развитие указанных отношений, что требует дальнейшего совершенствования законодательного регулирования. Декларативность многих норм названных законодательных актов также серьёзно снижает их роль как регуляторов общественных отношений в области защиты прав данных народов. В связи с этим важнейшим направлением законодательной деятельности является повышение эффективности обеспечения прав малочисленных этнических общностей в сфере защиты исконной среды

обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, содействие развитию их традиционной хозяйственной деятельности и промыслов. Не должно оставаться без внимания и развитие прав данных народов в социально-культурной сфере, а также в сфере обеспечения их равноправного участия с представителями других народов в управлении делами государства и общества.

Сказанное подчёркивает актуальность исследований, направленных на осуществление сравнительно-правового анализа российского законодательства и международного опыта правового регулирования в области защиты прав коренных народов, преследующего цели обеспечения дальнейшего приведения положений внутреннего законодательства в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Проведение такого анализа позволяет решать проблемы устранения пробелов в регулировании отношений с участием представителей коренных малочисленных народов, предотвращения коллизий правовых норм, которые в условиях динамичного развития российского законодательства подчас оказываются неизбежными, а также иных дефектов правового регулирования.

В регулировании и защите прав коренных народов современное международное право исходит из признания за каждым представителем из числа этих народов прав и свобод, принадлежащих в равной мере всем жителям планеты, независимо от их расовой, религиозной, национальной или языковой принадлежности. Независимо от численности и других характеристик коренных народов, на представителей этих народов распространяются принципы равноправия и недискриминации. Они в полном объёме должны пользоваться всеми правами человека и основными свободами, провозглашёнными и защищаемыми международно-правовыми документами. Признание за коренными народами индивидуальных прав связано с тем, что представители коренных народов являются такими же гражданами государств, на территории которых они проживают, как и другие граждане данных государств. В связи с этим правовой статус представителей коренных народов в демократических государствах не должен уступать правовому статусу других граждан.

В настоящее время в международном праве существует целый ряд как универсальных, так и специальных актов, применяемых, в том числе, в отношении лиц, относящихся к коренным народам. Ключевая роль в международно-правовой защите принадлежит ООН. Преамбула Устава ООН говорит о равенстве прав больших и малых наций, необходимости содействия экономическому и социальному прогрессу всех народов. К основным целям Организации Объединённых Наций отнесено развитие дружественных отношений между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов (п. 2 ст. 1 Устава ООН). В Уставе ООН данный принцип называется в совокупности с другими принципами, реализация которых способствует укреплению всеобщего мира. Устав ООН требует от правительств «поощрять права человека и основные свободы для всех без различия расы, пола, языка и религии». Положения Устава ООН, касающиеся прав наций и народов, получили развитие в Декларации «О предоставлении независимости колониальным странам и народам» (1960 г.); в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества в соответствии с Уставом ООН (1970 г.) и др.

Важную роль в достижении широкого признания прав лиц из числа коренных народов играют и такие документы, как Всеобщая декларация прав человека 1948 года, которая призывает все государства гарантировать эффективное признание и соблюдение прав каждого человека на равенство, недискриминацию, образование и участие в политической и культурной жизни общества; Международные пакты 1966 года об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах, которые не только закрепляют широкий круг прав и устанавливают недопустимость дискриминации по признакам расы, цвета кожи,

национального и социального происхождения, но и наряду с этим также провозглашают право народов на самоопределение и на распоряжение своими естественными ресурсами.

Особо следует отметить ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, которая установила, что «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться своим родным языком». Её действие в полной мере распространяется и на коренные малочисленные народы, поскольку они также находятся в ситуации национального меньшинства в Российской Федерации. Организации или физические лица из государств, подписавших Факультативный протокол к Международному пакту 1966 года, могут воспользоваться процедурой подачи жалоб в целях обеспечения выполнения положений Пакта и рассмотрения их дела Комитетом ООН по правам человека¹.

Положения ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах получили развитие в Конвенции о правах ребёнка 1989 года², в ст. 30 которой сказано: «В тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребёнку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком». Таким образом, принцип недискриминации, как основной принцип защиты прав человека, обязывает государство обеспечивать ребёнку из числа коренного населения, права на пользование своей культурой, родным языком, на исповедование своей религии и исполнение её обрядов.

Имеется и ряд других международных документов, действие которых направлено на запрет дискриминации, предупреждение преступления геноцида, предоставление независимости колониальным странам и народам, имеющим непосредственное отношение к положению коренных народов. К числу этих документов в первую очередь относят Международную конвенцию 1966 года о ликвидации всех форм расовой дискриминации, по проблемам реализации которой прошёл ряд всемирных конференций в рамках Организации Объединённых Наций. На одной из них в 1978 году были специально рассмотрены проблемы коренных народов и выработаны рекомендации для государств относительно признания таких прав коренных народов, как право называть себя собственными именами и свободно проявлять свои этнические, культурные и другие особенности; иметь официальный статус и создавать собственные представительские организации; сохранять в пределах районов поселения традиционную структуру экономики и традиционный образ жизни; сохранять и использовать собственный язык в системе управления и образования, получать образование и информацию на своём собственном языке, распространять информацию в отношении своих нужд и проблем и др. Впоследствии аналогичная конференция 1983 года также вернулась к проблемам коренных народов, акцентируя при этом внимание на особую связь коренных народов с землёй и указав, что земля, а также право на землю и природные ресурсы не должны изыматься у этих народов.

Помимо названных, в число международных документов, затрагивающих права коренных народов, следует включить Конвенцию (№ 111) о дискриминации

¹ См.: Абашидзе А. Х., Ананидзе Ф. Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ. Монография. – М.: Издательство РУДН, 1997. С. 96.

² Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 45. Ст. 955. СССР ратифицировал данный документ – см.: Постановление Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 г. № 1559-1 «О ратификации Конвенции о правах ребёнка»// Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 497.

в области труда и занятий от 25 июня 1958 года, Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года, Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам от 18 декабря 1992 года и др.

Особое место в системе международно-правового регулирования защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей занимают акты, специально направленные на регламентацию данных вопросов.

Одним из первых специализированных актов стала Конвенция МОТ № 107 1957 года «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах». Конвенцию ратифицировали 27 стран, включая несколько стран с высокой долей коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни, однако впоследствии 10 стран её денонсировали. Многие государства, в которых проживают коренные народы (в том числе бывший СССР), не присоединились к ней изначально. Это обусловлено тем, что Конвенция была направлена на «интеграцию»¹ коренного населения в жизнь доминирующего общества и на его развитие в западном понимании, с чем категорически не было согласно само коренное население, так как под прикрытием термина «интеграция» фактически осуществлялась ассимиляция коренного населения.

В связи с этим с 1985 года с целью развития норм в области защиты прав коренного населения МОТ начала процесс её пересмотра, который вылился в принятие в июне 1989 года новой Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», которая вступила в силу 5 сентября 1991 года. Таким образом, мировое сообщество признало, что самобытное социально-экономическое развитие, культуры и языки коренных народов являются частью культурного наследия человечества и достойны международной защиты.

В Конвенции № 169 МОТ закреплены положения, направленные не только на обеспечение выживания коренных народов, но и на сохранение и развитие их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, культуры, языка. В перечне прав, провозглашённых данной Конвенцией, – права коренных народов выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; права на сохранение собственных обычаев и институтов (при непротиворечии их правам, установленным в национальном законодательстве и международных актах), на создание собственных учебных заведений и другие права. В числе важнейших прав в ней провозглашено право собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают.

Помимо прав, которые Конвенция предоставляет собственно коренным народам, значительному вниманию подверглись и обязанности правительств участвующих в Конвенции государств², на которые возлагается обеспечение прав данных народов. Последние должны содействовать наиболее полному осуществлению всех видов прав (политических, социальных, экономических, культурных) коренных народов, проводить с ними консультации, в том числе и через создаваемые ими представительные институты, в связи с принятием законодательных актов, затрагивающих права и интересы данных народов. Правительства государств обязаны создавать условия для развития учреждений коренных народов, совместно с ними осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды территорий, которые они заселяют; обеспечивать должное медицинское обслуживание или пре-

¹ Данный подход отражён уже в наименовании данной Конвенции.

² Российская Федерация не является участницей Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».

доставлять им средства для его осуществления, принимать меры по сохранению национальных языков коренных народов и др.

Конвенция № 169 МОТ изменила подход и к определению круга субъектов названных прав. Если Конвенция № 107 МОТ 1957 года устанавливала, что она применяется, с одной стороны, к лицам, входящим в состав населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах и находящимся *на менее высокой социально-экономической стадии развития, чем остальная часть общегосударственного коллектива*, то согласно ст. 1 Конвенция № 169 МОТ применяется к народам, «ведущим племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия жизни которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством», а также на народы в независимых странах, которые «рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период её завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты».

Кроме названного изменения, введена и такая существенная новация, как указание на то, что данная Конвенция применяется в отношении «народов», а не лиц из числа коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни. Использование данного термина в Конвенции осуществляется с оговоркой, что оно «не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом» (ст. 1(3)). Таким образом, коренные народы вправе сохраняться и развиваться исходя из собственных устремлений и желаний. Признание законного желания коренных народов осуществлять контроль над собственными институтами и сохранять и развивать свою самобытность, языки и религии отличает основную идею данной Конвенции от предшествующей Конвенции № 107 МОТ 1957 года.

В Конвенции установлен запрет дискриминации коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни (ст. 3). В случае необходимости предусмотрено применение специальных мер для охраны лиц, принадлежащих к соответствующим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды (ст. 4). Признаются и охраняются социальные, культурные, религиозные и духовные ценности и практика коренных народов (ст. 5). Закрепляется необходимость должным образом учитывать характер проблем, с которыми они сталкиваются как группы и как отдельные лица. Правительства должны устанавливать процедуры, посредством которых коренные народы могут свободно участвовать в принятии решений в выборных учреждениях, в административных и иных органах, ответственных за политику и программы, которые их касаются (ст. 6).

Специального внимания заслуживает рассмотрение вопроса об определении в Конвенции прав коренных народов в области земельных отношений. В основе конвенционного подхода лежит признание и защита традиционных прав коренных народов на землю и другие ресурсы, которые поддерживают уклад жизни этих народов (см. ст. ст. 13–19 раздела «Земля»). Конвенция подчёркивает «особую важность для культуры и духовных ценностей соответствующих народов их связи с землями или территориями..., которые они занимают или используют иным образом, и в особенности важность коллективных аспектов этой связи» (ст. 13).

Согласно рассматриваемому документу у коренных народов может возникать два вида правоотношений:

- 1) собственность и владение в отношении традиционно занимаемых земель;
- 2) «право доступа» к землям, «которые занимают не только они».

На правительства в связи с этим возлагается необходимость предпринимать меры по идентификации земель, традиционно занимаемых коренными народами. Что касается прав на природные ресурсы, относящиеся к землям коренных народов, то согласно Конвенции они имеют право «участвовать в использовании и распоряжении этими ресурсами и в их сохранении» (ст. 15). В Конвенции закрепляется, что в случае необходимости должны применяться меры для гарантирования коренным народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. В этих целях в рамках национальных правовых систем должны устанавливаться необходимые процедуры разрешения споров по поводу земли со стороны соответствующих народов.

Особое внимание в Конвенции уделяется необходимости принятия со стороны государств мер, направленных на охрану прав коренных народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям, без чего права коренных народов на земли приобрели бы характер декларации. В частности, устанавливается, что указанные права должны включать в себя право коренных народов на участии в пользовании и в управлении этими ресурсами, а также в их сохранении. При этом в случаях, когда государство сохраняет за собой собственность на минеральные ресурсы или ресурсы земных недр или другие ресурсы, правительства должны устанавливать процедуры, посредством которых они проводят консультации с целью выяснения возможного нанесения ущерба интересам этих народов проведением программ по разведке или эксплуатации ресурсов, относящихся к их землям. По мере возможности коренные народы могут участвовать в результатах такой деятельности и получать компенсацию за ущерб, причиняемый им данной деятельностью.

Конвенция закрепляет жёсткое правило, согласно которому коренные народы не могут выселяться с занимаемых ими земель. Изъятие из этого правила составляют только случаи, «когда такое переселение необходимо в виде исключительной меры, и то при наличии выраженного их свободного и сознательного согласия». При невозможности получения такого согласия переселение может иметь место только в соответствии с процедурами, установленными национальными законами. Любое переселение, согласно Конвенции, должно сопровождаться предоставлением одного из трёх условий: во-первых, возможности возвращения коренных народов на свои традиционные земли после прекращения действия оснований, вызвавших соответствующее переселение; во-вторых, предоставления им других земель, по качеству и правовому положению равных ранее занимаемым землям и достаточных для удовлетворения их нужд и для их дальнейшего развития; в-третьих, предоставления им компенсации в денежном выражении или натурой за любые понесённые ими в связи с переселением убытки или ущерб. Законами государств должны быть установлены правила и процедуры, направленные на охрану прав коренных народов на землю.

Следует отметить, что практически во все международные акты по охране природы, начиная с 1992 года, включаются положения о приоритетном праве коренных народов на доступ к природным ресурсам территорий их проживания. Это делается после принятия в 1992 году в Рио-де-Жанейро Декларации ООН по окружающей среде и развитию, двадцать второй принцип которой гласит, что «Коренное население и общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды в силу их знаний и традиционной практики. Государство должно признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития».

Важным фактором, способствующим реализации установленных в Конвенции положений, является возложение обязанности на ратифицировавшие её государства предоставлять отчёты о применении Конвенции. Отчёты позволяют МОТ проследить, насколько соблюдаются положения Конвенции. Помимо этого допол-

нительным способом контроля являются также процедуры, связанные с подачей жалоб. В настоящее время Конвенция № 169 служит основой для деятельности МОТ в области осуществления прав коренных народов и оказания им правовой, технической и иной помощи.

Хотя Российская Федерация не является участницей Конвенции и, соответственно, не несёт никаких специальных обязательств по её выполнению, тем не менее, как член МОТ, она обязана информировать данную организацию о положениях законодательства и практике его реализации по тем вопросам, которые регламентируются Конвенцией. Кроме того, Российская Федерация сообщает о тех действиях и решениях, что были приняты для придания силы положениям данной Конвенции, и о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации данного документа и задерживают её проведение.

В Российской Федерации неоднократно поднимался вопрос о целесообразности ратификации Конвенции № 169 МОТ, в том числе, со стороны коренных малочисленных народов и их ассоциаций¹. На сегодняшний день данную Конвенцию ратифицировало 23 государства². В то же время, такие крупные государства, как США, Канада, Австралия и ряд других государств пока такие решения для себя не приняли.

Решение проблемы целесообразности ратификации Конвенции МОТ № 169 требует решения целого ряда других вопросов, прежде всего, касающихся соответствия положений данного документа Конституции Российской Федерации, а также готовности российского законодательства к данному шагу.

Во-первых, возникает вопрос о том, на какие народы должно распространяться действие данной Конвенции в случае её ратификации? Это обусловлено теми проблемами, которые связаны с соотношением понятий «коренные малочисленные народы», принятом в российском законодательстве, и «коренные народы» в значении, данном в ст. 1 Конвенции. Различия в подходах данных определений уже неоднократно оценивались в российской юридической литературе³. Ссылка, содержащаяся в Конвенции и указывающая на колонизаторские причины появления коренных народов, не может служить ориентиром для определения этих народов в других странах, в том числе в Российской Федерации. Указание на то, что эти народы «являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, в период её завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ» также мало что даёт для установления субъектов соответствующих прав. В свою очередь, понятие «коренные малочисленные народы» отражает именно российскую специфику, поскольку данный статус применяется в Российской Федерации только к наиболее уязвимой группе народов. В этой связи, очевидно, что концепция коренных народов должна определяться степенью признания этих народов исключительно законодательством Российской Федерации. Ратификация Конвенции может поставить вопрос о распространении законодательства в области коренных малочисленных народов на такие коренные народы, как якуты, коми-зыряне (Коми) и др., которые малочисленными, исходя из установленного российским законодательством чис-

¹ См., например: О ратификации Российской Федерацией Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»: Материалы парламентских слушаний, 22 ноября 1994 г. – М., 1995. С. 85–86; О ратификации Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»: Матер. «круглого стола», Москва, 23–24 ноября 2006 г. – М., 2006; Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Норма, 2010, с. 125–130.

² Большую часть из них представляют страны Латинской Америки, где коренное население составляет значительную часть жителей.

³ См. об этом: Л. В. Андриченко. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. – М., 2005. С. 46–64.

ленного критерия – 50 тыс. человек, не являются. Нельзя не учитывать, что в соответствии с ч. 2 ст. 1 Конвенции МОТ № 169 именно указание самих народов на их принадлежность к числу коренных является достаточным основанием для признания их субъектами регулируемых данным международным договором отношений.

Одним из препятствий на пути ратификации Россией Конвенции МОТ № 169, является также не соответствующая российскому законодательству трактовка понятия «земля». В положениях Конвенции категория «земля» трактуется очень широко, что внесёт определённую степень неясности в случае перенесения соответствующих положений на почву российской юридической действительности. В соответствии с положениями п. 1 ст. 13 Конвенции земля включает в себя территорию, охватывающую всю окружающую среду районов, которые занимают или используют иным образом коренные народы. То есть, понятие «земля» практически отождествляется с понятиями «исконная среда обитания», «окружающая среда», используемыми в российском законодательстве.

Таким образом, терминологические и концептуальные расхождения затрудняют процесс взаимной адаптации норм Конвенции и национального законодательства России. Разные подходы в рамках категориально-понятийного аппарата приводят к различиям в установлении векторов развития международного права и российского законодательства в данной сфере.

Во-вторых, имеются сомнения в конституционности положений ст. 14 Конвенции, согласно которой за коренными народами «признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают». Такой подход к регламентации земельных прав коренных народов не согласуется с правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации¹, согласно которой земли и другие природные ресурсы представляют собой публичное достояние многонационального народа России; как таковые они являются федеральной собственностью и имеют специальный правовой режим. Данный режим, в силу требований Конституции Российской Федерации (п. «в» ст. 71, п. «б», «в», «г», «д», «к», «м» ч. 1 ст. 72, ч. 1, 2 ст. 76), определяется федеральным законом, который решает вопросы владения, пользования и распоряжения землёй и другими природными ресурсами, природопользования, в том числе, с учётом прав и интересов малочисленных народов, а также разграничивает полномочия органов публичной власти в рассматриваемой сфере.

В то же время стоит заметить, что право собственности коренных малочисленных народов на землю не закрепляется не только в России. Такие страны, как Норвегия, Дания и Гватемала – государства, ратифицировавшие Конвенцию МОТ № 169, закрепляют за коренными народами земли на условиях пользования, а не собственности, так как земля находится в собственности государства. Но данное обстоятельство, тем не менее, не помешало им в решении вопроса о ратификации Конвенции.

В-третьих, имеются определённые сомнения в согласованности положений Конвенции и российского законодательства в части установления необходимых процедур разрешения споров по поводу земли со стороны соответствующих народов в рамках национальной правовой системы. В настоящее время в российском законодательстве для этих целей предусматриваются только судебные процедуры, никаких иных специальных внесудебных процедур не предусмотрено. Однако это является, скорее, следствием предыдущего разногласия, своего рода «сценарным»

¹ См.: Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429; от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

фактором построения российского законодательства в данной сфере, его разновекторной направленностью в плане регулирования земельных отношений, который, однако, является ключевым, а не пробелом в его развитии. В этой связи указанные международно-правовые нормы достаточно сложно интерпретировать и применять с позиций внутреннего законодательства.

Следует отметить, что хотя ратификация Конвенции МОТ № 169 – это политический шаг, но он требует устранения сомнений в конституционности отдельных положений данного документа, которые могут быть сняты путём обращения в Конституционный суд Российской Федерации для выявления возможных препятствий такой ратификации. Наличие несогласованности в целом не препятствует ратификации Конвенции с определёнными оговорками, допустимыми как исходя из положений самой Конвенции, которая не содержит запретов на оговорку, так и из положений Федерального закона от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ст. 25).

В то же время необходимо учитывать, что ратификация Конвенции сама по себе не является панацеей в решении проблем коренных малочисленных народов. Более того, ратификация Конвенции, как форма выражения согласия Российской Федерации на обязательность для неё международного договора, не является единственно определяющим фактором и сама по себе не изменит отношения к признанию необходимости решения проблем коренных малочисленных народов. Российская Федерация независимо от включения данной Конвенции в свою правовую систему стремится учитывать положения данного документа при разработке и принятии соответствующего законодательства, что явно прослеживается уже в самих концептуальных подходах его формирования и развития. Декларируемые в Конвенции МОТ № 169 цели защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей уже нашли отражение как в российской Конституции, так и в российском законодательстве.

В рамках рассматриваемого направления развития российского законодательства находится ратифицированная Российской Федерацией Конвенция о биологическом разнообразии (заключена в г. Рио-де-Жанейро 05.06.1992)¹. Подтверждением признания зависимости многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов, стало внесение в Конвенцию о биологическом разнообразии пункта, согласно которому: «каждая договаривающаяся сторона обеспечивает уважение, сохранение и поддержание нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики» (ст. 8j). Значение этого документа для защиты и реализации прав коренных народов, как показывает практика, чрезвычайно велико, а количество стран, подписавших эту Конвенцию, более чем в семь раз превышает количество участников Конвенции № 169 МОТ.

Всемирный фонд охраны дикой природы (WWF), который ведёт большую работу по охране природы в различных странах, в том числе и в России, принял специальную Декларацию «Коренные народы и охрана природы». В ней, в частности, говорится: «Принципы партнёрства, означенные в данной Декларации, основаны на миссии WWF сохранить биоразнообразие, а также на признании того факта, что коренные народы часто были хранителями и служителями природы. Их знания, социальные и бытовые осо-

¹ Россия ратифицировала данный документ в феврале 1995 г. См.: Федеральный закон от 17 февраля 1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»// СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

бенности – их культура – согласованы с природными законами, действующими в местных экосистемах. Коренные народы и природоохранные организации должны быть естественными союзниками в борьбе за сохранение как здорового природного мира, так и здорового человеческого общества». Принципы WWF означают, что этот Фонд намерен поддерживать проекты, исходящие от организаций коренного населения, направленные на рациональное использование и охрану природных ресурсов.

В развитие положений Конвенции «О биологическом разнообразии» (1992 г.) в российском законодательстве установлено, что одной из целей Федерального закона от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» является сохранение биологического разнообразия на территориях традиционного природопользования (ст. 4). Требование сохранения биологического разнообразия стало одним из принципов правового регулирования целого ряда нормативных правовых актов, в том числе федеральных законов: от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 2)¹, от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»², от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³ и др.

Современное международное право не только подтверждает глубоко укоренившуюся и очень тесную, в том числе духовную, связь коренных народов с землями их традиционного проживания и природными ресурсами, но и устанавливает, что эта связь должна приниматься во внимание при защите целостности их окружающей среды от вырождения.

Особый характер связи коренных народов с землёй нашёл также своё отражение в Декларации Организации Объединённых Наций о правах коренных народов, принятие которой Генеральной ассамблеей ООН было осуществлено 13 сентября 2007 года на 107-м пленарном заседании 61-й сессии Генеральной ассамблеи ООН в Нью-Йорке. Соответствующие положения закреплены как в преамбуле Декларации, так и в её постановляющей части. В частности, в ст. 25 Декларации сказано: «Коренные народы имеют право поддерживать и укреплять свою особую духовную связь с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми ими землями, территориями, водами и морскими прибрежными водами, а также другими ресурсами и нести свою ответственность перед будущими поколениями в этом отношении».

Особое внимание в Декларации уделяется вопросам самоопределения коренных народов. Это право признается за ними наравне с другими народами. Согласно ст. 3 Декларации «коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют своё экономическое, социальное и культурное развитие». При этом при осуществлении права на самоопределение коренные народы «имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций» (ст. 4).

Основное содержание текста Декларации касается определения прав коренных народов и лиц, относящихся к коренным народам. При этом речь идёт как об общих правах человека, принадлежащих, в том числе, лицам из числа коренных народов (право на гражданство (ст. 6); право на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность, свободу и личную безопасность (ст. 7); право на жизнь в условиях свободы, мира и безопасности (ст. 7) и др.), так и о специальных правах, принадлежащих им в силу их принадлежности к коренным народам (принадлежать

¹ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

² СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

³ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

к коренной общине или народности в соответствии с традициями и обычаями данной общины или народности (ст. 9); не подлежать принудительному перемещению со своих земель или территорий (ст. 10); право поддерживать и укреплять свою особую духовную связь с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми ими землями, территориями, водами и морскими прибрежными водами, а также другими ресурсами (ст. 25) и др.). Большая часть провозглашённых в Декларации прав носит характер прав и свобод как общечеловеческих ценностей, но развитие этих прав осуществляется с учётом самобытности коренных народов.

Российская Федерация при принятии Декларации воздержалась при голосовании, причиной чему явилась главным образом ст. 3 Декларации, в которой достаточно широко трактуется право на самоопределение коренных народов, включающее право «свободно устанавливать свой политический статус и свободно осуществлять своё экономическое, социальное и культурное развитие»¹. Однако такое опасение относительно возможной угрозы отделения во многом нивелируется положениями ст. 46(1) той же Декларации, согласно которой «Ничто в настоящей Декларации не может толковаться как подразумевающее какое-либо право любого государства, народа, группы лиц или отдельного лица заниматься любой деятельностью или совершать любые действия в нарушение Устава Организации Объединённых Наций или рассматриваться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности и политического единства суверенных и независимых государств».

Важно обратить внимание на то, что, определяя права коренных народов, Декларация при этом указывает, что они представляют собой лишь минимальные нормы для выживания и обеспечения благосостояния коренного населения. Многие права, закреплённые в данной Декларации, прежде всего, носящие характер общечеловеческих ценностей, уже получили отражение во многих международных правовых актах, включая Международные пакты о правах человека (1966 г.), в силу чего Российская Федерация уже несёт по ним соответствующие международные обязательства. Более того, в научной литературе нередко утверждается, что Декларация ООН является своего рода сводом уже существующих и закреплённых в разных международных документах прав человека применительно к коренным народам². Что касается специальных прав коренных народов, то они также уже нашли отражение в законодательстве Российской Федерации.

Как уже отмечено, коренные малочисленные народы в Российской Федерации в силу именно их малочисленности находятся в ситуации национального меньшинства. На это в том числе указывал в своём докладе в 2002 году консультативный комитет, созданный в соответствии с Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств. В этой связи на регламентацию статуса коренных малочисленных народов распространяет действие названная Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 года), ратифицированная Российской Федерацией с заявлением в июне 1998 года³. В то же время коренные малочисленные народы – это особые национальные меньшинства. Наряду с общими

¹ См.: Российский и международный аспекты правового регулирования положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Парламентские слушания в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2007. С. 7–9.

² См.: Гоголев П. В. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. – М., 2014. С. 145.

³ См.: Федеральный закон от 18.06.1998 г. № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств»// СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

притязаниями как национальные меньшинства, коренные малочисленные народы имеют и специфические притязания, находящиеся в основном в области земельных отношений и требующие применения дополнительных мер защиты, чем, собственно, и обусловлено принятие специальных актов и норм в их адрес.

В рамках проводимого анализа нельзя не отметить ряд международных правовых актов, затрагивающих права коренных народов Арктического региона. Речь, в частности, идёт о Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике, принятой 16 сентября 1993 года и поддержанной восемью государствами Арктического региона планеты (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция). И хотя данная Декларация не несёт каких-либо прямых обязательств для участвующих в ней государств, она, тем не менее, представляет собой своего рода программу действий данных государств, затрагивающую и обеспечение прав коренных народов, которые постоянно проживают в Арктике на протяжении тысячелетий и играют жизненно важную роль в рациональном использовании и развитии окружающей среды ввиду их знаний и традиционной практики. Особо была подчёркнута роль культур коренных народов в охране арктических экосистем, в связи с чем государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и дать им возможность эффективно участвовать в достижении устойчивого развития. Кроме того, была подтверждена необходимость сбора и учёта экологических знаний коренных народов и более чёткого определения места коренных народов в осуществлении общей Стратегии охраны окружающей среды Арктики. К числу этих инициатив, в частности, относятся проект составления природоохранных и экологических карт на основе знаний коренных народов и руководство по базам данных, касающимся знаний коренных народов. К сожалению, во многих странах, включая Россию, не уделяется должного внимания изучению опыта коренных малочисленных народов в области защиты экосистем Севера.

В числе одного из наиболее поздних по времени принятия международных правовых актов, затрагивающих права коренных народов, является Конвенция о сохранении промысловых ресурсов в открытом море южной части Тихого океана и управлении ими (заключена в г. Окленде 14 ноября 2009 года)¹. Документ вступил в силу в том числе для России, 24 августа 2014 года². В рамках признания особых потребностей развивающихся государств в Конвенции установлена обязанность государств-участников «не допускать неблагоприятного воздействия на средства к существованию, а также обеспечивать доступ к рыбному промыслу для лиц, осуществляющих мелкомасштабный и кустарный промысел, а также коренных народов в таких развивающихся государствах-участниках, а также территориях и владениях» (ст. 19).

Определённое внимание вопросам защиты коренных народов было проявлено и в рамках международных региональных организаций с участием Российской Федерации.

Так, в Модельном лесном кодексе для государств – участников СНГ³, принятом в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 года, Постановлением 22-11 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ, при определении полномочий национальных органов управления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов было указа-

¹ Бюллетень международных договоров. 2013. № 11.

² Российская Федерация подписала данный документ. См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2010 г. № 2481-р «О подписании Конвенции о сохранении промысловых ресурсов в открытом море южной части Тихого океана и управлении ими» // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 486.

³ См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2004. № 33. С. 107–150.

но на «установление границ участков лесного фонда с особым режимом ведения лесного хозяйства и лесопользования на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей» (ст. 30).

Ряд положений содержится и в Модельном экологическом кодексе для государств – участников Содружества Независимых Государств (Особенной части), принятом в г. Санкт-Петербурге 31 октября 2007 года. Постановлением 29-14 на 29-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ¹. В частности, обозначены формы участия коренных малочисленных народов и этнических общностей в охране и использовании объектов животного мира, сохранении и восстановлении среды их обитания (ст. 119), определено, что право на приоритетное пользование животным миром принадлежит коренным малочисленным народам и этническим общностям, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, гражданам, принадлежащим к этим группам населения, и их объединениям. Кроме того, указано, что конкретно должно включать в себя право на приоритетное пользование животным миром (предоставление первоочередного выбора промысловых угодий; льготы в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности; исключительное право на добывание определённых объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности; иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания).

Следует отметить, что модельные акты не носят обязательного характера для государств – участников СНГ. В то же время разработка и принятие Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ модельного законодательства имеет особое значение для гармонизации законодательства государств этих стран. Разработка модельных актов, в данном случае – включение отдельных положений в иные модельные акты по более общим вопросам, обеспечивает сближение правового регулирования отношений в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей в государствах Содружества. Это, в свою очередь, позволяет им более эффективно координировать свою политику в данной области отношений, шире сотрудничать в осуществлении соответствующих практических мер и расширении обмена опытом по развитию коренных малочисленных народов.

Таким образом, приведённый анализ международных правовых актов позволяет говорить о том, что в рамках ООН, МОТ и других организаций сложилась и развивается концепция межгосударственного сотрудничества в области защиты прав коренных народов. Идёт накопление массива международных стандартов, то есть конкретных обязательств государств международно-правового характера в области прав коренных народов. Создаётся и активно развивается сеть международных механизмов и процедур разрешения споров и конфликтов между коренными народами и государствами.

Международные акты подтверждают принцип равенства коренных народов с другими народами и одновременно их право отличаться от других народов; лица, принадлежащие к коренным народам, имеют право без какой-либо дискриминации пользоваться всеми правами человека, признанными в международном праве. Коренные народы обладают коллективными правами, которые необходимы для их существования, благополучия и всестороннего развития как народов. Международное право признаёт вклад коренных народов в многообразие и богатство цивилизаций и культур, которые составляют общее наследие человечества. Установлен запрет

¹ См.: Информационный бюллетень. Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 41. С. 273–335.

на принудительное перемещение коренных народов со своих земель или территорий; никакое перемещение не осуществляется без свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов и должно предусматривать справедливую и честную компенсацию и, где это возможно, вариант возвращения. Государства проводят консультации и обеспечивают сотрудничество с коренными народами через их представительные институты при принятии решений, которые их затрагивают.

Кроме того, к числу основных международных стандартов в области защиты коренных народов можно отнести:

- право на самоопределение, реализуемое как в виде самостоятельного определения своего политического статуса, так и через автономию и самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам;

- право на личную самоидентификацию и выбор своего развития; уважение неотъемлемых прав коренных народов;

- право на землю, территории и ресурсы; право поддерживать и укреплять свою особую духовную связь с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми ими землями, территориями, водами и морскими прибрежными водами, а также другими ресурсами и нести свою ответственность перед будущими поколениями в этом отношении;

- право на определение приоритетов и разработку стратегии своего развития;

- право сохранять и укреплять свои особые политические, правовые, экономические, социальные и культурные институты; право на полное участие в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства;

- коренные народы и принадлежащие к ним лица имеют право принадлежать к коренной общине или народности в соответствии с традициями и обычаями данной общины или народности;

- право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам;

- право семей и общин коренных народов на сохранение совместной ответственности за воспитание, обучение, образование и благополучие их детей в соответствии с правами ребёнка;

- право на свою традиционную медицину и на сохранение своей практики врачевания, включая сохранение важнейших лекарственных растений, животных и минералов;

- право на соблюдение и развитие культурных традиций и обычаев, на возрождение, использование, развитие и передачу будущим поколениям своей истории, языков, традиций устного творчества, письменности и литературы, а также право давать свои собственные названия и имена общинам, местам и лицам и сохранять их, а также другие права.

Хотя Российская Федерация и не является участницей ряда международных правовых актов по вопросам защиты прав коренных малочисленных народов, тем не менее, общей тенденцией развития российского законодательства является стремление учитывать основные стандарты международного права в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей

Л. В. Андриченко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Комплексный анализ законодательства Российской Федерации по вопросам разграничения полномочий органов публичной власти различных территориальных уровней в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей

Одним из конституционных принципов федеративного устройства российского государства является принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В этой связи особое значение приобретает оценка выработанных критериев, способов и механизмов разграничения предметов ведения и полномочий в рамках конкретной сферы государственного управления, к числу которых относятся и вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Указанные вопросы на основании п. «м» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации закреплены в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Разграничение предметов ведения служит первичной основой для разграничения полномочий между органами публичной власти различных территориальных уровней. Отнесение вопросов защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей к предмету совместного ведения Российской Федерации и её субъектов обуславливает необходимость чёткого разграничения полномочий между органами публичной власти как федерального, так и регионального уровней, а также определения полномочий органов местного самоуправления.

На сегодняшний день базовыми федеральными законами, с помощью которых обеспечивается разграничение полномочий между органами публичной власти различных территориальных уровней, являются федеральные законы от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В то же время, необходимо учитывать, что полного разграничения полномочий, в том числе и в рассматриваемой сфере, данные федеральные законы не осуществляют. В частности, в рамках данных федеральных законов практически не определяются конкретные полномочия федеральных органов государственной власти в соответствующих сферах общественных отношений. С помощью названных федеральных законов устанавливаются:

1) общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

2) общие принципы перераспределения уже разграниченных федеральными законами полномочий между органами власти различных территориальных уровней, включая: (а) передачу осуществления (наделение) полномочий вышестоящего уровня органам власти нижестоящего уровня; (б) предоставление права участия органам власти нижестоящего уровня в реализации полномочий вышестоящего уровня; (в) перераспределение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

3) принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления установленных для них полномочий;

4) принципы контроля и надзора за реализацией переданных полномочий, а также ответственности за реализацию полномочий.

Кроме того, в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяется перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), а в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливаются перечни вопросов местного значения применительно к каждому виду муниципальных образований, а также даётся общий перечень полномочий органов местного самоуправления, реализуемых каждым видом муниципальных образований.

Иными словами, в названных федеральных законах устанавливаются общие принципы разграничения полномочий, реализуемые в дальнейшем в иных федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, законах субъектов Российской Федерации, а также фиксируются отдельные полномочия региональных органов государственной власти в области совместного ведения и вопросы местного значения муниципальных образований и отдельные полномочия органов местного самоуправления.

Что касается Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», то в рамках установленного в нем перечня полномочий, реализуемых региональными органами самостоятельно за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации (без учёта субвенций из федерального бюджета), можно выделить следующие полномочия, имеющие определённое отношение к вопросам защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, отнесены следующие полномочия:

- поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти) (пп. 19 п. 2 ст. 26.3);

- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности (пп. 20 п. 2 ст. 26.3);

- осуществления в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других

обстоятельств, предотвращению любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; разработки и реализации региональных программ государственной поддержки, сохранения и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, осуществления иных мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, защиту прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия (пп. 20.1 п. 2 ст. 26.3);

– организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (пп. 54 п. 2 ст. 26.3)¹.

Говоря о регламентации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нельзя не обратить внимания на формулировку, определяющую полномочия по «организации и обеспечению защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов». Данная формулировка в своей основе повторяет определение предмета совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, закреплённого в п. «м» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Исключение составляют слова «организация и обеспечение», смысл которых в указанном федеральном законе не раскрывается.

По сути, речь идёт о том, что практически все вопросы, касающиеся организационного обеспечения реализации вопросов защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов переданы на уровень субъектов Российской Федерации. В то же время, учитывая, что в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации также вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, что обусловлено действием ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, то получается, что фактически органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивается реализация практически всего предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, закреплённого в п. «м» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, что вряд ли оправданно.

Необходимо учитывать, что в данном перечне установлены именно полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые должны быть в полной мере согласованы с полномочиями, установленными в федеральных законах, действующих в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации и закрепляющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это вытекает из общего требования, содержащегося в п. 4 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам со-

¹ В данном перечне речь идёт исключительно о специальных полномочиях. Это не исключает в отношении прав и свобод лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, осуществления других полномочий, не имеющих специального характера. Но такие полномочия реализуются на общих началах и не являются предметом данного исследования.

вместного ведения, осуществляемых за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменён, иначе как путём внесения изменений и (или) дополнений в перечень полномочий, установленный в п. 2 ст. 26.3, либо закреплён в порядке опережающего регулирования законами субъектов Российской Федерации.

В настоящее время полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов установлены в целом ряде федеральных законов. Прежде всего, речь идёт о таких федеральных законах, как: от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹; от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²; от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³.

Помимо этого, положения, касающиеся определения полномочий органов власти различных территориальных уровней в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, содержатся также в Земельном кодексе Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ, Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴, Федеральном законе от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁵ и др.

В то же время, как будет показано далее, согласованность между Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и перечисленными федеральными законами в части определения полномочий региональных органов государственной власти в рассматриваемой сфере отсутствует. Более того, исходя из текстов перечисленных федеральных законов, вообще не всегда можно чётко выделить конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Базовым федеральным законом в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, устанавливающим разграничение полномочий между органами публичной власти различных территориальных уровней, является Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», который разграничивает полномочия органов публичной власти различных территориальных уровней, закрепляя полномочия органов власти каждого уровня в отдельных статьях (ст. 5–7)⁶. В то же время, анализ содержания указанных статей позволяет сделать следующие выводы и замечания.

1. Несмотря на то, что названия каждой из указанных статей обозначены как «*Полномочия органов ... [государственной власти, местного самоуправления] по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов*», уже в первых же предложениях каждой статьи говорится о том, что соответствующие органы «в целях защиты ис-

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

³ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

⁴ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

⁶ Следует отметить, что в иных перечисленных федеральных законах, посвящённых вопросам защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, хотя отдельные полномочия органов власти и закрепляются, однако специального разграничения полномочий между ними на уровне отдельных статей не осуществляется.

конной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов *имеют право*».

Подобная регламентация уже сама по себе свидетельствует о внутренней несогласованности норм указанных статей по определению полномочий соответствующих органов власти, поскольку, исходя из основ теории права и, в частности, теории компетенции органов власти, понятия «полномочие» и «право» содержательно существенно различаются.

Понятие «полномочие» не тождественно праву или обязанности субъекта правоотношений; это самостоятельная категория, при которой право и обязанность неразрывны и неисполнение права означает одновременно неисполнение обязанности, возложенной на субъект публично-властных отношений законом или иным нормативным правовым актом. Таким образом, реализация полномочия носит обязательный характер, и в этой связи полномочие по своим правовым последствиям ближе к обязанности, чем к праву. За неисполнение полномочий субъект, на который они возложены, должен нести ответственность.

В отличие от полномочия, реализация права носит добровольный характер и отказ от его реализации, если он не принят к исполнению соответствующим органом, не несёт негативных юридических последствий для субъекта правоотношения. При этом, когда законодатель делает акцент на праве, он использует иные формулировки для обозначения характера действий субъекта правоотношения: «вправе», «может», «имеет право» и т. п. Орган власти получает возможность самостоятельной оценки ситуации и принятия решений и осуществления управленческих действий. Однако, подчеркнём, в данном случае речь идёт именно о праве, правомочии, а не полномочии, как таковом.

Таким образом, указание в текстах обозначенных статей на то, что органы власти в рассматриваемой сфере «имеют право» сразу превращает содержание указанных полномочий в правомочия и, тем самым, исключает их императивный характер в отношении обеспечения прав коренных малочисленных народов, снижая уровень гарантированности со стороны государственных и муниципальных органов власти. Такая путаница в регламентации разграничения полномочий в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» не способствует эффективной защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных этнических общностей.

2. Анализ положений указанных статей (ст. 5–7) свидетельствует о неполноте и нечёткости содержания формулировок, устанавливающих полномочия органов публичной власти каждого территориального уровня. Продемонстрируем это на примерах определения полномочий органов власти каждого территориального уровня, начиная с полномочий федеральных органов государственной власти.

Так, согласно ст. 5 названного федерального закона к числу полномочий федеральных органов государственной власти отнесено право «1) принимать федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов».

Между тем, содержание данного полномочия не носит специального характера, обусловленного рассматриваемыми вопросами. Исходя из ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, по всем предметам совместного ведения, к числу которых, в том числе, относятся и вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, закреплённое в п. 1 ст. 5 полномочие имплицитно присуще федеральным органам государственной власти, оно вытекает непосредственно из Конституции Россий-

ской Федерации и не нуждается в дополнительном закреплении на уровне федерального закона¹.

Конкретизирующая указанное правомочие фраза о том, что «К разработке и экспертизе проектов указанных федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации могут привлекаться уполномоченные представители малочисленных народов» также ни к чему не обязывает федеральные органы государственной власти, поскольку носит характер диспозитивной, а не императивной нормы. К тому же, она не указывает на форму и порядок привлечения уполномоченных представителей малочисленных народов, что также не способствует её эффективной реализации.

Вызывает вопросы и полномочие по «установлению порядка создания, реорганизации и ликвидации организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов» (п. 4 ч. 1 ст. 5).

В отсутствие установленных в федеральном законе дополнительных требований, включая критерии и условия, предъявляемые к созданию, реорганизации и ликвидации таких организаций в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, содержание указанного полномочия лишается какого-либо специального смысла, сохраняя лишь своё значение в рамках общего гражданского законодательства.

Представляется явно ограниченным по своему содержанию и полномочию, установленное в п. 6 ч. 1 ст. 5 указанного федерального закона, согласно которому федеральные органы государственной власти вправе «решать вопросы возмещения убытков, причинённых в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности». Очевидно, что речь в данном случае должна идти не только о праве федеральных органов государственной власти решать конкретные вопросы возмещения убытков, причинённых исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности, но также и о закреплении более общего полномочия по определению порядка возмещения соответствующих убытков и определения методики исчисления размеров убытков, причём причинённых исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью любых организаций, а не только находящихся в федеральной собственности.

Необходимость закрепления данного полномочия вытекает, в том числе, и из положений п. 8 ч. 1 и п. 3 ч. 2 ст. 8 рассматриваемого федерального закона, согласно которому малочисленные народы и объединения малочисленных народов, лица, относящиеся к малочисленным народам, имеют право «на возмещение убытков, причинённых им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами».

Подтверждением целесообразности определения такого полномочия служит и внесённый Правительством Российской Федерации и принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 27 марта 2018 года в первом чтении проект федерального закона № 332762-7 «О внесении изменений в ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ответственный комитет – Комитет Государственной Думы по делам национальностей, соисполнители – Комитет Государственной Думы по энергетике, Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока), предлагающий дополнить названные

¹ Заметим, впрочем, что негативная практика закрепления подобных полномочий в федеральном законодательстве является достаточно распространённой; нередко её можно встретить и на региональном уровне.

пункты ст. 8 положениями, согласно которым возмещение ущерба должно осуществляться «в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и в соответствии с методикой расчёта размера указанного ущерба, утверждённой Правительством Российской Федерации».

Определённые замечания можно высказать и в отношении полномочия, установленного в п. 7 ч. 1 статьи 5 названного федерального закона, закрепляющего право федеральных органов государственной власти «устанавливать ответственность органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов».

Во-первых, если речь идёт о специальных санкциях, то непосредственно сам федеральный закон каких-либо норм относительно ответственности «органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц» не содержит. В других федеральных законах, действующих в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, указанные специальные санкции также отсутствуют. В этой связи выделение данного полномочия не обусловлено какими-либо специальными целями.

Если же речь идёт о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации несут ответственность за нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, то в данном случае действуют общие нормы Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а не специальные меры ответственности. То же самое можно сказать и в отношении органов местного самоуправления, за тем исключением, что в данном случае соответствующие нормы установлены в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Во-вторых, не ясно, почему речь идёт об установлении ответственности только в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, но при этом ничего не говорится об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующие права по установлению ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления также не предоставлены. Такая избирательность в установлении мер ответственности носит неоправданный характер.

Вряд ли можно в этом случае согласиться и с высказанной в научной литературе идеей о том, что в этом случае российский законодатель имеет в виду позитивную ответственность органов государственной власти¹, поскольку установление позитивной ответственности не требует закрепления специального полномочия, как такового.

Сомнительным с точки зрения целесообразности специального закрепления выглядит и полномочие, установленное в п. 8 ч. 1 ст. 5 названного федерального закона, о том, что федеральные органы государственной власти вправе «обеспечивать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам о малочисленных народах законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов».

¹ См.: Кондрашев А. А. Позитивная ответственность органов государственной власти в конституционном законодательстве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 4. С. 22–25.

Обеспечение соответствия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам – общее требование применительно ко всей правовой системе России, вытекающее из ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации. Оно действует в отношении всех нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а не только законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов. Таким образом, какой-либо специальной регулятивной нагрузки данное положение федерального закона не содержит и, соответственно, не может рассматриваться как отдельное полномочие федеральных органов государственной власти. По сути, речь идёт о конкретном проявлении реализации общего конституционного принципа верховенства Конституции Российской Федерации, верховенства права.

Аналогичное замечание можно высказать и в отношении формулировки, установленной в п. 9 ч. 1 ст. 5 указанного федерального закона и закрепившей право федеральных органов государственной власти «совершенствовать законодательство Российской Федерации о мерах по недопущению действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, направленных на насильственную ассимиляцию, геноцид и этноцид малочисленных народов, экоцид их исконной среды обитания».

Вопросы совершенствования федерального законодательства, в том числе, и в рассматриваемой сфере, – функция, имманентно присущая законодательному органу государственной власти, обусловленная правовой природой данного органа. Таким образом, речь идёт о проявлении одной из функций законодательного органа власти по конкретному направлению его деятельности, а не о его полномочии, как таковом.

Критические замечания вызывает и полномочие, установленное в п. 11 ч. 1 ст. 5 рассматриваемого федерального закона, согласно которому федеральные органы государственной власти вправе «11) проводить единую политику в области разработки и реализации федеральных и региональных программ использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов, оценки природных ресурсов, ведения землеустройства и мониторинга указанных земель».

В названном полномочии не определены конкретные права и обязанности федеральных органов государственной власти, поэтому полномочие носит характер, скорее, принципа, нежели конкретного набора действий. Кроме того, исходя из его содержания, предполагается, что проведение единой политики должно осуществляться в отношении использования и охраны «земель традиционного природопользования малочисленных народов», однако нормативное содержание данного понятия не установлено, что, в свою очередь, обуславливает неопределённость содержания всего полномочия.

Таким образом, анализ содержания полномочий федеральных органов государственной власти, изложенных в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», свидетельствует об излишне общем и неопределённом характере большинства установленных в нём полномочий федеральных органов государственной власти.

Во многом схожий подход применён и к определению в ст. 6 указанного федерального закона полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов. Покажем это также на примерах конкретных положений данной статьи.

Так, в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право «...принимать

региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов» (п. 2 ст. 6). В то же время по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в рамках полномочий субъектов Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации исходя из установленных общих принципов разграничения полномочий, содержащихся в п. 3.1 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Поскольку действует общая норма относительно права органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать региональные государственные программы в рамках полномочий по предметам совместного ведения, то специального закрепления этого полномочия в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» не требуется.

В качестве следующего полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации рассматриваемый федеральный закон закрепляет право «в пределах своих полномочий ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов» (п. 3 ст. 6). В целом, закрепление данного права, безусловно, может способствовать обеспечению защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. Однако на законодательном уровне сегодня установлены только цели такого ограничения, конкретные же основания, условия и пределы осуществления такого ограничения «хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности» в указанном Федеральном законе, равно как и в других федеральных законах, не установлены, что сводит «на нет» возможности его реализации. Не спасает ситуацию и фраза «в пределах своих полномочий», поскольку конкретные полномочия по ограничению хозяйственной деятельности не закреплены. Более того, сам характер определения полномочия – «осуществление полномочия в пределах полномочия» – некорректен.

Исходя из полномочий собственников своего имущества, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе решать вопросы передачи своей собственности общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к малочисленным народам, поэтому полномочие, установленное в п. 5 ст. 6 названного федерального закона, о том, что региональные органы власти вправе «регулировать порядок передачи собственности субъектов Российской Федерации общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к малочисленным народам», также является лишь частным случаем их общего правомочия. Таким образом, нового регулирования данная норма также не приносит.

Равным образом не создаёт нового правового регулирования и норма, содержащаяся в п. 10 ст. 6 указанного федерального закона, согласно которой органы власти субъектов Российской Федерации вправе «наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств». Данное право вытекает из положений ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации и ст. 19 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поэтому дополнительной регулятивной нагрузки не несёт.

3. Отдельного внимания заслуживает исследование полномочий органов местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов.

Как известно, Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяются вопросы местного значения муниципальных образований, затрагивающих вопросы межнациональных отношений.

К числу вопросов местного значения городских поселений отнесены следующие вопросы:

- создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2 ч. 1 ст. 14);
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (п. 13.1 ч. 1 ст. 14).

Стоит заметить, что к вопросам местного значения сельских поселений соответствующие вопросы не относятся, данные вопросы на территории сельских поселений реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов, если законами субъектов Российской Федерации не установлено иное. Между тем развитием традиционного народного художественного творчества, сохранением, возрождением и развитием народных художественных промыслов занимаются, прежде всего, жители сельских поселений, поэтому исключение органов местного самоуправления сельских поселений из решения данных вопросов в принципе представляется вряд ли обоснованным.

Одновременно с этим к правам органов местного самоуправления поселений (как городских, так и сельских) отнесено оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения (п. 7 ч. 1 ст. 14.1). Однако развитие традиционного народного художественного творчества, сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов также можно рассматривать как одно из направлений оказания содействия национально-культурному развитию народов России. В связи с этим логика разграничения вопросов местного значения городских и сельских поселений по данным вопросам нарушена.

Согласно названному федеральному закону к вопросам местного значения муниципальных районов отнесены такие вопросы, как:

- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 6.2 ч. 1 ст. 15);
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (п. 9.2 ч. 1 ст. 15);
- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района (п. 4 ч. 1 ст. 15);
- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района (п. 5 ч. 1 ст. 15).

Для городских округов, включая городские округа с внутригородским делением, вопросы, отнесённые к вопросам местного значения муниципального района, разделены на обязательные вопросы, к числу которых отнесены:

- разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального, городского округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов (п. 7.2 ч. 1 ст. 16);

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе (п. 17.1 ч. 1 ст. 16),

и права, к которым отнесены:

- создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории городского округа (п. 6 ч. 1 ст. 16.1);

- оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории городского округа (п. 7 ч. 1 ст. 16.1).

Таким образом, если к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены вопросы, непосредственно касающиеся защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, то применительно к органам местного самоуправления напрямую соответствующие вопросы не установлены. В то же время органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов разрабатывают и осуществляют меры, касающиеся реализации прав коренных малочисленных народов.

Такой подход не в полной мере соответствует законодательному регулированию полномочий органов местного самоуправления в текущем законодательстве. В частности, согласно Федеральному закону от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 7) к полномочиям органов местного самоуправления всех видов муниципальных образований, включая поселения, в рассматриваемой сфере отнесены следующие права (а не полномочия):

- «2) принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- 3) осуществлять контроль за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов;

- 6) устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

- 7) создавать на общественных началах при главах муниципальных образований в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов».

Как и в отношении предыдущих статей (5 и 6), применительно к ст. 7 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочис-

ленных народов Российской Федерации» также имеются сложности с определением правовой природы содержащихся в ней норм. Они связаны с неопределённостью их юридической значимости для исполнения органами местного самоуправления. Эта неопределённость также обусловлена дефектами в изложении положений ст. 7, которые не позволяют однозначно соотнести содержание названия статьи с изложением её текста и понять – идёт ли речь о полномочиях органов местного самоуправления либо только о правах данных органов власти. Более углублённый анализ данных норм, особенно в соотношении с другими положениями федерального законодательства, показывает, что на самом деле в большинстве случаев речь идёт, скорее, о полномочиях, нежели о правах органов местного самоуправления, хотя по отдельным положениям (например, по п. 2 ст. 7) однозначно это утверждать невозможно. Наряду с этим имеют место и элементарные неточности в изложении отдельных положений. Рассмотрим это на примере конкретных положений.

Так, согласно п. 2 ст. 7 названного федерального закона органы местного самоуправления вправе «принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов».

В то же время, если это право органов местного самоуправления, то не определены пределы такого участия, особенно по вопросам осуществления контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с федеральными и региональными программами социально-экономического и культурного развития малочисленных народов. Если же это полномочие органов местного самоуправления, то формы осуществления контроля органов местного самоуправления и пределы осуществления такого контроля должны быть чётко установлены, а для осуществления такого контроля должны быть определены соответствующие материальные и финансовые ресурсы, поскольку речь идёт именно о федеральных и региональных программах, то есть о государственных полномочиях как таковых.

Не согласовано с вопросами местного значения и полномочие (право?) органов местного самоуправления «осуществлять контроль за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов» (п. 3 ст. 7). Если данное положение рассматривать как право органов местного самоуправления, то такой подход к регламентации не гарантирует его исполнение органами местного самоуправления муниципальных образований, где проживают и осуществляют традиционное природопользование коренные малочисленные народы. Если же данную норму рассматривать как участие в осуществлении государственных полномочий, то почему оно обозначено в названии статьи как полномочие органов местного самоуправления?

Не меньше вопросов вызывает и полномочие, установленное в п. 6 названной статьи, согласно которому органы местного самоуправления вправе «устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности». Как известно, общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления определены в ст. 27 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при этом никаких исключений для регламентации особенностей организации и деятельности территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной

деятельности в указанном федеральном законе о местном самоуправлении не установлено. Поэтому налицо – несогласованность между положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Вообще вызывает сомнение возможность установления каких-либо «общих принципов» организации ТОС для малочисленных народов органами местного самоуправления, поскольку в целом, определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации устанавливается исключительно федеральными органами государственной власти в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К сказанному необходимо добавить, что регламентация полномочий (прав?) органов местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей проводится без учёта наличия различных видов муниципальных образований (поселений (городских и сельских), муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов), что может привести к дублированию осуществления полномочий органами местного самоуправления муниципальных образований в рамках двухуровневой системы местного самоуправления (поселений и муниципальных районов). Такой подход не согласуется с общими принципами разграничения полномочий, продиктованными требованиями административной реформы в Российской Федерации.

**Оценка достаточности имеющихся полномочий органов
государственной власти и местного самоуправления для реализации
задач и функций в области защиты исконной среды обитания
и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей**

Регламентация полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, представленная в федеральных законах: от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» свидетельствует не только о противоречивости регламентации соответствующих полномочий, нечёткости, а в ряде случаев – неточности их определения, но и о том, что в названных федеральных законах практически не учитываются полномочия указанных органов власти в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, содержащиеся в иных федеральных законах. Имеются в виду, в частности, федеральные законы от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹, от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»². Кроме того, не учитываются положения, касающиеся полномочий органов власти различных территориальных уровней в области защи-

¹ СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

² СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

ты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, содержащиеся в Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ, Федеральном законе от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, Федеральном законе от 23.11.1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»² и др.

Так, в числе полномочий федеральных органов государственной власти, обозначенных в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», не учитываются полномочия по определению порядка образования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, установлению их размеров и границ, определению правового режима таких территорий, охране окружающей среды в пределах границ территорий традиционного природопользования и сохранению объектов историко-культурного наследия в пределах границ территорий традиционного природопользования, а также созданию территорий традиционного природопользования федерального значения, установленные в Федеральном законе от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Не учитываются в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и другие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в частности, полномочия:

- федеральных органов государственной власти по определению порядка и нормативов бесплатной заготовки древесины для собственных нужд лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущим традиционный образ жизни, эти лица имеют право осуществлять заготовку древесины (ст. 30 ЛК РФ от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ);

- федеральных органов государственной власти по установлению порядка рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 25 Федерального закона от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»);

- федеральных органов государственной власти по определению объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, не признаваемых объектами обложения (ст. 333.2 Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ);

- федеральных органов государственной власти по предоставлению земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на срок не более чем десять лет (ст. 39.10 ЗК РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ);

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

² СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

– органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению порядка использования водных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 54 ВК РФ от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ);

– органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению (по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти) лимитов использования объектов животного мира и лимитов и квот на добычу (вылов) водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд, не признаваемых объектами обложения (ст. 333.2 НК РФ (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ);

– другие.

Между тем, системный характер Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» требует максимально полного и всестороннего охвата всех полномочий органов власти в рассматриваемой сфере.

Практически не регламентируются и полномочия органов государственной власти федерального и регионального уровней и органов местного самоуправления в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Следует отметить, что законами отдельных субъектов Российской Федерации более чётко закрепляются полномочия региональных органов государственной власти в отношении защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Так, согласно Закону Приморского края от 22.12.2015 г. № 742-КЗ «О коренных малочисленных народах Российской Федерации, проживающих в Приморском крае»¹, к числу полномочий региональных органов власти отнесены, в том числе, такие полномочия в сфере защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Приморского края, как:

– утверждение государственной программы Приморского края, предусматривающей мероприятия по социально-экономическому и культурному развитию коренных малочисленных народов Приморского края, а также использованию и охране земель традиционного природопользования² коренных малочисленных народов Приморского края и других природных ресурсов;

– принятие решения об образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Приморского края регионального значения на основании обращений лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Приморского края, и общин коренных малочисленных народов Приморского края или их уполномоченных представителей;

– утверждение границ территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Приморского края регионального значения;

– информирование населения об образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Приморского края регионального значения;

– утверждение положения о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Приморского края регионального значения с участием лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Приморского

¹ Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2015. № 145. С. 23–26.

² В данном случае, когда речь идёт о землях традиционного природопользования коренных малочисленных народов, мы имеем дело, по существу, с повторением ошибки федерального уровня. Как уже отмечалось ранее, термин «земли традиционного природопользования» в федеральном законодательстве не определён.

края, и общин коренных малочисленных народов Приморского края или их уполномоченных представителей;

– определение органа исполнительной власти Приморского края, уполномоченного на взаимодействие с общинами, общественными организациями коренных малочисленных народов Приморского края, их объединениями (союзами, ассоциациями), а также осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.

Как можно заметить, указанный перечень полномочий значительным образом отличается от того, что определён в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Ещё более детально определены полномочия региональных органов государственной власти в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.10.2006 г. № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе». Согласно указанному закону (ст. 6) к полномочиям органов государственной власти автономного округа по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера относятся:

1) предоставление мер социальной поддержки коренным малочисленным народам Севера;

2) участие в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера, разработка и реализация региональных программ социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера, а также использования и охраны земель традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера;

3) в пределах своей компетенции ограничение хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, в соответствии с федеральным законодательством;

4) участие в регулировании отношений между окружным бюджетом и местными бюджетами по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие коренных малочисленных народов Севера, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера;

5) регулирование порядка передачи собственности автономного округа общинам коренных малочисленных народов Севера и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера;

7) содействие в создании общественных объединений, культурных центров коренных малочисленных народов Севера;

8) создание на общественных началах при исполнительных органах государственной власти автономного округа советов представителей коренных малочисленных народов Севера для защиты прав и законных интересов указанных народов;

9) в соответствии с федеральным законодательством предоставление земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, в безвозмездное пользование коренным малочисленным народам Севера, организациям, осуществляющим виды традиционной хозяйственной деятельности;

10) принятие мер по предоставлению коренным малочисленным народам Севера, организациям, осуществляющим виды традиционной хозяйственной деятельности, материальных и финансовых средств, необходимых для социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера;

11) обеспечение участия коренных малочисленных народов Севера через уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти автономного округа решений по вопросам защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера;

12) содействие в возмещении убытков, причинённых коренным малочисленным народам Севера, организациям, осуществляющим виды традиционной хозяйственной деятельности, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Севера хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, в соответствии с федеральным законодательством, законодательством автономного округа и иными нормативными правовыми актами автономного округа;

13) обеспечение сохранения и развития родных языков коренных малочисленных народов Севера;

14) содействие коренным малочисленным народам Севера в получении и распространении информации на их родных языках, создании ими средств массовой информации;

15) содействие в сохранении коренными малочисленными народами Севера своих традиций, обеспечение содержания и охраны священных, культовых мест и мест захоронения коренных малочисленных народов Севера;

16) содействие коренным малочисленным народам Севера в установлении и развитии межрегиональных и международных связей;

17) подготовка законопроектов для внесения губернатором автономного округа, Правительством автономного округа в Законодательное Собрание автономного округа по вопросам о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств;

18) использование передовых информационных технологий для оперативного формирования на их основе комплексной аналитической информации, необходимой для выработки и принятия управленческих решений в целях моделирования и прогнозирования социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера и другие.

Законодательством отдельных субъектов Российской Федерации устанавливаются и другие полномочия региональных органов власти, в частности:

– финансовое обеспечение государственных бюджетных учреждений, издающих (выпускающих) средства массовой информации на языках коренных малочисленных народов, учредителями (соучредителями) которых являются органы государственной власти автономного округа (Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 23.12.2004 г. № 88-оз «О поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»);

– содействие сохранению, изучению, использованию и популяризации фольклора коренных малочисленных народов, включая:

- учёт особо ценных объектов духовной культуры коренных малочисленных народов;
- предоставление в установленном порядке бюджетных средств автономного округа, в том числе в форме субсидий (грантов), на проведение научных исследований в целях сохранения, изучения фольклора коренных малочисленных народов;
- организацию мероприятий: по международному сотрудничеству в области сохранения, изучения, использования и популяризации фольклора; по сохранению, пропаганде нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов; по популяризации фольклора коренных мало-

- численных народов на территории автономного округа и за его пределами, в том числе путём организации фестивалей, праздников, выставок, конкурсов, семинаров и конференций;
- поддержку творческой деятельности исполнителей фольклора и мастеров фольклора путём организации фестивалей, выставок, конкурсов;
 - создание учреждений автономного округа (фольклорные архивы, театры, музеи) в целях сохранения, поддержки, развития и популяризации фольклора коренных малочисленных народов (Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 18 июня 2003 г. № 37-оз «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»);
- принятие и исполнение мероприятий и программ, направленных на сохранение, изучение и развитие языков коренных малочисленных народов (Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 04.12.2001 г. № 89-оз «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»);
- создание правовых, организационных, материально-финансовых и иных условий для сохранения, использования и охраны святыниц коренных малочисленных народов (Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 08.11.2005 г. № 92-оз «О святынях коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»);
- государственная поддержка традиционных видов хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера (Закон Ненецкого автономного округа от 28.01.2008 г. № 1-ОЗ «О государственной поддержке традиционных видов хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера на территории Ненецкого автономного округа») и другие.

Полагаем, что такой более детальный подход к регламентации компетенции было бы целесообразно воспринять и при определении полномочий органов власти различных территориальных уровней в федеральном законодательстве.

Однако есть и прямо противоположные примеры из опыта законодательно-го регулирования субъектов Российской Федерации. Так, в Законе Камчатского края от 26.05.2009 г. № 268 «Об отдельных полномочиях органов государственной власти Камчатского края по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹ содержится всего три статьи, одна из которых определяет предмет регулирования данного закона, который не совпадает с его наименованием, одна статья – вступление его в силу, и одна – устанавливает полномочие Законодательного Собрания Камчатского края по утверждению постановлением и направлению в Правительство Российской Федерации предложения по формированию перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Безусловно, такой подход только дискредитирует роль закона в системе регулирования общественных отношений.

В заключение данного вопроса отметим, что сравнительный анализ полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленных в федеральном законодательстве, прежде всего в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», как базовом, системообразующем федеральном законе в области защиты прав коренных малочисленных народов, а также сопоставление федерального перечня полномочий региональных органов государственной власти и практики их закрепления в законах субъектов Российской Федерации свидетель-

¹ Официальные Ведомости. 2009. № 97–103.

ствует об отсутствии системных подходов в регламентации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве. Отсутствие полного, комплексного регулирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве приводит к различиям в определении объёма и содержания данных полномочий в практике их определения и осуществления в законодательстве субъектов Российской Федерации, что не всегда позитивно сказывается на обеспечении защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Анализ федерального законодательства, а также законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о необходимости совершенствования Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в части разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. В частности, корректировки потребует, прежде всего, содержание ст. ст. 5–7 указанного федерального закона, которые следует изложить в новой редакции.

Кроме того, нельзя не учитывать, что совершенствование разграничения полномочий в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления потребует внесения корректив не только в Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», но также и в базовые федеральные законы в области разграничения полномочий.

Так, соответствующие изменения необходимо внести в Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части более полного закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, реализуемых данными органами самостоятельно за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации без учёта субвенций из федерального бюджета. При закреплении соответствующих полномочий важно учитывать, что региональные органы государственной власти несут различное бремя «нагрузки» в плане реализации указанных полномочий в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей в силу неравномерного территориального расселения указанных народов. Кроме того, существенным фактором является также необходимость различия защиты коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от защиты иных видов коренных малочисленных народов России, обеспечение защиты которых ограничивается в большинстве случаев лишь мерами их социально-культурной поддержки.

Регулирование вопросов защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в документах стратегического планирования

***И. В. Плюгина**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации*

Методы стратегического планирования, положенные в основу современного государственного и муниципального управления, обуславливают необходимость разработки и реализации документов стратегического планирования, согласованных и сбалансированных по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. Как справедливо отмечается в литературе, стратегическое планирование – нечто большее, нежели численная экстраполяция тенденций, оно определяет также выбор главных целей, задач и стратегических альтернатив¹. Право закрепляет политику государств в рассматриваемой сфере, своевременно ориентирует политическое и правовое сознание, определяет ближайшие перспективные цели, формирует юридические и социальные механизмы, которые приводят в действие соответствующие нормы и принципы².

Основные стратегические цели и задачи по развитию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации сформулированы в двух документах – в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации³ (далее – Концепция), а также в подпрограмме «Коренные малочисленные народы», реализуемой в рамках Государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»⁴ (далее – подпрограмма). При этом большинство мероприятий, направленных на обеспечение соответствующих целей и задач, закреплено в Концепции, содержание подпрограммы весьма ограничено и не охватывает значительной части имеющихся проблем.

По своей сути Концепция представляет собой систему взглядов, принципов и приоритетов в отношении деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по соответствующему направлению государственной политики. В структуре Концепции не предусмотрено чётких целевых индикаторов и показателей, позволяющих отследить ход выполнения предусмотренных мероприятий, не содержится в ней и детально прописанного механизма реализации. Примечательно, что единственный ожидаемый результат третьего этапа реализации Концепции протяжённостью в десять лет – достижение среднероссийских показателей качества жизни малочисленных народов Севера, а также снижение смертно-

¹ Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная политика; общ. ред. и предисл. Кочеткова Г. Б. – М., 1982. – С. 43.

² Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. – М., 1993. – С. 100.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

⁴ Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 г. № 1532) // СЗ РФ. 2017. № 2 (Ч. 1). Ст. 361.

сти детей первого года жизни не менее чем в два раза по сравнению с 2007 годом – не позволяет объективно оценить эффективность реализации данного документа.

Повышение эффективности управления посредством методов стратегического планирования обуславливает целесообразность постепенного изменения формата регулирования вопросов развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Основные цели, задачи и приоритетные направления развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации должны найти более широкое отражение в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, а также в подпрограмме «Коренные малочисленные народы». Преимущества государственной программы (подпрограммы) как формы регулирования следуют из её правовой природы – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что острой необходимости изменения правовой формы регулирования устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации сейчас нет, представляется достаточным обеспечение реализации плановых мероприятий, направленных на достижение целей и задач Концепции.

Параллельное существование на федеральном уровне двух базовых актов, определяющих стратегические цели и задачи государственной политики в сфере регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов, – Концепции и подпрограммы – обусловило отсутствие единообразия в регулировании соответствующих вопросов на региональном и муниципальном уровнях. На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации применяются три вида актов стратегического характера, различающихся по содержанию и юридической силе:

- государственная программа субъекта Российской Федерации, посвящённая содействию устойчивому развитию коренных малочисленных народов, либо социально-экономическому и культурному развитию коренных малочисленных народов, проживающих на территории субъекта Российской Федерации¹;

- концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов (как вариант, концепция государственной политики субъекта Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов)²;

- план мероприятий по реализации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока³.

¹ См., например: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 05.10.2018 г. № 350-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера»; постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 11.11.2013 г. № 401-п «О государственной программе Ненецкого автономного округа «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе».

² См., например: распоряжение правительства Красноярского края от 17.02.2017 г. № 129-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Красноярского края на 2017–2025 годы».

³ См., например: распоряжение Правительства Республики Коми от 20.01.2017 г. № 20-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2017–2025 годах на территории Республики Коми Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; распоряжение Правительства Республики Бурятия от 13.04.2017 г. № 203-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в Республике Бурятия в 2017–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Анализ содержания документов стратегического характера, принятых на региональном и муниципальном уровнях, и направленных в том или ином объёме на защиту прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, позволил выявить следующие их наиболее распространённые недостатки:

- несогласованность сроков реализации;
- отсутствие плановых мероприятий, обеспечивающих выполнение задач стратегического развития;
- недостаточно чёткая корреляция целей, задач, мероприятий, показателей (критериев эффективности) программ;
- абстрактные формулировки, не позволяющие чётко определить предмет регулирования и планируемые мероприятия;
- отсутствие этапов реализации программ, что существенно осложняет осуществление контроля и корректировку;
- процедура разработки документов стратегического планирования, актов концептуального и программно-целевого характера, затрагивающих правовое положение коренных малочисленных народов, не всегда предполагает привлечение представителей коренных малочисленных народов, их союзов (ассоциаций), уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации; и др.

Одной из основных трудностей, обусловленных использованием методов стратегического управления, является необходимость согласования между собой всех стратегических актов, причём как «по горизонтали», так и «по вертикали», а также их последующей интеграции в правовую систему. В этой связи методологически обоснованным представляется анализ основных документов стратегического планирования, затрагивающих в том или ином объёме вопросы обеспечения устойчивого развития коренных малочисленных народов, а также защиты их свобод, с целью оценки взаимосвязи целей, задач и направлений их реализации.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года определяет пути и способы обеспечения в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. Данный акт является основой целеполагания для разработки иных документов стратегического планирования, в том числе государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, их плановых и программно-целевых актов.

Единственным положением Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, непосредственно касающимся защиты прав коренных малочисленных народов, является требование сохранения культурного многообразия, традиционного уклада жизни и занятости коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Данное требование нашло отражение практически во всех документах стратегического характера, касающихся коренных малочисленных народов: в Концепции, в подпрограмме, в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» и т. д.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

В документах стратегического характера регионального и муниципального уровня, регулирующих вопросы защиты коренных малочисленных народов, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года напрямую упоминается редко, в основном в них содержатся отсылки к Концепции. В качестве такого исключительного примера можно привести постановление Правительства Сахалинской области от 29.12.2014 г. № 649 «Об утверждении государственной программы Сахалинской области «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России, проживающих на территории Сахалинской области»¹, где указано, что цель и задачи данной государственной программы Сахалинской области соответствуют приоритетным задачам развития Российской Федерации, которые определены Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также иными документами стратегического характера.

Документы стратегического планирования, регулирующие вопросы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации

Задачи и основные направления развития Арктической зоны Российской Федерации определены в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом России 18.09.2008 г. № Пр-1969)² и в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 21.04.2014 г. № 366)³.

Активное освоение Арктической зоны Российской Федерации предусматривает использование соответствующих территорий в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны. Предполагается, что это позволит расширить ресурсную базу Арктической зоны Российской Федерации, способную в значительной степени удовлетворить потребности России в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья. Решение задач социально-экономического развития обуславливает необходимость соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на соответствующих территориях, осуществление рационального природопользования.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу закреплено, что основными мерами по реализации государственной политики в области социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации являются в числе прочих: обеспечение рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов, сохранение культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов; совершенствование образовательных программ для коренного населения Арктической зоны Российской Федерации, особенно в части, касающейся подготовки детей к жизни в современном обществе с полноценным освоением навыков проживания в экстремальных природных условиях, включая оснащение образовательных учреждений и отдалённых населённых пунктов средствами дистанционного обучения. К стратегическим приоритетам го-

¹ Губернские ведомости. 2015. 25 марта. № 50 (4698).

² URL: <http://government.ru/info/18359/> (дата обращения: 10 сентября 2019 г.).

³ СЗ РФ. 2014. 3 18 (ч. IV). Ст. 2207.

сударственной политики Российской Федерации в Арктике отнесено улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике.

Соответствующие задачи и мероприятия по их реализации уже закреплены в положениях Концепции (без привязки к Арктической зоне Российской Федерации), в том числе, предусмотрено:

- изучение родного языка, национальной культуры и основ ведения традиционного хозяйства;
- разработка и издание учебно-методических мультимедийных учебников, электронных пособий для изучения родных языков и национальной культуры малочисленных народов Севера;
- развитие этнотуризма и экологического туризма с участием представителей малочисленных народов Севера в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- двенадцать мероприятий, непосредственно направленных на развитие и модернизацию традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Указанные мероприятия нашли отражение в Плане мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹ (далее – План 2016–2025), в частности, предусматривается:

- реализация проектов в сфере этнографического туризма – в 2016–2025 гг.;
- содействие изучению коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации родного языка и традиционной культуры – в 2016–2025 годах;
- проведение всероссийских мероприятий, направленных на поддержку языкового многообразия, сохранение и развитие языков народов России – в 2016–2020 годах и т. д.

В государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» напрямую указывается, что приоритеты государственной политики в области социально-экономического развития Арктики и обеспечения российского присутствия в высокоширотных районах Арктики определены, в том числе, Концепцией. В целом задачи Концепции и данной государственной программы согласованы. В Государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» реализуется базовый подход, согласно которому Российская Федерация обеспечивает всем гражданам, находящимся на территории Арктической зоны Российской Федерации, все права в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными нормами, включая важнейшее право человека на жизнь, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций. При этом подчёркивается, что хозяйственное освоение Арктической зоны Российской Федерации строится на следующих принципах:

- предоставление людям, находящимся на территории Арктики, современных возможностей жизнеобеспечения и удовлетворения их основных социально-бытовых и культурных потребностей;
- максимальное сохранение и развитие возможности для традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.08.2016 г. № 1792-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 36. Ст. 5440.

В рассматриваемой Государственной программе Российской Федерации предусмотрено, что субъекты Российской Федерации в целях обеспечения её реализации осуществляют деятельность по обеспечению повышения качества жизни населения Арктической зоны Российской Федерации и сохранению самобытной культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации.

Согласно подпрограмме «Коренные малочисленные народы Российской Федерации» реализация задач по содействию сохранению самобытных культур и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (следует подчеркнуть, что здесь говорится обо всех коренных малочисленных народах Российской Федерации), а также по содействию улучшению качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется за счёт ежегодных бюджетных ассигнований федерального бюджета. Предусматривается предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации ими мероприятий, направленных на создание условий для повышения доступности для коренных малочисленных народов объектов социальной и инженерной инфраструктуры, развитие сферы образования, культуры и медицинского обслуживания коренных малочисленных народов, в том числе проведение этнокультурных мероприятий, сохранение видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и их материально-экономическое обеспечение.

Документы стратегического планирования, регулирующие вопросы развития охотничьего хозяйства

Основными документами стратегического планирования, принятыми на федеральном уровне и регулирующими вопросы развития охотничьего хозяйства, являются Стратегия развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года¹ и План мероприятий по реализации Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года (утв. приказом Минприроды России от 28.11.2014 г. № 527).

В Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года поставлены задачи по сохранению и развитию традиционных видов охоты, а также по сохранению традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. При решении указанных задач предполагается:

- поддержка и развитие традиционных видов охоты с использованием ловчих и манных (подсадных) птиц, а также с использованием охотничьих собак;
- развитие экологического туризма, в том числе, в местах проживания указанных коренных малочисленных народов;
- популяризация культуры охоты через средства массовой информации, организация и проведение тематических выставок, форумов и конференций с привлечением широкого круга общественности.

При этом План мероприятий по реализации Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года предусматривает следующие мероприятия, реализуемые в рамках задач по сохранению и развитию традиционных

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.07.2014 г. № 1216-р «Об утверждении Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года»// СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 4107.

видов охоты, а также сохранению традиционного образа жизни коренных малочисленных народов:

- поддержка и развитие традиционных видов охоты с использованием ловчих и манных (подсадных) птиц, а также с использованием охотничьих собак;
- развитие экологического туризма, в том числе, в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- популяризация культуры охоты через средства массовой информации, организация и проведение тематических выставок, форумов и конференций с привлечением широкого круга общественности.

Предполагается, что указанные мероприятия будут проводиться вплоть до 2030 года.

Вместе с тем нельзя не отметить некорректность формулирования мероприятий в Плане мероприятий по реализации Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года: они полностью, без какой-либо детализации, воспроизводят направления реализации задач, изложенные в Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, при этом не содержат конкретного перечня действий, обеспечивающих их реализацию. В частности, формулировка «поддержка и развитие традиционных видов охоты с использованием ловчих и манных (подсадных) птиц, а также с использованием охотничьих собак» является неоправданно широкой, из неё не понятно, кем и какие именно мероприятия должны реализовываться. Задача по популяризации культуры охоты через средства массовой информации, организации и проведению тематических выставок, форумов и конференций с привлечением широкого круга общественности также нуждается в детальной расшифровке: необходимо чётко определить, когда и какие выставки, конференции и форумы планируется проводить, и под чьей эгидой.

Проблема содержательной определённости указанных документов стратегического планирования проявляется ещё в одном аспекте. Как в Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, так и в Плане мероприятий по реализации Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года используется понятие «традиционные виды охоты». Однако на законодательном уровне данное понятие не установлено, более того, оно в них не применяется. В перечне видов охоты, установленном в ст. 12 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не содержится понятия «традиционные виды охоты». В п. 7 ч. 1 говорится о таком виде охоты, как охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования.

Кроме того, нельзя не обратить внимание на несоблюдение установленных требований к подготовке планов. План как документ стратегического планирования должен содержать цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти, что следует из ст. 31 Федерального закона от 30.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ и постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 г. № 1449 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов

¹ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации»¹.

Следует отметить, что в Концепции задачи, касающиеся особенностей охоты коренных малочисленных народов, сформулированы более чётко, в частности, предусматривается:

- обеспечение приоритетного доступа коренных малочисленных народов к охотничьим угодьям, биологическим ресурсам в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- упрощение порядка и процедуры получения лицензий для осуществления коренными малочисленными народами охотничьего промысла в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- совершенствование процедуры предоставления коренным малочисленным народам участков для осуществления охоты.

Однако единственным мероприятием, напрямую затрагивающим вопросы охоты, предусмотренным в Плате 2016–2025, является подготовка предложений по совершенствованию механизма реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (2016 год).

Можно привести положительные примеры регулирования из региональной практики. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе предусмотрено дополнительное материальное обеспечение гражданам, проработавшим на территории автономного округа в качестве оленеводов, рыбаков, охотников не менее 15 календарных лет (при соблюдении установленных условий). Для ветеранов автономного округа из числа оленеводов (чумработниц), рыбаков, охотников (женщин, проработавших 20 и более календарных лет, и мужчин, проработавших 25 и более календарных лет, на территории автономного округа) вне зависимости от возраста, факта назначения пенсии и прекращения трудовой деятельности предусмотрено предоставление компенсации расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и ежемесячной денежной выплаты².

В Красноярском крае осуществляются ежемесячные социальные выплаты промысловым охотникам (рыбакам) из числа коренных малочисленных народов и единовременные компенсационные выплаты для подготовки к промысловому сезону охотникам (рыбакам) сезонным из числа коренных малочисленных народов с учётом почтовых расходов или расходов российских кредитных организаций. Кроме того, предусмотрено предоставление медицинских аптек, содержащих лекарственные препараты и медицинские изделия, промысловым оленеводам, охотникам (рыбакам) из числа коренных малочисленных народов³.

¹ СЗ РФ. 2016. № 1. (ч. II). Ст. 254.

² См.: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 03.11.2006 г. № 62-ЗАО «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ямало-Ненецком автономном округе»; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.10.2002 г. № 47-ЗАО «О ежемесячном дополнительном материальном обеспечении граждан за особые заслуги перед Ямало-Ненецким автономным округом»; постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2017 г. № 132-ПГ «Об утверждении Народной программы коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе».

³ См.: Закон Красноярского края от 01.12.2011 г. № 13-6668 «О наделении органа местного самоуправления Туруханского района Красноярского края отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер государственной поддержки коренным малочисленным народам, проживающим в Туруханском районе Красноярского края»; постановление правительства Красноярского края от 30.09.2013 г. № 520-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Сохранение и развитие традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов».

Документы стратегического планирования в сфере демографической политики и здравоохранения

Согласно Концепции одной из ключевых задач является создание условий для улучшения демографических показателей малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее – малочисленные народы Севера), в том числе, путём снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни до среднего российского уровня, что предполагает:

- осуществление мер по улучшению экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;
- реализацию программ укрепления здоровья малочисленных народов Севера;
- реализацию мер по сокращению уровня материнской и младенческой смертности, укреплению репродуктивного здоровья малочисленных народов Севера;
- проведение регулярных профилактических мероприятий в целях раннего выявления нарушений состояния здоровья малочисленных народов Севера и социально значимых заболеваний;
- укрепление материально-технической базы стационарных учреждений лечебного и лечебно-оздоровительного профилей, включая фельдшерско-акушерские пункты в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- развитие мобильных форм медицинской помощи и повышение доступности экстренной медицинской помощи в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- создание сети консультационных центров телемедицины на базе районных и областных больниц и сети удалённых пунктов телемедицины для получения первичной информации о состоянии здоровья пациентов;
- реализацию мер, направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, регулирование продажи и потребления алкогольной продукции в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, осуществление в образовательных учреждениях профилактических программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачных изделий детьми и подростками;
- поддержку и развитие физической культуры и спорта малочисленных народов Севера;
- разработку показателей состояния здоровья малочисленных народов Севера и санитарно-эпидемиологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, мониторинг их соответствия среднероссийским показателям.

Поставленные в Концепции задач согласуются с документами стратегического планирования в сфере здравоохранения и демографической политики.

Так, в Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года¹ в числе основных задач названы: сокращение уровня смертности, прежде всего в трудоспособном возрасте от внешних причин, не менее чем в 1,6 раза; сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в два раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков; сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни и др. Вместе с тем, ни в Концепции демографической

¹ Указ Президента России от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»// СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

политики Российской Федерации на период до 2025 года, ни в Плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года¹ не содержится каких-либо специальных мер, направленных на коренных малочисленных народов.

Государственной программой Российской Федерации «Развитие здравоохранения» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации 26.12.2017 г. № 1640)² предусмотрен комплекс мероприятий, направленный на снижение смертности, в том числе от болезней системы кровообращения и от новообразований, на увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни, на увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни и др. Учитывая проблемы доступности медицинских услуг для коренных малочисленных народов Севера, особую ценность представляет реализуемый в рамках данной Государственной программы Российской Федерации федеральный проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», целью которого является, в частности, обеспечение оптимальной доступности для населения (в том числе для жителей населённых пунктов, расположенных в отдалённых местностях) медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь; обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год. Предусматривается, что реализация этого федерального проекта будет осуществляться в течение шести лет, с 1 января 2019 года по 31 декабря 2024 года.

Следует подчеркнуть, что принятые в сфере здравоохранения документы стратегического планирования федерального уровня не предусматривают специальных мероприятий именно в отношении коренных малочисленных народов, мероприятия программы реализуются в отношении всех категорий населения.

Как правило, на уровне документов стратегического планирования остаётся неурегулированным вопрос по возвращению граждан, относящихся к коренным малочисленным народам, ведущим кочевой образ жизни, после оказания медицинской помощи обратно (в стойбище). На необходимость разработки вопросов, связанных с отсутствием механизма закрепления обязанности по реэвакуации граждан после оказания медицинской помощи, указывается, в частности, в Народной программе коренных малочисленных народов Севера в Ямало- Ненецком автономном округе³.

Установленная в Концепции задача по реализации мер, направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, регулирование продажи и потребления алкогольной продукции в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, осуществление в образовательных учреждениях профилактических программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачных изделий детьми и подростками, согласуется с общей Концепцией реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года (утв. 30.12.2009 г. № 2128-р)⁴. Вместе с тем согласно Плану 2016–2025 реализация данной задачи предполагается

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.04.2016 г. № 669-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»// СЗ РФ. 2016. № 17. Ст. 2426.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»// СЗ РФ. 2018. № 1 (Ч. II). Ст. 373.

³ Постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2017 г. № 132-ПГ «Об утверждении Народной программы коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе»// Красный Север. Спецвып. 2017. 29 декабря. № 110/1.

⁴ СЗ РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

в ограниченном формате: оговаривается лишь принятие в 2016–2025 годах мер по пресечению незаконного оборота алкогольной продукции в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Задача по принятию мер, направленных на снижение количества потребляемого алкоголя, плановыми мероприятиями не обеспечена, причём ни в рамках Концепции, ни в Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации на период до 2020 года. Сложно найти конкретные мероприятия и в документах стратегического планирования регионального и муниципального уровня.

В числе задач, предусмотренных Концепцией, содержится задача по реализации программ укрепления здоровья коренных малочисленных народов. На сегодняшний день специальные программы укрепления здоровья коренных малочисленных народов отсутствуют, в том числе в субъектах Российской Федерации. На муниципальном уровне имеется практика разработки и принятия специальных правовых актов, устанавливающих меры по укреплению здоровья среди коренных малочисленных народов Севера, однако она имеет скорее исключительный характер¹.

Документы стратегического планирования в сфере туризма

Концепцией предусмотрена задача по развитию этнотуризма и экологического туризма с участием представителей коренных малочисленных народов в местах их проживания и традиционной хозяйственной деятельности. В тех или иных вариациях задача по развитию этнотуризма нашла отражение во многих актах стратегического характера: в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, в Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года, в Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 г. № 165-р), в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2009 г. № 2094-р) и др. Ранее была реализована подпрограмма «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2015–2016 годы)» в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2016 годы.

В Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)»² отмечается, что формирование современной индустрии туристско-рекреационных услуг и повышение её конкурентоспособности на международном рынке будет способствовать обеспечению поддержки традиционного образа жизни и устойчивого разви-

¹ См., например: распоряжение администрации муниципального образования город Салехард от 30.11.2018 г. № 1085-р «О плане мероприятий по повышению медико-санитарной грамотности и расширению пропаганды здорового образа жизни среди коренных малочисленных народов Севера в муниципальном образовании город Салехард».

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.05.2018 г. № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 гг.)»// СЗ РФ. 2018. № 21. Ст. 3035.

тия коренных малочисленных народов Дальнего Востока и Байкальского региона. Согласно Плану мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹ реализация комплекса мер по поддержке и развитию этнографического туризма предполагает развитие этнографического и культурно-познавательного туризма, оздоровительных и рекреационных зон, включающих объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, оказание поддержки национальным видам спорта.

Общим недостатком документов стратегического планирования в этой сфере является недостаточная проработка конкретного перечня мероприятий, который предполагается реализовать. В плановых документах, как правило, содержатся достаточно широкие формулировки, нередко тождественные поставленной задаче, не позволяющие определить перечень реализуемых мер. Так, Планом мероприятий по реализации Стратегии развития охотничьего хозяйства в Российской Федерации до 2030 года предусматривается мероприятие «развитие экологического туризма, в том числе, в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Согласно Плану мероприятий по реализации в 2019–2021 годах. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года² реализация комплекса мер по поддержке и развитию этнографического туризма предполагает развитие этнографического и культурно-познавательного туризма, оздоровительных и рекреационных зон, включающих объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации, оказание поддержки национальным видам спорта.

Нельзя не обратить внимание на практику использования в документах стратегического планирования нормативно неопределённых понятий, в частности «этнотуризм» и «этнографический туризм».

Документы стратегического планирования в сфере образования

Повышение доступа к образовательным услугам коренных малочисленных народов – одна из основных задач, предусмотренных Концепцией. Их реализация предполагает:

- развитие сети кочевых и других специфических моделей школ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- поддержку малокомплектных детских садов и школ;
- оснащение учреждений системы образования современным оборудованием, обеспечивающим высокий уровень образовательного процесса;
- внедрение современных технологий дистанционного обучения;
- повышение уровня и качества профессиональной подготовки педагогических кадров национальных школ и других образовательных учреждений;
- организацию подготовки и переподготовки кадров по специальностям, связанным с осуществлением традиционных видов хозяйственной деятельности;
- изучение родного языка, национальной культуры и основ ведения традиционного хозяйства;

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2018 г. № 2985-р «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.»// СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 109.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2018 г. № 2985-р «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.»// СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 109.

– разработку и издание учебно-методических мультимедийных учебников, электронных пособий для изучения родных языков и национальной культуры малочисленных народов Севера.

В большей части указанные мероприятия нашли отражение в Плане 2016–2025 годов.

В государственной программе Российской Федерации «Развитие образования»¹ специфика предоставления образовательных услуг для коренных малочисленных народов не предусмотрена. В то же время в ранее действовавшей Федеральной программе развития образования одним из основных направлений развития системы образования называлось совершенствование экономических механизмов функционирования и развития системы образования, в том числе, с учётом особенностей её функционирования в сельской местности и местах компактного проживания коренных малочисленных народов, а также финансирования научно-исследовательской деятельности организаций системы образования (Федеральный закон от 10.04.2000 г. № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования»).

Заслуживает отдельного внимания ситуация с регулированием вопроса развития кочевых школ. Согласно Концепции в рамках решения задачи по повышению доступа к образовательным услугам малочисленных народов Севера с учётом их этнокультурных особенностей предусмотрено развитие сети кочевых и других специфических моделей школ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Однако в Плане 2016–2025 годов соответствующих мероприятий по развитию специфических моделей школ не предусмотрено. Примечательно, что отсутствовали такие мероприятия и в ранее действовавших планах, принятых в целях реализации Концепции².

В государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», являющейся ключевым документом в сфере образования, о развитии кочевых школ ничего не сказано. Более того, как уже было сказано, каких-либо специальных мер в отношении обеспечения права на образования лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, в данном акте не предусмотрено.

Следует отметить, что на необходимость создания кочевых школ указывает ещё в двух стратегических актах – в Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года и в Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года. Однако в планах по реализации указанных стратегий мероприятия, напрямую направленные на решение вопросов по созданию и поддержке кочевых школ, также не предусматриваются.

В итоге мероприятия по созданию и обеспечению функционирования кочевых школ реализуются в соответствии с актами субъектов Российской Федерации за счёт средств государственного бюджета субъектов Российской Федерации. Например, в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 375.

² См.: План мероприятий по реализации в 2012–2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 12.10.2012 г. № 1096); План мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.08.2009 г. № 1245-р).

Красноярского края на 2017–2025 годы¹ предусмотрены мероприятия по организации предоставления образовательных услуг, территориально приближённых к местам хозяйственной деятельности лиц из числа коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края, ведущих кочевой образ жизни. Одновременно предусмотрена поддержка деятельности региональных инновационных площадок по разработке и апробации способов перехода на двуязычную (родной и русский) основу обучения и способов обучения детей кочевников-оленьеводов, не препятствующего кочевому образу жизни и традиционному хозяйствованию их семей. Региональные проекты «Кочевая школа» осуществляются в качестве программных мероприятий в Ямало-Ненецком, Ненецком автономных округах. В Республике Саха (Якутия) действует специальный закон², посвящённый кочевым школам, по состоянию на 2017 год в Республике функционировало 11 кочевых школ в 10 районах, в которых обучалось 147 детей³.

Аналогичная ситуация сложилась с правовым обеспечением реализации задачи по поддержке малокомплектных детских садов и школ. Мероприятия, направленные на поддержку малокомплектных детских садов и школ, также не нашли отражения в планах на федеральном уровне и реализуются в соответствии с актами субъектов Российской Федерации.

В целом можно констатировать, что не все задачи, поставленные в Концепции, на сегодняшний день могут быть выполнены в силу отсутствия необходимого правового обеспечения:

1. В числе задач Концепции предусмотрено повышение качества жизни коренных малочисленных народов до среднероссийского уровня. Однако до сих пор не разработана система показателей, определяющих качество жизни коренных малочисленных народов, в целях мониторинга их соответствия среднероссийским показателям. В соответствии с Планом 2016–2025 её разработка предполагается в период с 2017 по 2025 год.

2. Согласно положениям Концепции предполагается установление правового режима охраны территорий традиционного природопользования с обеспечением доступа малочисленных народов Севера к управлению данными территориями. На сегодняшний день соответствующие законодательные изменения не приняты.

3. На федеральном уровне не определён порядок и методика проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Соответствующие вопросы сейчас регулируются на уровне субъектов Российской Федерации, в частности, в Республике Саха (Якутия) действует Закон от 14.04.2010 г. 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», в Сахалинской области – Положение о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, утв. постановлением администрации Сахалинской области от 14.03.2007 г. № 45-па.

4. Не создана информационная база объектов культурного наследия коренных малочисленных народов. Однако здесь всё же следует отметить, что исходя из тек-

¹ См.: распоряжение правительства Красноярского края от 17.02.2017 г. № 129-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Красноярского края на 2017–2025 годы».

² Закон Республики Саха (Якутия) от 22.07.2008 г. 591-З № 73-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)» // Ил Тумэн. 2008. 7 ноября.

³ Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 15.12.2017 г. № 2282 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Развитие образования Республики Саха (Якутия) на 2016–2022 годы и на плановый период до 2026 года» // Якутские ведомости. 2017. 28 декабря.

ста Концепции однозначно не понятно, о какой именно информационной базе идёт речь – о самостоятельном информационном ресурсе, созданном на федеральном уровне, либо о региональных информационных базах (соответствующие реестры уже имеются на уровне некоторых субъектов Российской Федерации¹).

5. Имеются сложности в этнической идентификации. В начале 1990-х годов законодатель попытался отойти от проблем национальной идентификации, закрепив на конституционном уровне норму, предполагающую добровольную национальную самоидентификацию граждан, основывающуюся на их субъективном восприятии. При этом на законодательном уровне отсутствуют какие-либо объективные критерии, позволяющие подтвердить принадлежность лица к определённому этносу. Вместе с тем, как оказалась, потребность в таковых имеется, в том числе, в связи с отнесением лица к представителям коренных малочисленных народов Российской Федерации. Приоритетом современной государственной национальной политики является оказание поддержки и защита прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, обладают целым рядом льгот и привилегий, направленных на сохранение их самобытности, традиционного образа жизни и хозяйствования. В этой связи попытки получения специального правового статуса предпринимались даже теми лицами, которые до этого в принципе не имели отношения к данной категории населения, и правовых оснований противодействия данной тенденции нет. Следует подчеркнуть, что подтверждение этнической принадлежности в настоящее время осуществляется в судебном порядке, и таких дел довольно много, их суть сводится к внесению изменений в свидетельства о рождении старого образца, содержавшие графу «национальность». Вполне понятно, что рост числа злоупотреблений влечёт за собой социальную напряжённость между коренными малочисленными народами Российской Федерации и их «новыми» представителями. Преодолеть данную проблему без существенных изменений законодательства не представляется возможным.

6. Как представляется, нуждаются в специальном правовом регулировании вопросы предоставления образовательных услуг в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов.

7. Нуждаются в совершенствовании административные процедуры, обеспечивающие доступность государственных услуг по получению разрешительных документов.

¹ См., например: приказ минкультуры Камчатского края от 12.04.2017 г. № 109 «Об утверждении положения о формировании и ведении электронного Каталога (реестра) объектов нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Камчатском крае»; постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.09.2013 г. № 392-п «О Реестре объектов нематериального культурного наследия народов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Формы и способы привлечения представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию решений органами государственной власти и органами местного самоуправления

Е. Е. Никитина, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

В соответствии с международными стандартами прав человека каждый обладает правом без какой бы то ни было дискриминации принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и посредством свободно выбранных представителей (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Принцип народовластия является базовым для конституционного строя России. Гражданам Российской Федерации гарантируется реализация права на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей и право осуществлять местное самоуправление. Этот вывод вытекает из положений, закреплённых в целом ряде статей Конституции Российской Федерации. Поэтому привлечение представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к участию в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе по вопросам, непосредственно относящимся к реализации и защите их прав и интересов, может происходить в рамках общего порядка реализации принципа народовластия, в том числе права граждан на участие в управлении государством.

На основе норм Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации») коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и их объединения в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности имеют право участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов и делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления (пп. 5 и 7 п. 1 ст. 8 указанного закона). При этом уполномоченными представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации могут быть физические лица или организации, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации представляют интересы этих народов (п. 5 ст. 1 указанного закона).

Представители коренных малочисленных народов Российской Федерации могут участвовать в принятии решений органами государственной власти и ор-

¹ СЗ РФ.1999. № 18. Ст. 2208.

ганами местного самоуправления лично, в качестве гражданина. Такое участие возможно в различных формах (выборы, обращения, участие в публичных мероприятиях и т. д.). В качестве граждан представители коренных малочисленных народов Российской Федерации наибольшее влияние на принятие решений органами государственной власти и органами местного самоуправления с целью защиты их прав и законных интересов могут оказать путём выборов своих представителей в органы законодательной (представительной) власти или в органы местного самоуправления. Однако с учётом их малочисленности набрать большинство голосов избирателей кандидату, выдвинутому коренными малочисленными народами, на практике представляется чрезвычайно трудным. Требуется принятие определённых правовых и организационных мер поддержки представителей коренных малочисленных народов при их избрании в представительные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Кроме использования общих механизмов участия представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, затрагивающих их права и интересы, наибольшее значение имеют специальные правовые механизмы. Международными актами определяются основы регулирования прав коренных народов, в том числе право самостоятельно определять свой образ жизни на основе традиций предков, что позволит сохранить коренные народы.

В Декларации ООН 2007 года о правах коренных народов указано, что коренные народы имеют право на самоопределение. При осуществлении самоопределения коренные народы имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют своё экономическое, социальное и культурное развитие (ст. 3 и 4). Государства, подписавшие и ратифицировавшие данные международные документы, должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, в том числе консультироваться и сотрудничать с коренными народами через их представительные институты в целях получения их свободного, предварительного и осознанного согласия, прежде чем принимать законодательные или административные меры, которые могут затрагивать их интересы, а также обсуждать с коренными народами проекты, реализующиеся на территориях их проживания, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой природных ресурсов.

Право коренных народов на участие в принятии решений, затрагивающих их права и интересы, закреплено и в Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». В ней указано, что при применении положений Конвенции правительства проводят с соответствующими народами консультации с использованием соответствующих процедур и, в частности, через их представительные институты, всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут непосредственно затрагивать их (ст. 6).

Исходя из указанных положений, в современный период во многих странах, в которых проживают КМНС, развивается такая форма взаимодействия между ними и государством как соуправление территориями традиционного проживания и хозяйственной деятельности. Международный союз охраны природы определяет соуправление как партнёрство, в котором государственные органы, местные общины и пользователи ресурсов, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны соответствующим образом разделяют полномочия и ответственность по управлению особой территорией или рядом ресурсов.

Россия воздержалась при принятии рассматриваемой Декларации ООН, поскольку не все положения данного международного документа в полной мере соответствуют нормам и принципам Конституции Российской Федерации, в частности, Российская Федерация имеет особое отношение к возможности реализовывать политическое самоопределение коренных малочисленных народов. В Российской Федерации данное право на самоопределение коренных малочисленных народов может быть реализовано как в рамках национально-территориальной, так и национально-культурной автономии. В. А. Кряжков¹, рассматривая международно-правовые и российские подходы к определению границ реализации права коренных малочисленных народов на самоопределение, указывает, что «речь идёт только о внутреннем самоопределении, в соответствии с которым народам, включая коренные малочисленные народы Севера, предоставляется определённый объём юрисдикции в вопросах, входящих во внутренние дела государства, через совокупность прав обеспечивается их участие в общественно-политическом процессе и удовлетворение насущных потребностей».

Таким образом, право коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на участие в принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, затрагивающих права и интересы данных народов, вытекает из признания международным сообществом права на самоопределение коренных малочисленных народов. И хотя Россия, не подписав международно-правовой документ, не обязана следовать положениям рассматриваемой Декларации ООН, тем не менее, в российском законодательстве необходимо учитывать принципиальные подходы к защите прав коренных малочисленных народов, которые выработаны в рамках данного документа международным сообществом. Для Российской Федерации это означает, что государство должно обеспечить эффективные правовые механизмы влияния коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на решения, которые позволят обеспечить сохранение и стабильное развитие коренных малочисленных народов, защиту исконной среды их обитания и традиционного образа жизни.

1. В Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» были предусмотрены механизмы квотирования представительства коренных малочисленных народов в представительных органах субъектов Российской Федерации. Статьёй 13 данного Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» устанавливалось: «В целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления». Однако Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ ст. 13 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» была признана утратившей силу, что повлекло изъятие механизмов квотирования представительства коренных малочисленных народов из законодательства субъектов Российской Федерации.

Современная теория конституционного права неоднозначно относится к квотированию представительства по любым основаниям: гендерному признаку, признаку малочисленности и т. д. Между тем это квотирование имело существенное значение для обеспечения права коренных малочисленных народов эффективно

¹ Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010. С. 309–310.

участвовать в общественной жизни, в частности, путём избрания их представителей в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы муниципальных образований, хотя её регулятивный потенциал не был вполне обеспечен.

Указанное положение было исключено из законодательства Российской Федерации, поскольку возникли сомнения в его конституционности, некоторые эксперты указывали на нарушение принципа равенства рассматриваемым положением. С точки зрения формального равенства – квотирование может означать формальное нарушение равенства избирательных прав, но в силу абсолютно недостижимого фактического равенства избирательных прав в силу естественной малой численности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, государство должно предоставлять определённые преференции коренным малочисленным народам для создания юридического равенства их избирательных прав с избирательными правами иных, более многочисленных народов России.

На основе принципа квотирования был создан определённый механизм выравнивания прав коренных малочисленных народов Российской Федерации с представителями иных народов, проживающих на территории субъектов Российской Федерации. В соответствии с исключённой нормой Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» субъектами Российской Федерации осуществлялось собственное правовое регулирование. В уставах субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, устанавливались дополнительные гарантии избирательных прав, направленные на обеспечение представительства коренных малочисленных народов в представительных органах государственной власти и местного самоуправления. В частности, в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года было предусмотрено, что три депутата от установленного числа депутатов Государственной Думы автономного округа избираются по единому многомандатному избирательному округу из числа коренных малочисленных народов Севера¹.

В Уставе (Основном законе) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 года устанавливалось, что выборы шести депутатов Думы автономного округа проводятся по мажоритарной системе по единому национально-территориальному избирательному округу, которым является территория автономного округа. Депутаты Думы автономного округа, избранные по единому национально-территориальному избирательному округу, составляют Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера, её председатель является заместителем председателя Думы. Впоследствии норма Устава автономного округа была скорректирована, и было установлено, что три депутата представляют коренные малочисленные народы в законодательном (представительном) органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Выборы трёх депутатов проводятся по мажоритарной системе по многомандатному избирательному округу, которым является территория автономного округа. Данные уставные нормы конкретизировались в законах о выборах. В Ханты-Мансийском автономном округе также действовал Закон от 03.05.2000 г. «О порядке проведения съезда коренных малочисленных народов Севера по выдвижению кандидатов в депутаты Думы Ханты-Мансийского автономного округа по единому пятимандатному избирательному округу»².

В 2016 году прошли выборы без выдвижения представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

¹ В 2009 году это положение было исключено.

² Утратил силу в 2003 году.

Несмотря на изменение законодательства, количественный состав Ассамблеи представителей почти не изменился. В Думе второго созыва Ассамблею представителей коренных малочисленных народов составили шесть депутатов, в Думе три-четыре представителя, в Думе четвёртого и пятого созывов было уже три депутата. В настоящее время четыре депутата представляют коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Думе ХМАО¹. Однако никаких законодательных гарантий определённого представительства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в дальнейшем не существует.

В некоторых субъектах Российской Федерации остались и успешно действуют особые органы, которые являются составной частью механизма депутатского представительства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и координируют работу депутатов, представляющих интересы коренных малочисленных народов. В соответствии с Положением об Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, утверждённом постановлением Думы ХМАО – Югры от 06.10.2016 г. № 8, Ассамблея осуществляет подготовку и предварительное рассмотрение вопросов, непосредственно затрагивающих права и интересы коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Представляется, что регулирование состава представителей, целей и задач деятельности в аналогичном органе Республики Саха (Якутия) является более удачным. В отличие от органа Думы ХМАО Ассамблея депутатов – представителей коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) осуществляет взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, малочисленными народами, их общественными объединениями и организациями. Это закреплено в постановлении Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 03.07.2018 г. ГС № 1410-V. Ассамблея формируется на более широкой основе, и состоит не только из народных депутатов Республики Саха (Якутия), но и депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы малочисленных народов. Объединения депутатов всех уровней, представляющих коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – это один из самых эффективных механизмов участия представителей коренных малочисленных народов в принятии решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. В Конституции Российской Федерации закреплено, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Международные акты в указанной области наделяют коренные малочисленные народы широким перечнем прав. Однако в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» используется более узкий подход к определению гарантий прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В указанном законе устанавливаются правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов.

¹ Сведения взяты из официального сайта Думы ХМАО URL: <https://www.dumahmao.ru/assemblyoftherepresentativesofthenorth/sostavAssamb/> (дата обращения: 25.09.2018).

Таким образом, в определении предмета защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в федеральном законе преобладают гарантии в области экономических и культурных прав. В самом тексте закона содержатся положения о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов, право на замену военной службы альтернативной гражданской службой, фиксируются некоторые особенности реализации права на развитие и сохранение своей самобытной культуры, права на объединение, права на судебную защиту и права на местное самоуправление. Без полноценного закрепления политико-правовых гарантий обеспечения самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, реализация их социально-экономических и культурных прав оказывается неэффективной.

Такой подход к ограничительному толкованию статьи 69 Конституции Российской Федерации отражается на закреплении права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации участвовать в принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, затрагивающих права и интересы данных народов. В Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» указанное право закреплено только в отношении комплекса прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов (пп. 5 п. 1 ст. 8).

Отсутствие норм о социально-политических правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации означает игнорирование законодательного определения правовой природы особого статуса коренных малочисленных народов. Такие пробелы федерального законодательства приводят к тому, что в нормативных правовых актах некоторых субъектов Российской Федерации эти права регулируются в законодательстве о социальных правах. Так, например, в ст. 53 Закона Красноярского края от 18.12.2008 г. № 7-2660 «О социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края» устанавливаются права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе, на самоуправление в соответствии с традиционным образом жизни и делегированием уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера в советы представителей коренных малочисленных народов Севера при органах государственной власти края, органах местного самоуправления, которые традиционно относятся к политическим, а не к социальным правам.

При этом законодательство других субъектов Российской Федерации восполняет такой пробел федерального законодательства и закрепляет более эффективную модель защиты политических прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Так, в Законе Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)» (далее – Закон РС(Я) 227-З № 461-III) установлено, что коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации обладают социально-политическими правами, среди которых право на свободное определение своего экономического, социального и культурного развития; самоуправление в соответствии с традиционным образом жизни; и участие в управлении государственными делами, в подготовке и принятии законов и других нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), а также решений органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и органов местного самоуправления (ст. 7 Закона РС(Я)

227-З № 461-III), которое подтверждается и специальной нормой об участии в разработке программ и принятии решений, предусматривающих размещение и развитие производственных объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера (п. 8 ст. 8 Закона РС(Я) 227-З № 461-III).

Для реализации права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации участвовать в принятии органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и интересы данных народов, в Законе РС(Я) 227-З № 461-III закрепляется правовой механизм, в соответствии с которым проекты законов Республики Саха (Якутия), проекты нормативных актов Главы Республики Саха (Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия), затрагивающие интересы коренных малочисленных народов Севера, предварительно направляются для ознакомления в Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера для замечаний и предложений, которые учитываются при принятии указанных нормативных правовых актов. Кроме того, закреплена возможность вынесения на местный референдум вопросов, затрагивающих права и законные интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. При условии несоблюдения требования обязательного участия представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в принятии соответствующих решений они могут быть опротестованы (ч. 3 ст. 18 Закона РС(Я) 227-З № 461-III).

Таким образом, положение ст. 18 Закона РС(Я) 227-З № 461-III о том, что вопросы, затрагивающие права и законные интересы коренных малочисленных народов Севера, рассматриваются и решаются представительными и исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия), органами местного самоуправления при обязательном участии представителей коренных малочисленных народов Севера и с учётом интересов этих народов, получает правовой механизм, являющийся гарантией его исполнения.

Представляется, что указанная модель регулирования прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в большей степени соответствует смыслу статьи 67 Конституции Российской Федерации. Таким образом, право участия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления в отношении всех вопросов, касающихся прав и интересов коренных малочисленных народов, необходимо закрепить, в федеральном законодательстве используя приведённый подход законодательства субъекта Российской Федерации.

3. В соответствии с законодательством Российской Федерации, общины и иные организации коренных малочисленных народов являются уполномоченными представителями коренных малочисленных народов. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации имеют право создавать различные формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, промыслов и культуры. Так, самой крупной общественной организацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации является Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – Ассоциация). Первоначально в 1993 году Ассоциация представля-

ла собою общественно-политическое движение. Эта форма подчёркивала важную цель её создания – участие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в выработке государственной политики в отношении коренных малочисленных народов, в защите их интересов. В 1999 году Ассоциация перерегистрировалась в общественную организацию.

4. В рамках указанных объединений коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации могут использовать общие механизмы взаимодействия некоммерческих организаций с органами государственной власти и органами местного самоуправления при обсуждении вопросов, затрагивающих права и интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, при осуществлении общественных экспертиз законопроектов, различных форм общественного контроля в указанной сфере и т. д. С целью развития взаимодействия государства и общества, координации выполнения общественно полезных задач, поддержки деятельности институтов гражданского общества государство создаёт и поддерживает соответствующие общественно-государственные структуры. К указанным формированиям относятся Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты муниципальных образований, институты взаимодействия (общественные советы) при органах государственной власти, включая исполнительную, законодательную и судебную, при муниципальных органах и другие органы.

Все эти институты имеют правовые механизмы, позволяющие представителям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации взаимодействовать с органами государственной власти и органами местного самоуправления, в отношении принятия и исполнения решений, затрагивающих права и интересы данных народов.

Отсутствие точных формулировок и чрезвычайная степень унификации федерального законодательства привели к тому, что упоминание объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в законах субъектов Российской Федерации о деятельности общественных палат практически не встречается. Как исключение, можно привести в пример Закон Красноярского края от 19.04.2018 г. № 5-1553 «Об Общественной палате Красноярского края и Гражданской ассамблее Красноярского края», которым создаётся особый орган – Гражданская ассамблея Красноярского края, которая обеспечивает координацию и взаимодействие региональных общественных объединений, структурных подразделений общероссийских и межрегиональных общественных объединений, местных общественных объединений, зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории края (кроме политических партий), а также местных общественных объединений коренных малочисленных народов Севера, осуществляющих свою деятельность на территории края, в целях организации широкого обсуждения общественно значимых вопросов социально-экономического и общественно-политического развития края и выработки предложений по их решению. Можно заметить, что полномочия указанного органа существенно уже полномочий общественных палат и носят, главным образом, совещательный характер.

5. Одним из важнейших инструментов взаимодействия объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления в рамках общественных палат может стать общественный контроль за принятием и исполнением решений, затрагивающих права и интересы данных народов. Общественный контроль является функцией и свойством институтов гражданского общества, к которым относятся объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Право на осуществ-

вление общественного контроля закреплены в пп. 3 п. 1 ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В соответствии с указанной нормой коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и их объединения имеют право участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространённых полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Законодательство субъектов Российской Федерации также содержит нормы о праве коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществлять контроль за соблюдением законодательства о защите их прав. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 12 Закона Амурской области от 29.04.2003 г. № 208-ОЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Амурской области» коренные малочисленные народы, объединения коренных малочисленных народов в целях защиты своей исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами коренных малочисленных народов, и общераспространённых полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. В соответствии с федеральным законодательством общественный контроль, который может осуществляться объединениями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, может иметь более широкий круг контролируемых отношений.

Объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации могут участвовать в непосредственном контроле за органами власти субъектов Российской Федерации на предмет соблюдения их прав и интересов. Такая деятельность осуществляется на основе Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»). Субъектами общественного контроля в соответствии с Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» являются общественные палаты субъектов Российской Федерации и общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Все субъекты Российской Федерации создали общественные палаты.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации являются основным органом, который координирует систему участия институтов гражданского общества, в том числе объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в общественном контроле. Однако в законах субъектов Российской Федерации об общественных палатах и об общественном контроле ничего не говорится о важности участия в них объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и их роли в общественном контроле в сфере защиты и гарантий прав коренных малочисленных народов. Во многом это объясняется с тем, что законы об общественном контроле служат универсальными актами для всех видов контроля, в нём конкретизируются нормы федерального законодательства о субъектах, формах и некоторых процедурах его проведения, поэтому возможно закрепить права объединений коренных малочисленных народов Севера, Сиби-

ри и Дальнего Востока Российской Федерации в соответствующих федеральных и региональных нормативных правовых актах.

В некоторых из них содержатся нормы, закрепляющие право уполномоченных по защите прав коренных малочисленных народов быть инициаторами проведения различных форм общественного контроля, как это установлено в Законе Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 г. 1305-З № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)». В соответствии с п. 4 ст. 2 Закона Магаданской области от 27.02.2015 г. № 1867-ОЗ «Об общественном контроле в Магаданской области» инициаторами общественной проверки, общественной экспертизы и общественного обсуждения могут быть уполномоченные по правам человека, по правам ребёнка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в Магаданской области.

6. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации не входит в систему органов государственной власти, более того, его невозможно отнести к какой-либо ветви власти, он не подчиняется никакому государственному органу непосредственно. Аналогичную роль осуществляют институты уполномоченных в субъектах Российской Федерации. Особую роль для представления законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации играет институт уполномоченных коренных малочисленных народов субъектов Российской Федерации. В соответствии с законами субъектов Российской Федерации основной целью уполномоченных является защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако особенности правового статуса Уполномоченного, анализ функций и полномочий, таких как возможность напрямую вступать в отношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления, подготовка и опубликование докладов о состоянии с правами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, позволяют считать его уполномоченным представителем коренных малочисленных народов и относить к элементам механизма влияния представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на принятия решений в интересах защиты их прав.

Уполномоченные по защите прав коренных малочисленных народов учреждены Законом Республики Бурятия от 22.12.2012 г. № 3083-IV «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Бурятия и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия», Законом Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 г. 1220-З № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)», Законом Камчатского края от 19.12.2013 г. № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае». В Законе Свердловской области от 18.10.2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» функция защиты прав, свобод и законных интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Свердловской области, возложена на Уполномоченного по правам человека в Свердловской области.

Но не у всех уполномоченных по защите прав коренных малочисленных народов одинаковый статус. Так, Уставным законом Красноярского края от 16.06.2016 г. № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» также предусматривается, что в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов, проживающих на территории края, их соблюдения органами государственной власти края, органами местного самоуправления и должностными лицами, а также для осуществления такой защиты учреждается должность Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов. Однако Уполномо-

ченный по правам коренных малочисленных народов назначается на должность и освобождается от должности Уполномоченным по правам человека в Красноярском крае с согласия Законодательного Собрания Красноярского края.

Ещё одним институтом, близким по целям и задачам к институту уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов, является уполномоченный по защите их прав в законодательных (представительных) органах субъекта Российской Федерации. Иная природа указанного органа и разница в задачах и целях указанного института наглядно показана в законодательстве Республики Бурятия. Помимо Уполномоченного по правам человека в Республике Бурятия существует и институт уполномоченного представителя коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Республики Бурятия, в Народном Хурале Республики Бурятия. В соответствии с постановлением Народного Хурала Республики Бурятия от 01.07.2015 г. № 1282-V «Об утверждении Положения об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Республики Бурятия, в Народном Хурале Республики Бурятия» учреждается соответствующая должность, определяются полномочия и статус. В постановлении установлено, что уполномоченным представителем является член общественной организации в сфере защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера Республики Бурятия. В Уставе Магаданской области (статья 58) упоминается должность уполномоченного представителя в Магаданской областной Думе по вопросам организации и обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. В соответствии с положением об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области, в Магаданской областной Думе, утверждённом постановлением Магаданской областной Думы от 21.04.2006 г. № 369 уполномоченным представителем коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Магаданской областной Думе, является представитель Магаданской областной общественной Ассоциации коренных малочисленных народов и этнических групп Севера, избранный в порядке, установленном Уставом указанной Ассоциации.

7. В большинстве субъектов Российской Федерации основными актами, регулирующими порядок привлечения представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, затрагивающих права и интересы данных народов, являются нормативные правовые акты о порядке взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов с органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в субъекте Российской Федерации.

Однако не все акты с указанным предметом регулирования реально регулируют рассматриваемые отношения. Например, в Законе Республики Алтай от 09.06.2017 г. № 16-РЗ «О регулировании некоторых вопросов в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих в Республике Алтай» не содержится норм о праве коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих решений.

В указе Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 13.12.2017 г. № 314-у упоминается только один организационно-правовой механизм такого взаимодействия на уровне субъекта Российской Федерации – Консультативный Совет по делам коренных малочисленных на-

родов Республики Алтай при Главе Республики Алтай, Председателе Правительства Республики Алтай. Персональный состав утверждён распоряжением Правительства Республики Алтай от 11.07.2014 г. № 397-р «О Консультативном Совете по делам коренных малочисленных народов Республики Алтай при Главе Республики Алтай, Председателе Правительства Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых распоряжений Правительства Республики Алтай» (последняя редакция которого относится к 2015 году). Однако анализ указанного документа позволяет сделать вывод о преимущественном наличии в консультативном совете, который возглавляет Глава Республики Алтай, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления (20 человек) и только шесть человек представляют общественные организации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. При таком персональном составе указанного органа ему сложно выполнить функцию по вовлечению представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в принятие решений по вопросам защиты их прав.

Аналогичное содержание имеет акт, принятый в Республике Тыва. В соответствии с постановлением Правительства Республики Тыва от 21.12.2017 г. № 559 «О Порядке взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Республики Тыва с органами исполнительной власти Республики Тыва и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в Республике Тыва» определены уполномоченные представители коренных малочисленных народов. В утратившем силу распоряжении Правительства Республики Тыва от 20.04.2016 г. № 137-р устанавливалось, что Совет представителей коренного малочисленного народа Сибири тувинцев-тоджинцев при Правительстве Республики Тыва был создан в целях защиты прав, свобод и законных интересов указанного народа, вовлечения представителей исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления Республики Тыва и гражданского общества в процесс выработки управленческих решений и содействия реализации государственной политики, направленной на создание условий для устойчивого развития коренного малочисленного народа Российской Федерации, проживающего на территории Республики Тыва.

Однако такой Совет уже не существует в соответствии с распоряжением Главы Республики Тыва от 27.03.2018 г. № 119. Вместо него на основании распоряжения Главы Республики Тыва от 05.03.2018 г. № 67-РГ создан Совет при Главе Республики Тыва по межнациональным и межконфессиональным отношениям, который имеет совершенно иную цель своей деятельности – рассмотрение вопросов по реализации государственной национальной политики и состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в Республике Тыва. В состав Совета включена Комиссия по делам коренных малочисленных народов, которая является совещательным и консультативным органом, действующим в составе Совета, направленным на защиту прав, свобод и законных интересов, коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Республики Тыва. Таким образом, Комиссия по делам коренных малочисленных народов не занимается реализацией права участия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, что существенно снизило государственные гарантии прав коренных малочисленных народов.

В некоторых субъектах Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаются аналогичные органы, но в нормативных актах о них не отражена задача защиты прав коренных малочисленных народов Севера,

Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Например, в распоряжении правительства Тюменской области от 31.03.2011 г. № 349-рп «О создании Координационного совета по вопросам гармонизации межэтнических и межрелигиозных отношений в Тюменской области» нет норм, связанных с правами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Закрепление правовых механизмов взаимодействия представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с органами государственной власти и органами местного самоуправления характерно и для законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. В нём действует постановление правительства ХМАО – Югры от 21.10.2016 г. № 408-п «О порядке взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с исполнительными органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», которое носит общий характер и практически не имеет конкретного содержания, а органом, который должен решать вопросы взаимодействия является межведомственная комиссия при правительстве автономного округа по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера в автономном округе, созданная распоряжением правительства автономного округа от 5 августа 2016 года № 427-рп. В соответствии с указанным актом комиссия является координационным органом деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа по обеспечению социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера в автономном округе. Из 21 человека от списочного состава комиссии только пятеро являются представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, остальные – руководители исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Отсутствуют конкретные нормы в постановлении правительства Забайкальского края от 02.11.2016 г. № 422 «Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Забайкальского края, с исполнительными органами государственной власти Забайкальского края и хозяйствующими субъектами», в постановлении правительства Хабаровского края от 30.11.2016 г. № 437-пр «Об утверждении Порядка взаимодействия органов исполнительной власти Хабаровского края с хозяйствующими субъектами и уполномоченными представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае».

8. Основным механизмом привлечения представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, затрагивающих права и интересы данных народов, как правило, являются советы по делам коренных малочисленных народов. Последовательно нормы о советах представителей коренных малочисленных народов Севера (далее – Советы КМНС) закреплены в Законе Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)». Создание таких Советов КМНС рассматривается как реализация права на привлечение представителей КМНС к принятию органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и интересы данных народов. За КМНС и их объединениями закреплено право на участие в формировании и деятельности советов представителей коренных малочисленных народов Севера при исполнительных органах государственной власти Республики Саха (Якутия) и органах местного самоуправ-

ления, а также право делегирования уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера в советы представителей коренных малочисленных народов Севера при органах исполнительной власти Республики Саха (Якутия) и органах местного самоуправления.

При губернаторе Камчатского края на основании постановления губернатора Камчатского края от 09.12.2011 г. № 222 создан Совет старейшин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, который формируется из представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Камчатском крае, старше 55 лет, обладающих знаниями и жизненным опытом в области сохранения исконной среды обитания, культуры, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов.

Вопросы деятельности советов представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации достаточно эффективно регулируются в Ямало-Ненецком автономном округе. В Законе ЯНАО от 06.10.2006 г. № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» создание на общественных началах при исполнительных органах государственной власти автономного округа советов представителей коренных малочисленных народов Севера для защиты прав и законных интересов указанных народов и обеспечение участия коренных малочисленных народов Севера через уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти автономного округа решений по вопросам защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов закреплены как полномочия органов государственной власти автономного округа по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера (п. 8 и 10 ч. 2 ст. 6 указанного Закона ЯНАО). В свою очередь, в соответствии с постановлением правительства ЯНАО от 29.02.2016 г. № 153-П одной из основных целей советов представителей коренных малочисленных народов Севера, создаваемых при главах муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе, является вовлечение представителей органов местного самоуправления, органов государственной власти и гражданского общества в процесс выработки управленческих решений по защите прав, свобод и законных интересов коренных малочисленных народов Севера.

Указанным постановлением правительства ЯНАО от 29.02.2016 г. № 153-П утверждены типовой порядок формирования советов представителей коренных малочисленных народов Севера, создаваемых при главах муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе, типовое положение о советах представителей коренных малочисленных народов Севера, создаваемых при главах муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе и методика оценки эффективности деятельности таких советов. В соответствии с указанным постановлением советы представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе являются уполномоченными представителями коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа. Для того чтобы эти советы реально представляли коренных малочисленных народов Севера, в типовом положении о формировании советов представителей коренных малочисленных народов Севера содержится норма об обязательном представительстве, которая реализуется в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Например, в положении о формировании Совета представителей коренных малочисленных народов Севера в муниципальном образовании Ямальский район, утверждённом постановлением администрации муниципального образования Ямальский район от 03.05.2017 г. № 459, закреплено, что

доля представителей уполномоченного органа (к которому отнесена администрация муниципального образования Ямальский район) должна составлять не более половины состава Совета.

В соответствии с указанным постановлением Совет является постоянно действующим консультативно-совещательным органом, созданным для обеспечения регулярного и конструктивного взаимодействия лиц, постоянно проживающих на территории автономного округа и ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности с органами местного самоуправления, органами государственной власти автономного округа и предприятиями ТЭК по решению вопросов в сфере защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В постановлении установлены конкретные цели, задачи и функции совета, среди которых: обеспечение эффективного взаимодействия совета с органами местного самоуправления, органами государственной власти автономного округа, предприятиями ТЭК; совершенствование механизма учёта обратной связи представителей коренных малочисленных народов Севера с органами местного самоуправления, органами государственной власти автономного округа, предприятиями ТЭК; участие в подготовке и обсуждении проектов законов и иных нормативных правовых актов в сфере защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера и другие.

В Ямало-Ненецком автономном округе постановлением правительства ЯНАО от 30.08.2012 г. № 718-П учреждён Координационный совет по устойчивому развитию коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа (далее – Совет), который является консультативным органом, осуществляющим координацию действий исполнительных и законодательных органов государственной власти автономного округа и органов местного самоуправления в автономном округе с целью комплексного решения вопросов по устойчивому развитию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, носящих межведомственный, межотраслевой характер. И хотя в Совет входят в основном представители органов государственной власти (всего два представителя объединений коренных малочисленных народов Севера в соответствии со списком членов Совета, закреплённым приложением № 2 к постановлению), тем не менее, порядок деятельности Совета предполагает его публичный характер.

Аналогичные органы для взаимодействия создаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Постановлением администрации МО город Салехард от 14.09.2016 г. № 418 «О совете представителей коренных малочисленных народов Севера при Главе Администрации муниципального образования город Салехард» утверждены порядок формирования Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при главе администрации муниципального образования город Салехард и положение о Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при главе администрации муниципального образования город Салехард. Указанные советы учреждаются и действуют в иных муниципальных образованиях. Например, см. постановление администрации МО Надымский район от 21.07.2016 г. № 447 «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе при главе муниципального образования Надымский район» (вместе с положением о Совете представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе при главе муниципального образования Надымский район, порядком формирования Совета представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе при главе муниципального образования Надымский район).

8. Поскольку основным субъектом взаимодействия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и органов государственной власти и местного самоуправления являются уполномоченные представители коренных малочисленных народов, то в некоторых субъектах приняты отдельные законодательные акты об их статусе и полномочиях. Например, в соответствии с Законом Хабаровского края от 27.11.2001 г. № 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае» (далее – Закон ХК № 351) уполномоченными представителями в крае являются общины, общественные организации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, их объединения (союзы, ассоциации) или физические лица. Для определения лица, которое может представлять уполномоченного коллективного субъекта, закреплено положение, согласно которому уполномоченным представителем в этом случае является во всех вопросах председатель (руководитель). В Законе ХК № 351 определяется порядок выборов уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (в каждом населённом пункте на собрании проживающих на территории коренных малочисленных народов может быть избрано по одному уполномоченному представителю коренных малочисленных народов, независимо от численности лиц, проживающих в данном населённом пункте и членов общин коренных малочисленных народов), а также порядок созыва и проведения собрания по выборам уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Кроме того, Законом ХК № 351 устанавливается структура взаимодействия всех уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Уполномоченные представители коренных малочисленных народов, избранные на территории района, формируют районный Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, который помимо указанных выше прав также делегирует своих представителей на заседания органов государственной власти края, на слушания для участия в обсуждении вопросов, затрагивающих права и законные интересы коренных малочисленных народов. А председатели районных советов уполномоченных представителей коренных малочисленных народов и уполномоченные представители коренных малочисленных народов городов Комсомольска-на-Амуре и Хабаровска составляют Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов при губернаторе Хабаровского края. Основной целью Совета, согласно постановлению губернатора Хабаровского края от 09.04.2003 г. № 113 «О советах уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае», является выработка предложений и рекомендаций по обеспечению прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, защиту исконной среды проживания, традиционного образа жизни и хозяйствования.

На основании указанного нормативного акта Хабаровского края, в котором содержится примерное положение о районном совете уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, были приняты аналогичные нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Например, постановление главы города Комсомольска-на-Амуре от 02.11.2015 г. № 205 «О создании Совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера при главе города Комсомольска-на-Амуре»; постановление администрации Ванинского муниципаль-

ного района от 01.10.2015 г. № 603 «О совете уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при главе администрации Ванинского муниципального района», постановление главы Аяно-Майского муниципального района от 28.01.2011 г. № 7 «О районном Совете уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и другие.

Анализ действующих нормативных правовых актов, регулирующих привлечение представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и интересы данных народов, свидетельствует, что они не в полной мере обеспечивают указанное право. Это позволяет сформулировать некоторые предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

Взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в связи с принятием решений, затрагивающих права и интересы данных народов, является важнейшим элементом в системе защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Право коренных народов на участие в принятии решений, затрагивающих их права и интересы, закреплено в целом ряде международных актов, прежде всего, в Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», Декларации ООН 2007 года о правах коренных народов. При осуществлении самоопределения коренные народы имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций. Поэтому привлечение представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к участию в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления является реализацией международного принципа на свободное, предварительное и осознанное согласие в отношении решений, затрагивающих их права и интересы.

Таким образом, процедуры участия коренных малочисленных народов в решениях публичной власти должны осуществляться не только в рамках общего порядка реализации принципа народовластия, в том числе права граждан на участие в управлении государством, но и быть закреплены в специальных формах.

Анализ действующих нормативных правовых актов, регулирующих привлечение представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, затрагивающих права и интересы данных народов, свидетельствует, что они не в полной мере обеспечивают указанное право. Это позволяет сформулировать некоторые предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой области.

1. В Конституции Российской Федерации закреплено, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, которыми устанавливается широкий перечень прав коренных народов. Однако в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» используется более узкий подход к определению государственных гарантий прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В указанном законе устанавливаются правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их искон-

ной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов. Выделение группы политических прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в структуре федерального закона будет означать учёт правовой природы особого статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в законодательстве.

При определении прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» государственные гарантии распространяются на экономическую и культурную область. В законодательстве должны быть сформулированы и закреплены такие права коренных малочисленных народов как: право на участие в управлении государственными делами; право на самоуправление в соответствии с традиционным образом жизни; право на самобытное развитие, включая право самостоятельно определять своё экономическое, социальное и культурное развитие. Без полноценного закрепления в указанном законе политико-правовых гарантий обеспечения самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, реализация социально-экономических и культурных прав оказывается неэффективной. Соответствующие концептуальные изменения в Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» обеспечат более высокий статус правовых гарантий.

2. Анализ федерального законодательства показывает, что в целом коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации обладают определёнными правовыми возможностями для реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия на принятие решений органами государственной власти, в то же время оно не позволяет в полной мере обеспечить реализацию данного принципа. Для этого необходимо закрепить правовые механизмы, способные гарантировать реализацию указанного принципа в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82 «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в том числе, установить механизм принятия органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих права и интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, только после их одобрения представителями этих народов. Можно предусмотреть обязательное предварительное обсуждение проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов, специальными органами или объединениями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с последующим обязательным рассмотрением их замечаний и предложений, которые учитываются при принятии указанных нормативных правовых актов; порядок отмены решений, принятых с нарушением указанного условия, вынесения на местный референдум вопросов, затрагивающих права и законные интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и иные процедуры.

3. Объединения депутатов всех уровней, представляющих интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – это один из эффективных механизмов участия представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в принятии решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Целесообразно распространять положительную практику по созданию в субъектах Российской Федерации особых депутатских органов (по примеру Ассамблеи депутатов – представителей коренных малочисленных народов Севера Республики

Саха (Якутия) при Государственном Собрании (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Ассамблеи представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры), которые являются составной частью механизма депутатского представительства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Указанные структуры могут координировать своё участие в законодательной деятельности субъекта Российской Федерации с целью наиболее эффективного обеспечения прав и интересов коренных малочисленных народов, которые они представляют.

Создание и порядок деятельности структуры должны быть закреплены нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Представляется, что нормативно-правовое регулирование статуса и деятельности рассматриваемой структуры должно исходить из достижения главной цели её создания – осуществлять взаимодействие с органами государственной власти и органами местного самоуправления, малочисленными народами, их общественными объединениями и организациями. К основным функциям данной структуры следует отнести: участие в подготовке и принятии органами государственной власти субъекта Российской Федерации решений по вопросам обеспечения прав и законных интересов малочисленных народов; подготовка предложений по совершенствованию государственного регулирования в области обеспечения социально-экономического и этнокультурного развития малочисленных народов и совершенствованию механизмов обеспечения защиты прав и законных интересов малочисленных народов.

Формирование структуры целесообразно осуществить на самой широкой основе, включая в её состав не только депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, но и депутатов представительных органов муниципальных образований, представляющих интересы малочисленных народов.

4. Рекомендовать субъектам Российской Федерации, на территории которого проживают коренные малочисленные народы, создавать институт уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, который существенно повышает уровень обеспечения взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в связи с принятием решений, затрагивающих права и интересы данных народов.

Институт уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации является независимым органом. Он не встроен в систему властной «вертикали», что позволяет считать его частью механизма взаимодействия объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и органов государственной власти. В соответствии с законами субъектов Российской Федерации, основной целью уполномоченных является защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако особенности его правового статуса, анализ функций и полномочий, таких как возможность напрямую вступать в отношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления, подготовка и опубликование докладов о ситуации с правами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, позволяют считать его важным элементом взаимодействия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и органов государственной власти в области защиты их прав и интересов.

5. Каждое право коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, закреплённое в законе, должно иметь механизм его реализации, только в этом случае норма закона сможет реально

обеспечить право коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Это правило в первую очередь касается правовых инструментов, обеспечивающих взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в связи с принятием решений, затрагивающих права и интересы данных народов.

Основой законодательного регулирования права коренных малочисленных народов на участие в принятии решений органами публичной власти являются нормативные правовые акты о порядке взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов с органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в субъекте Российской Федерации. Однако далеко не всегда они содержат работающий механизм их взаимодействия.

Рекомендовать субъектам Российской Федерации разрабатывать и закреплять в своих нормативных правовых актах работающий правовой механизм взаимодействия уполномоченных (представителей) коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с органами государственной власти, органами местного самоуправления. Многие субъекты Российской Федерации приняли такие акты, но они носят формальный характер и содержат ссылки на нормы, которые отсутствуют (например, в Алтайском крае).

Только комплексное нормативное правовое регулирование вопросов взаимодействия коренных малочисленных народов и органов публичной власти в субъекте Российской Федерации может гарантировать реализацию права коренных малочисленных народов на участие в принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления.

7. Взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в связи с принятием решений, затрагивающих права и интересы данных народов, в рамках системы общественных палат и других общих консультативных органов расширит формы защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В настоящее время в Федеральном законе от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» установлено, что Общественная палата обеспечивает взаимодействие «некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп». Таким образом, основной критерий, положенный в основу создания объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – объединение по национальному признаку членов и участников, не содержится в указанной норме, что не позволяет однозначно толковать указанное положение.

Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» укрепил их законодательную основу и выстроил общефедеральную систему общественных палат. В законодательстве об общественных палатах субъектов Российской Федерации не содержится норм об объединениях коренных малочисленных народов. Законодательное закрепление участия объединений коренных малочисленных народов в деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации позволит использовать общественные палаты в субъектах Российской Федерации для обсуждения проблем коренных малочисленных народов и решения вопросов защиты их прав совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

8. Указанное выше изменение федерального законодательства об общественных палатах позволит включить объединения коренных малочисленных народов

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в систему общественного контроля за принятием решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, затрагивающих права и интересы данных народов.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации являются основным органом, который координирует систему участия институтов гражданского общества, в том числе объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в общественном контроле. Однако в законах субъектов Российской Федерации об общественных палатах и об общественном контроле ничего не говорится о важности участия в них объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и их роли в общественном контроле в сфере защиты и гарантий прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Таким образом, необходимо внести соответствующие изменения в федеральное законодательство с целью закрепления объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в качестве субъектов общественного контроля. Это взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в связи с принятием решений, затрагивающих права и интересы данных народов.

Законодательное регулирование форм самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Е. Е. Никитина, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Повышение эффективности правового регулирования форм самоуправления и самоорганизации, осуществляемых объединениями лиц, представляющих коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, является актуальной проблемой современного законодательства Российской Федерации, решение которой позволит обеспечить сохранение и стабильное развитие коренных малочисленных народов, защиту исконной среды их обитания и традиционного образа жизни.

В международно-правовых актах содержатся принципы регулирования прав коренных народов, в том числе, право самостоятельно определять свой образ жизни на основе традиций предков. Реализация указанного принципа позволит сохранить уникальный опыт коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В Декларации ООН 2007 года о правах коренных народов¹ указано, что коренные народы при осуществлении самоопределения имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций (ст. 4).

Нормы традиционного регулирования и саморегулирования, принцип общинности являются для объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации исторически сложившимся образом жизни, способствующим выживанию народов в трудных климатических и особых географических условиях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Этот принцип закреплён в законодательстве Российской Федерации о коренных малочисленных народах. В соответствии с п. 2 ст. 4 Федерального закона от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации») решения по вопросам внутренней организации общины малочисленных народов и взаимоотношений между её членами могут приниматься на основании традиций и обычаев малочисленных народов, не противоречащих федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и не наносящих ущерба интересам других этносов и граждан.

В России провозглашается политика сохранения каждого народа в единой российской нации, поэтому без государственной помощи собственная самоорганизация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в действующих социальных и экономических условиях невоз-

¹ Россия воздержалась при принятии Декларации ООН, поскольку не все положения данного международного документа в полной мере соответствуют нормам и принципам Конституции Российской Федерации, однако необходимо учитывать в своём законодательстве те принципиальные подходы к защите прав коренных малочисленных народов, которые выработаны в рамках данного документа международным сообществом.

можно. Однако необходимо отметить, что государственная помощь является дополнением, но не заменой собственной инициативы объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Это требует особого подхода к регулированию самостоятельных форм коренных малочисленных народов, которые также нуждаются в определённой государственной поддержке.

Федеральное законодательство о формах самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации можно разделить на два больших блока: 1) законодательство, регулирующее отношения всех форм самоорганизации граждан Российской Федерации и 2) регулирующее особые формы самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Это деление весьма условное, но оно позволяет исследовать проблемы федерального законодательства в сфере регулирования объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации как некоммерческих организаций, и проблемы, которые возникли в отношении конкретной формы – общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Такое деление вытекает из анализа нормы ст. 12 Федерального закона 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации») об объединениях коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

1. В настоящее время объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации создаются во всех организационно-правовых формах. Но вопросы самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов решаются, в первую очередь, путём создания некоммерческих организаций. Основными целями создания указанных объединений является защита прав коренных малочисленных народов на традиционный образ жизни и благоприятную исконную среду обитания, содействие созданию условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В соответствии с законодательством, отнесённым к первому блоку, учреждены такие организации как Общественная ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ), созданная ещё во времена СССР в марте 1990 года. В июле 1999 года, пройдя перерегистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, АКМНСС и ДВ РФ существует в форме общероссийской общественной организации. Статус региональной общественной организаций имеет «Совет молодёжи коренных народов Севера» (Сахалин), общественной организацией является «Кедр» – Тюменская областная общественная организация коренных малочисленных народов. Возможны и другие формы самоорганизации КМНС – Автономная некоммерческая организация «Развитие» кочевых семей – Индэвур» («жить-поживать»), Ямальское районное общественное движение коренных малочисленных народов Севера «Ямал», Ассоциации преподавателей родного языка и литературы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Союз коренных малочисленных народов Приморского края, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Мирнинского района зарегистрированная в форме общины коренных малочисленных народов. Организации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации могут действовать и в иных организационно-правовых формах некоммерческих организаций (например, Благотворительный фонд поддержки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Местная общественная организация Национально-культурная автономия эвенков г. Якутска «Дулин Буга» (Средний мир), некоммерческое партнёрство «Центр содействия представителям коренных малочисленных народов Севера» Республики Саха (Якутия)).

Основной формой самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации являются общины малочисленных народов. Законодательство, регулирующее объединение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, условно относится ко второму блоку нормативных актов. Основным законом, регулирующим указанные отношения, является Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В настоящее время, по информации официального сайта Министерства юстиции Российской Федерации, таких организаций в форме общин малочисленных народов зарегистрировано достаточно много. Наибольшее количество общин малочисленных народов зарегистрировано на территории Камчатской области – 333, в Хабаровском крае – 223, в Республике Саха (Якутия) – 191, Красноярском крае – 163, в Сахалинской области – 99, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра – 85, в Ямало-Ненецком автономном округе – 59, в Чукотском автономном округе – 59, в Магаданской области – 48¹, в Республике Бурятия – 43, в Мурманской области – 38, в Республике Алтай – 37, в Иркутской области – 33, в Архангельской области – 21, в Приморском крае – 16, в Республике Тыва – 10, в иных субъектах Российской Федерации менее чем 10 в каждом.

Но это не означает, что столько общин малочисленных народов действует. С одной стороны, многие общины малочисленных народов не зарегистрированы в качестве таковых, а действуют в иных гражданско-правовых формах. С другой – официальные цифры, содержащиеся в официальном реестре некоммерческих организаций, ведение которого осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, не отражают реального состояния некоммерческого сектора². Результаты исследования, проведённого в рамках проекта Общественной палаты Российской Федерации, показали, что доля реально действующих некоммерческих объединений из общего числа зарегистрированных организаций колеблется в регионах в диапазоне 15–25 %³. Поэтому реальная статистика действующих общин малочисленных народов, представляющих интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, отсутствует.

Как указывалось выше, не все общины малочисленных народов функционируют в соответствующей правовой форме. Например, в реестре некоммерческих организаций родовая община КМНС «УЧАК» («Олень-вожак») зарегистрирована в форме общественной организации, родовая община коренных малочисленных народов Катангского района «Стойбище» зарегистрирована в форме автономной некоммерческой организации. Существенное число общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации зарегистрировано как коммерческие организации, в форме производственного кооператива, например, производственный кооператив (родоплеменная община) «СОПКО», производственный кооператив родовой общины «ЧЫМААРА», сельскохозяй-

¹ Однако на региональном портале Колыма.ru указана иная цифра – 43 общины по состоянию на 11.04.2018 г. // URL: <http://www.kolyma.ru/index.php?newsid=73754> (Дата обращения: 27.07.2018).

² Например, не совпадают цифры количества общин малочисленных народов в Республике Саха (Якутия): по данным реестра Министерством юстиции Российской Федерации в Якутии зарегистрирована 191 община, а по данным рекомендаций парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Закона Республики Саха (Якутия) «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера», приложение к постановлению от 20.12.2016 г. № ГС № 984-V по состоянию на 2016 год в реестре некоммерческих организаций зарегистрирована 161 община, промысловой охотой занимаются 217 общин, рыболовством – 170 общин.

³ См. Доклад Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. М., 2017. С. 24.

ственный производственный кооператив кочевая родовая община «Турваургин» и многие другие. Это показывает наличие проблем в законодательстве Российской Федерации в сфере регулирования поддержки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Таким образом, выбор формы объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не зависит от целей и задач деятельности объединения коренных малочисленных народов. Это означает отсутствие эффективных правовых механизмов, позволяющих оптимальным образом использовать ту или иную форму для достижения поставленных целей. Отсутствие точного статистического учёта действующих объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе и тех, которые не относятся к общинам по форме, но являются ими по существу, затрудняет правильную оценку объёма и форм их поддержки.

В отношении объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в целом действует федеральное законодательство о некоммерческих организациях. Оно состоит из большого комплекса законодательных актов. Базовыми являются Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон «О некоммерческих организациях») и Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ). Основные проблемы указанных правовых актов прямо отражаются на регулировании деятельности объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В частности, после внесения существенных изменений в ГК РФ, не может в установленных рамках действовать территориальное общественное самоуправление. Право коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на самоуправление гарантировано ст. 11 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в соответствии с которой в целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов, а также для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения лица, относящиеся к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с федеральными законами осуществлять территориальное общественное самоуправление малочисленных народов с учётом национальных, исторических и иных традиций.

В Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), регулирующем основные положения деятельности ТОС, не установлено, в какой организационно-правовой форме могут создаваться ТОС. Закреплённый перечень организационно-правовых форм, закреплённый ГК РФ, не позволяет найти ТОС оптимальную форму для своей деятельности. В действующем ГК РФ ТОС отнесены к общественным организациям. В соответствии с Федеральным законом от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Поэтому ТОС не регистрируются, в частности, в Мурманской области и Камчатском крае. ТОС по своей природе не является организацией с фиксированным членством, основа его деятельности территориальное сообщество граждан. В связи с этим требуют иного законодательного регулирования вопросы, связанные с деятельностью ТОС, в частности, необходимо установить особый порядок ликвидации организации, определить судьбу оставшегося имущества при ликвидации ТОС и т. д.

Для ТОС коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации имеют значение и особенности определения террито-

рий, на котором могут создаваться ТОС. Для кочевых народов это не всегда место их жительства, как установлено в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Поэтому необходимо учитывать указанный аспект в региональном и федеральном законодательстве о деятельности ТОС.

Ещё более важной проблемой для объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации является законодательное регулирование государственной поддержки некоммерческих организаций. Федеральное законодательство содержит широкий перечень организаций, которым такая поддержка должна быть оказана в первую очередь. Федеральным законом от 05.04.2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»¹ была введена новая категория – социально ориентированные некоммерческие организации.

В ст. 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях», определён перечень видов деятельности, которая является социально ориентированной. Необходимо отметить, что названный перечень постоянно расширяется. Однако деятельность в сфере социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов не отнесена к социально ориентированным видам деятельности. К социально ориентированной деятельности отнесено развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации. Представляется, что рамки указанной в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» сферы значительно уже, чем необходимо для реализации защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Внесение в статью 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях» соответствующего дополнения, связанного с защитой исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, позволит установить единые правила для защиты прав всех коренных малочисленных народов.

Законодательное регулирование деятельности некоммерческих организаций, в том числе объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на территории субъектов Российской Федерации имеет свои особенности. Современной тенденцией в реализации принципа федерализма в России является всё больший крен к унификации законодательства, что нельзя признать положительным явлением. Законодательная практика в области регулирования статуса и деятельности некоммерческих организаций идёт по пути детального нормирования большей части правоотношений на уровне федерального законодательства. Для этого существуют объективные причины. В соответствии с Конституцией Российской Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина, в том числе и прав на объединение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в союзы и организации, относится к компетенции Российской Федерации и регламентируется федеральными законами. При этом в совместную компетенцию не входит регулирование статуса некоммерческих организаций как юридических лиц, основ их участия в имущественном обороте и т. д. Большая часть вопросов деятельности указанных организаций относится к гражданскому, процессуальному законодательству, а согласно пп. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации

¹ СЗ РФ. 2010. № 15. Ст. 1736.

данное законодательство целиком находится в ведении Российской Федерации. Поэтому субъекты Российской Федерации существенно ограничены в регулировании деятельности некоммерческих организаций, включая объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Основываясь на реализации полномочий в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, в субъекте Российской Федерации в сфере регулирования некоммерческих организаций (без учёта специфики объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации) обеспечивается задача их государственной поддержки. Это не единственная область регионального регулирования защиты прав граждан, но для объединений коренных малочисленных народов одна из самых существенных.

Вопросы, связанные с защитой прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, основанной на обеспечении исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, находятся в совместном ведении России и субъектов Российской Федерации.

Законодательство субъекта Российской Федерации в сфере поддержки объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации основывается, большей частью, на реализации статей Федерального закона «О некоммерческих организациях». Как уже упоминалось выше, в ст. 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях» защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, их исконной среды обитания и традиционного образа жизни не отнесены к социально ориентированной деятельности. Однако федеральное законодательство предоставляет право субъектам Российской Федерации расширять перечень видов деятельности, относящихся к социально ориентированной. В соответствии с п. 2 ст. 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях» для признания некоммерческих организаций социально ориентированными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований могут устанавливаться наряду с предусмотренными настоящей статьёй видами деятельности другие виды деятельности, направленные на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации.

Во многих субъектах Российской Федерации воспользовались указанным правом для закрепления в региональных нормативных правовых актах дополнительной поддержки некоммерческих организаций коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Так, Законом Республики Саха (Якутия) от 27.11.2014 г. 1386-З № 327-V «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Саха (Якутия)» (далее – Закон РС (Я) 1386-З № 327-V) установлено, что социально ориентированными могут признаваться организации, осуществляющие деятельность по защите исконной среды обитания, сохранению и развитию традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных народов Севера, при условии осуществления ими указанной деятельности в соответствии с учредительными документами организации. Можно обратить внимание, что указанная норма появилась не сразу вместе с принятием Закона РС (Я) 1386-З № 327-V, а лишь через год после вступления в силу изменений¹.

Защита исконной среды обитания, сохранение и развитие традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 27.11.2015 г. 1531-З № 627-V «О внесении изменения в ст. 5 Закона Республики Саха (Якутия) «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Республике Саха (Якутия)».

народов Севера отнесена к социально ориентированной деятельности Законом Сахалинской области от 23.12.2013 г. № 125-ЗО «Об установлении дополнительных видов деятельности, осуществляемых некоммерческими организациями, для признания их социально ориентированными». В соответствии со ст. 3 Закона ХМАО – Югры от 16.12.2010 г. № 229-оз «О поддержке региональных социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» деятельность в области защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации также является социально ориентированной. В ст. 1 Закона Хабаровского края от 20.01.2011 г. № 70 «О видах деятельности некоммерческих организаций для признания их социально ориентированными» установлено, что деятельностью, направленной на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в Российской Федерации, признаётся деятельность некоммерческих организаций по защите исконной среды обитания, сохранению и развитию традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, осуществляемая ими в соответствии с учредительными документами¹. В дополнительный список видов деятельности, относящихся к социально ориентированным, входит указанный вид деятельности в соответствии с Законом Камчатского края от 14.11.2011 г. № 689 «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих *организаций* в Камчатском крае».

Как правило, в законодательстве субъекта Российской Федерации оказание государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, в том числе объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, закрепляется во всех формах. Например, в соответствии с положением о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ямало-Ненецком автономном округе, утверждённом постановлением правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.02.2012 г. № 69-П, оказание информационной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется путём создания и обеспечения функционирования информационного портала – информационной системы, объединяющей и представляющей в сети «Интернет» общественно значимую информацию о реализации государственной политики в сфере поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

В рамках информационной поддержки некоммерческих организаций коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляются меры по поддержке средств массовой информации, ведущих освещение деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, их традиций и образа, происходящих у них значимых событий. Например, такие вопросы решаются в постановлении правительства Магаданской области от 11.04.2016 г. № 138-пп «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям на обеспечение выпуска газеты, посвящённой деятельности Магаданской областной общественной ассоциации коренных малочисленных народов и этнических групп Севера, освещение значимых событий, новостей, традиций и образа жизни в среде коренных народов Севера». В соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 6 Закона ЯНАО от 28.12.2005 г. № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организа-

¹ В постановлении правительства Хабаровского края от 29.04.2016 г. № 114-пр «О порядке определения объёма и предоставления субсидий из краевого бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям Хабаровского края»: рассматриваемая деятельность включена в перечень приоритетных направлений тем проектов.

ций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» одной из задач фактории может стать осуществление информирования лиц, ведущих традиционный образ жизни, по интересующим их вопросам, в том числе, о принятых решениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти автономного округа и органов местного самоуправления муниципальных образований в автономном округе.

Наиболее эффективным способом оказания государственной поддержки является предоставление государственного финансирования, в том числе в рамках федеральных или региональных программ развития. На основании норм Федерального закона «О некоммерческих организациях» и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 07.05.2017 г. № 541 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями» субъекты Российской Федерации могут оказывать такую поддержку. К её осуществлению могут привлекаться и органы местного самоуправления.

Часто финансовую поддержку в виде субсидий называют грантами. В некоторых нормативных актах субъектов Российской Федерации даётся определение указанному термину. Например, в постановлении правительства Сахалинской области от 01.12.2017 г. № 561 «О конкурсе социальных проектов на предоставление грантов правительства Сахалинской области» и постановлении правительства Сахалинской области от 27.01.2016 г. № 23 «О конкурсе социальных проектов на предоставление грантов правительства Сахалинской области общественным организациям коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» даны два похожих определения термина «грант». В первом он определяется как денежные средства, предоставляемые правительством Сахалинской области за счёт субсидии из областного бюджета на безвозмездной и безвозвратной основах некоммерческой неправительственной организации, физическому лицу, победившим в конкурсе с конкретным проектом, а во втором как безвозмездное, целевое финансирование в виде субсидии, предоставляемое из бюджета Сахалинской области организациям для реализации социальных проектов на конкурсной основе с обязательным последующим отчётом об их исполнении.

Получатели такого вида государственной поддержки могут определяться несколькими способами. В частности, в ч. 1 ст. 6 Закон Камчатского края от 14.11.2011 г. № 689 «О государственной поддержке некоммерческих организаций в Камчатском крае» установлено, что оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям может осуществляться путём предоставления им из краевого бюджета субсидий, в том числе, по результатам конкурсов. В постановлении правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.02.2012 г. № 69-П «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Ямало-Ненецком автономном округе» закреплено, что оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям за счёт средств окружного бюджета, предусмотренных в рамках целевых программ, осуществляется двумя путями: 1) предоставление субсидий на реализацию проектов социально ориентированных некоммерческих организаций на конкурсной основе; 2) предоставления субсидий на осуществление видов деятельности. Таким образом, устанавливаются два подхода к распределению финансовой государственной помощи некоммерческим организациям: распределение и конкурс. Положительные возможности распределения позволяют сосредоточить усилия субъекта Российской Федерации на финансировании конкретной деятельности и конкретных организаций. Однако решение чиновниками вопроса о целесообразности выдачи субсидий конкретной организации может носить субъективный характер и не быть связано с реальной деятельностью объединения.

Есть субъекты Российской Федерации, в которых законодательному обеспечению вопросов государственной помощи организациям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации уделено недостаточно внимания. Например, в Амурской области нет единого нормативного правового акта о поддержке некоммерческих организаций. Однако в 2018 году было принято постановление правительства Амурской области от 15.06.2018 г. № 269 «Об утверждении Порядка оказания финансовой поддержки деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций путём предоставления субсидий на реализацию социально значимых проектов на 2018 год», в котором закреплено, что финансовая поддержка оказывается социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в области развития межнационального сотрудничества, сохранения и защиты самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации. Своеобразная ситуация с регулированием государственной поддержки некоммерческих организаций наблюдается в Томской области. В соответствии с Законом Томской области от 13.10.2010 г. № 218-ОЗ «О поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций органами государственной власти Томской области» деятельность в сфере защиты исконной среды обитания, сохранению и развитию традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не является социально ориентированной. Самой близкой по содержанию сферой является развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации, возрождение и развитие российского казачества на территории Томской области. Однако из распоряжений Администрации Томской области об утверждении перечня победителей конкурса по предоставлению субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям можно установить, что Томская региональная общественная организация «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Томской области «Колта-Куп» ежегодно оказывается победителем конкурса и ей предоставляются субсидии. При этом в действующем распоряжении администрации Томской области от 26.08.2011 г. № 816-ра «Об утверждении региональной программы «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций Томской области на 2011–2013 годы» охрана окружающей среды и защита животных, в том числе, содействие энергосбережению и ресурсосбережению, сохранению и развитию традиционного природопользования коренными и малочисленными народами Севера и других регионов страны также являлось направлением проведения конкурсов на предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям субсидий и грантов на осуществление их уставной деятельности и реализацию социальных проектов. Это означает, что отдельными субъектами Российской Федерации недостаточное внимание уделяется правовому регулированию указанных вопросов.

2. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливается особая форма объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – община малочисленных народов, под которой понимается форма самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, промыслов и культуры.

Анализируя нормы Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что по своей правовой природе община малочисленных народов является промежуточной формой, объединяющей

некоторые черты коммерческих и некоммерческих юридических лиц. Такое «серединное», неустойчивое положение не позволяет ей эффективно использовать правовые механизмы ни той, ни другой правовой формы. Основным отличием общины малочисленных народов от некоммерческих общественных организаций является ведение хозяйственной деятельности. Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана и соответствует указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах. Однако она не имеет права распределять полученную прибыль между членами организации, исходя из определения некоммерческой организации, данного в ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях». Законодательство об общинах малочисленных народов предполагает наличие особенностей в регулировании указанных некоммерческих организаций, в частности, распределение дохода, порядок которого устанавливается в уставе общины (ст. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»). Кроме того, в случае выхода из общины малочисленных народов члену общины и членам его семьи предоставляется доля из имущества общины малочисленных народов (ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»). Предполагаются другие аналогичные нормы, регулирующие имущественные отношения¹, в частности при ликвидации такой общины².

В отличие от коммерческих организаций, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» община малочисленных народов представляет собою форму самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и обладает правами, связанными с деятельностью общин в сфере образования и культуры, правом соблюдать религиозные традиции и обряды малочисленных народов, имеет особое взаимоотношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые могут оказывать помощь общине малочисленных народов, например, осуществлять целевую подготовку кадров по профессиям, необходимым общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных

¹ Экспертами отмечается, что форма самоорганизации коренных народов в виде общин, действующих как юридические лица, является наиболее оптимальной для участия в гражданском обороте, в том числе для возможных будущих правоотношений, в частности, в качестве правообладателей интеллектуальной собственности (в случае признания традиционных знаний и выражений культуры объектами права интеллектуальной собственности). См. Гурко А. Традиционные знания, выражения культуры и генетические ресурсы: что это и кому они принадлежат? // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2017. – № 7. С. 7–18.

² В соответствии с п. 1 ст. 20 Федерального закона «О некоммерческих организациях» при ликвидации некоммерческой организации оставшееся после удовлетворения требований кредиторов имущество направляется в соответствии с учредительными документами некоммерческой организации на цели, в интересах которых она была создана, и (или) на благотворительные цели. В случае, если использование имущества ликвидируемой некоммерческой организации в соответствии с её учредительными документами не представляется возможным, оно обращается в доход государства. В соответствии с п. 3 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» при ликвидации общины малочисленных народов её имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, подлежит распределению между членами общины в соответствии с их долей из имущества общины малочисленных народов, если иное не установлено уставом общины малочисленных народов.

народов для самоуправления и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. Члены общины малочисленных народов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации вправе использовать для нужд традиционной хозяйственной деятельности и промыслов объекты животного и растительного мира, общераспространённые полезные ископаемые и другие природные ресурсы.

Для реализации указанного права принимаются отдельные нормативные правовые акты, например, распоряжение правительства Хабаровского края от 16.02.2018 г. № 107-рп «О предоставлении в пользование водных биологических ресурсов, общий допустимый улов которых устанавливается, заявителям из числа лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общин в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае на 2018 год».

Ещё больше положений, подчёркивающих особую природу общин малочисленных народов, отличную от коммерческой организации, закреплено в законодательстве субъектов Российской Федерации. В частности, в Законе Республики Саха (Якутия) от 17.10.2003 г. 82-З № 175-III «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера» (далее – Закон Республики Саха (Якутия) 82-З № 175-III) установлено, что вопросы, затрагивающие интересы общин, решаются органами государственной власти Республики Саха (Якутия) с учётом мнения общин. Общины, союзы (ассоциации) общин имеют право участвовать через уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти Республики Саха (Якутия) решений по вопросам защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Община имеет право делегировать уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти Республики Саха (Якутия) и органах местного самоуправления.

Кроме того, общины имеют права в сфере охраны земель и обеспечении воспроизводства использования земель:

- участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространённых полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов Республики Саха (Якутия) об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Кроме того, общины имеют право на участие в проведении экологических, этнологических экспертиз при разработке федеральных, республиканских государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного расселения и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Конечно, все перечисленные выше права установлены в другом законе, в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Однако соединение их в одном акте субъекта Российской Федерации показывает сложную, комплексную правовую природу общины малочисленных народов как формы самоуправления коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

По сравнению с законодательством субъектов Российской Федерации федеральное законодательство недостаточно уделяет внимания вопросу обеспечения

самоуправления и самоорганизации общин малочисленных народов. Как следует из преамбулы Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», именно он определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Однако в содержательном плане указанным законом не развиты нормы о правах общин как главных форм самоуправления и самоорганизации. В целом федеральное законодательство регулирует общину как хозяйствующий субъект. Законодательством Российской Федерации для общин малочисленных народов установлен ряд налоговых льгот¹.

Нормы Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в отношении мер государственной поддержки общины малочисленных народов отличаются не в лучшую сторону от норм Федерального закона «О некоммерческих организациях», устанавливающих государственную помощь всем некоммерческим организациям: имеются пробелы в перечне мер, не определены формы поддержки (финансовая, имущественная, организационная, информационная), не содержится положения о возможности применять иные меры поддержки. В частности, в Федеральном законе «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» отсутствует закрепление государственной поддержки в виде финансирования. В то же время в ст. 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» установлена норма о том, что государственные органы субъекта Российской Федерации имеют право принимать региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов. Кроме того, в ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» установлена корреспондирующая вышеприведённому положению норма о том, что малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов имеют право получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов.

Исходя из предмета законодательного регулирования Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов

¹ В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (далее – Кодекс) освобождаются от налогообложения физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов – в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (ст. 395 Кодекса); доходы (за исключением оплаты труда наёмных работников), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла (ст. 217 Кодекса); указанные доходы не подлежат обложению страховыми взносами (ст. 422 Кодекса). Кроме того, общины малочисленных народов могут уменьшать полученные доходы на сумму произведённых расходов, к которым относятся расходы, предусмотренные договорами (соглашениями) с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, с органами местного самоуправления и (или) родовыми, семейными общинами коренных малочисленных народов, заключёнными такими налогоплательщиками (ст. 261 Кодекса).

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», как акта об общих принципах, можно предположить, что неполнота мер государственной поддержки и отсутствие закрепления полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере связана с тем, что конкретные формы поддержки должны устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации. В соответствии с нормой ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» законодательство Российской Федерации об общинах малочисленных народов состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Однако этот факт не изменяет высоких требований к закону об общих принципах, более того, специфика рамочного закона об основах предполагает максимальную вариативность регулирования, что всегда отражается в его содержании. Таким образом, модель регулирования государственной и муниципальной поддержки общин малочисленных народов нуждается в изменении.

В законодательстве субъектов Российской Федерации присутствует широкий перечень мер государственной поддержки общин малочисленных народов. Так, в соответствии с Законом ХМАО от 05.05.2003 г. № 29-оз «О поддержке органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры организаций, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера» органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры помимо установленных федеральным законодательством могут осуществляться следующие меры поддержки: предоставление субсидий и субвенций из бюджета Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на основании целевых программ поддержки деятельности организаций, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера; предоставление бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций на льготных условиях; содействие в пропаганде деятельности, а также в организации выставок, конкурсов, аукционов, специализированной торговли продукцией, развитию внешнеэкономической, межрегиональной деятельности; иные меры государственной поддержки в соответствии с законодательствами Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

В соответствии с порядком предоставления субсидий из областного бюджета родовым общинам коренных малочисленных народов Севера на возмещение затрат, понесённых в ходе осуществления мероприятий, направленных на поддержание ведения охотничьего хозяйства, утверждённого постановлением правительства Магаданской области от 25.08.2016 г. № 688-пп, в Магаданской области выделяются субсидии из областного бюджета на поддержание ведения охотничьего хозяйства, которые предоставляются родовым общинам, зарегистрированным на территории области и заключившим охотхозяйственные соглашения в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Одной из новых форм государственной помощи общинам коренных народов является создание инфраструктуры соответствующей традиционной деятельности. В частности, можно указать на создание и обеспечение деятельности факторий. В соответствии с законами Ямало-Ненецкого автономного округа¹ фактории относятся к мерам государственной поддержки общин малочисленных народов. В соответствии с Законом ЯНАО от 28.12.2005 г. № 113-ЗАО «О факториях в Ямало-Ненецком автономном округе» фактории создаются для решения следующих задач:

¹ Ч. 1¹ ст. 5 Закона ЯНАО от 28.12.2005 г. № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа».

1) создание системы жизнеобеспечения и социально-бытовых условий, направленных на поддержание жизнедеятельности лиц, ведущих традиционный образ жизни;

2) создание условий для развития видов традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, в том числе, развитие системы заготовки, хранения, переработки, транспортировки и сбыта продукции производства видов традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

3) создание условий для обеспечения занятости и самозанятости лиц, ведущих традиционный образ жизни.

Следует особо отметить, что решение вопроса о предоставлении государством эффективных гарантий для реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации требует изменения подходов к принципам осуществления государственной поддержки всем формам самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Учитывая международные стандарты и конституционные положения для оказания государственной поддержки объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, не следует исходить из принципа поддержки главным образом некоммерческих организаций, как это сделано в действующем федеральном законодательстве. В этом случае поддержка предоставляется определённой форме объединения, а не конкретной деятельности. Примеры иного подхода в законодательстве Российской Федерации имеются. Так, в соответствии с Федеральным законом от 04.12.2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» полномочия государственных органов определяются как содействие развитию профессионального спорта путём предоставления государственной поддержки физкультурно-спортивным организациям, основным видом деятельности которых является развитие профессионального спорта. В данном случае указания на организационно-правовую форму отсутствуют, для поддержки государством важна только сфера деятельности организации.

Многие исследователи указывают на несовершенство Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в части регулирования статуса рассматриваемой некоммерческой организации. Отнесение общины коренных малочисленных народов к самостоятельной организационно-правовой форме не поддерживалось многими цивилистами¹. В п. 5¹ раздела III Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации указывалось, что общины коренных малочисленных народов являются потребительскими кооперативами, и формально рассматриваются законом как самостоятельные организационно-правовые формы юридических лиц.

В специальных исследованиях, посвящённых данной теме, подчёркивается, что вопреки сложившейся практике и экономическим потребностям коренных народов закон установил некоммерческий характер деятельности общин².

Следует согласиться с обоснованностью иного подхода, при котором поддержка объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

¹ См., например, мнение О. А. Серовой о том, что «поверхностное» внимание к особенностям правовой природы не позволило «адаптировать» их к российской системе юридических лиц. Основным следствием стало достаточно «искусственное» включение названных видов некоммерческих организаций в текст ГК РФ в противовес ранее высказывавшимся идеям разработчиков проекта изменений Кодекса. Серова О. А. Новые виды некоммерческих организаций: публичные элементы в правовом статусе казачьих компаний и общин коренных малочисленных народов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 7. С. 39–44. См.: Российское гражданское право: Учебник: В 2 т. / Отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут, 2016. Т. I. С. 261.

² Данилова Н. В. Там же.

Российской Федерации не должна быть связана только с некоммерческой формой деятельности. Более того, деятельность объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе и общин, может осуществляться в любых формах. Определяя общину малочисленных народов как особую (и единственную) организационно-правовую форму некоммерческих организаций коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Федеральном законе «О некоммерческих организациях», тем самым представителей малочисленных народов лишили права выбора организационно-правовой формы для их общин¹. Представляется, что организационно-правовая форма общин может быть любая. Коренные малочисленные народы заслуживают такого подхода, ведь община для этих народов является наиболее приемлемой, можно сказать, единственной формой хозяйственной деятельности². Для государства гораздо важнее, чтобы поддержка оказывалась определённым видам деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в частности, в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Особые критерии для отнесения к указанной деятельности уже содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»: деятельность на территориях традиционного расселения своих предков, направленная на сохранение традиционных образа жизни, хозяйственную деятельность и промыслы. При этом следует особо отметить, что эти критерии не всегда должны действовать в совокупности, например, традиционные промыслы можно поддерживать и сохранять не только на территориях традиционного расселения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но и в городах.

В этом отношении законодательство субъектов Российской Федерации формирует положительную практику и новые модели взаимоотношений государства и объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Например, в соответствии с Законом ХМАО от 05.05.2003 г. № 29-оз «О поддержке органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры организаций, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера» субъектами поддержки органами государственной власти автономного округа помимо общин коренных малочисленных народов являются организации (юридические лица), отвечающие следующим требованиям в совокупности:

- в числе учредителей должно быть не менее одного представителя коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории автономного округа;
- основным видом деятельности является осуществление традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, при этом выручка от этого вида деятельности в общей сумме выручки должна составлять не менее 70 %;
- не менее половины рабочих мест занято лицами из числа коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории автономного округа;
- организационно-правовыми формами являются хозяйственные товарищества, общества, производственные и потребительские кооперативы;
- регистрация в качестве юридического лица на территории автономного округа.

В соответствии с указанным подходом, определён субъект государственной поддержки в Законе ЯНАО от 28.12.2005 г. № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществ-

¹ См. Ушницкий Р. Р. О гражданско-правовых проблемах квалификации и регулирования отношений, связанных с участием в общинах коренных малочисленных народов // Вестник гражданского права. 2017. № 1. С. 96–114.

² Ушницкий Р. Р. Там же.

влияющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа». В соответствии со ст. 2 указанного закона государственная поддержка оказывается организациям, осуществляющим виды традиционной хозяйственной деятельности, – то есть объединениям лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, а также лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность.

В указанном законе Республики Саха (Якутия) установлено положение о государственной поддержке объединений КМНС являющихся не только общинами. В соответствии с п. 3 ст. 19 Закона Республики Саха (Якутия) 82-З № 175-III на землях, закреплённых за общинами, в порядке, установленном гражданским законодательством, могут создаваться хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся промыслами малочисленных народов совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в создаваемых организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам, относящимся к малочисленным народам. Эта норма также отражает подход к осуществлению государственной помощи всем объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Законодательством субъекта Российской Федерации в некоторых случаях закрепляется более широкий перечень прав членов общин малочисленных народов по сравнению с федеральными законами. В частности, в Законе Республики Саха (Якутия) 82-З № 175-III в отношении предмета законодательного регулирования установлено, что закон определяет правовое положение родовой, родоплеменной кочевой общины коренных малочисленных народов Севера; устанавливает и обеспечивает государственную защиту самобытного передвижного, кочевого природопользования и хозяйствования малочисленных и других коренных народов Севера, развитие традиционного уклада жизни, сохранение их исконных территорий расселения и природных ресурсов, соблюдение гражданских, экономических, политических, социально-культурных прав и свобод её членов. Представляется, что данная формулировка наиболее полно отражает все виды прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации как членов общин, которые нуждаются в государственной защите. Как правило, в федеральном законодательстве ничего не говорится о политических правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Во многих субъектах Российской Федерации отдельными нормативными правовыми актами регулируются вопросы финансовой поддержки общин. Например, Постановлением администрации НАО от 21.10.2015 г. № 341-п «О предоставлении грантов из окружного бюджета на обеспечение деятельности семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» установлен порядок получения грантов семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов, ведущим деятельность на территории Ненецкого автономного округа по итогам конкурса между организациями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Аналогичные вопросы решаются в Постановлении Правительства Мурманской области от 08.07.2011 г. № 341-ПП «О конкурсе на соискание областных грантов в форме субсидий для общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера – саамов, казачьих обществ Мурманской области и порядке их предоставления».

Некоторые субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, направленные на поддержку определённых видов деятельности общин малочисленных народов. Так, постановлением администрации НАО от 30.05.2018 г.

№ 122-п «Об утверждении порядка предоставления субсидий семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера на наращивание поголовья северных оленей» определяются условия и порядок предоставления субсидий семейным (родовым) общинам КМНС, не являющимся сельскохозяйственными товаропроизводителями, на наращивание поголовья северных оленей, а также порядок возврата субсидий в случае нарушения условий, установленных при их предоставлении. В соответствии с постановлением правительства Хабаровского края от 26.10.2015 г. № 351-пр «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из краевого бюджета общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на возмещение части затрат, понесённых на приобретение новой техники и (или) оборудования, используемых в целях развития традиционных видов хозяйственной деятельности» имущество общинам предоставляется по договору безвозмездного пользования. Могут регулироваться отдельные меры государственной помощи общинам малочисленных народов, например, в постановлении правительства Хабаровского края от 31.03.2015 г. № 55-пр «Об утверждении Порядка предоставления общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации имущества, находящегося в собственности Хабаровского края, в безвозмездное пользование» устанавливается порядок предоставления общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации движимого имущества.

Не во всех субъектах Российской Федерации вопросы прав общин малочисленных народов регулируют комплексно. Например, в Амурской области защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не отнесена к социально ориентированной деятельности, не принят акт о поддержке общин малочисленных народов. В Законе Амурской области от 29.12.2012 г. № 142-ОЗ «О государственной поддержке агропромышленного комплекса Амурской области» установлено, что общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации имеют право на государственную поддержку, в которую входят предоставление налоговых льгот; предоставление субсидий из средств областного бюджета; предоставление государственных гарантий области; разработка и реализация государственных программ области; разработка и реализация ведомственных целевых программ. Но актов, поддерживающих эту норму, не обнаружено. Разрозненные акты в сфере защите прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и поддержке общин малочисленных народов содержатся в законодательстве Магаданской области. Как правило, они регулируют отдельные конкретные вопросы¹.

¹ Постановление правительства Магаданской области от 11.03.2016 г. № 138-пп «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий из областного бюджета социально ориентированным некоммерческим организациям на обеспечение выпуска газеты, посвящённой деятельности Магаданской областной общественной ассоциации коренных малочисленных народов и этнических групп Севера, освещение значимых событий, новостей, традиций и образа жизни в среде коренных народов Севера»; постановление правительства Магаданской области от 01.07.2016 г. № 554-пп «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий из областного бюджета на организацию участия представителей социально ориентированных некоммерческих организаций (национально-культурных и религиозных объединений) в семинарах, стажировках, конференциях, совещаниях и мероприятиях, направленных на реализацию государственной национальной политики, за пределами Магаданской области»; постановление губернатора Магаданской области от 28.09.2012 г. № 97-п «О премии губернатора Магаданской области лучшему хранителю национальных традиций коренных малочисленных народов Севера»; постановление правительства Магаданской области от 25.08.2016 г. № 688-пп «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из областного бюджета родовым общинам коренных малочисленных народов Севера на возмещение затрат, понесённых в ходе осуществления мероприятий, направленных на поддержание ведения охотничьего хозяйства».

На основе проведённого анализа можно сделать вывод о том, что правовое регулирование форм самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не в полной мере достигает возложенной на него цели способствовать защите исконной среды обитания малочисленных народов, сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры. Действующее законодательство в указанной области нуждается в изменении. Однако такие изменения нельзя проводить в отрыве от корректировки системы всего федерального законодательства, касающегося деятельности некоммерческих и коммерческих организаций.

1. Нуждается в совершенствовании механизм государственной и муниципальной поддержки объединений, в том числе общин, коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Регулирование указанных Федеральным законом от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» вопросов не соответствует современным задачам обеспечения государственных гарантий развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, закреплённых в ст. 69 Конституции Российской Федерации. В Федеральном законе от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» закрепление мер государственной поддержки имеет ограничительный характер по сравнению с современными аналогичными нормами поддержки иных институтов: существует пробельность перечня мер поддержки, не закреплёны виды поддержки (финансовая, имущественная, организационная, информационная), включающие различные формы, не закреплёны положения о возможности использовать иные меры поддержки и т. д.

Современными правовыми стандартами государственной и муниципальной поддержки можно считать поддержку некоммерческих организаций, закреплённую в Федеральном законе от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». При этом в ст. 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях» не содержится норма, позволяющая отнести социально-экономическое и культурное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов к социально ориентированным видам деятельности. В указанной норме содержится положение, в соответствии с которым к социально ориентированной деятельности отнесено развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов Российской Федерации. Представляется, что указанная в Федеральном законе «О некоммерческих организациях» сфера значительно уже и не охватывает все виды деятельности, необходимые для реализации защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Многие регионы, в которых активно действуют объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, не используют механизм их признания социально ориентированными организациями, что не позволяет использовать дополнительные возможности государственной поддержки их в указанном качестве.

Внесение в ст. 31¹ Федерального закона «О некоммерческих организациях» дополнения, связанного с признанием деятельности в сфере защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов, сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, социально ориентированной, позволит установить единые федеральные правила поддержки объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

2. Для обеспечения исполнения законодательных норм о государственной поддержке всех традиционных видов деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации необходимо внести уточнение в иные нормативные правовые акты Российской Федерации. В настоящее время перечень традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утверждённый распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 г. № 631-р, включает 13 позиций. Однако в Общероссийском классификаторе видов экономической деятельности определены только пять видов деятельности, отнесённой к традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Некоммерческие организации для получения государственной поддержки должны указать основной вид деятельности и иные виды деятельности, которыми они занимаются. Но в настоящий период большая часть традиционных видов деятельности не может быть определена и указана в учредительных документах. Это может стать препятствием для отнесения традиционных видов деятельности коренных малочисленных народов к социально ориентированным. Необходимо внести все виды традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в Общероссийский классификатор видов экономической деятельности.

3. Федеральным законом от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливается особая форма объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – община малочисленных народов. Анализируя нормы Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», можно сделать вывод о том, что по своей правовой природе община малочисленных народов является формой, содержащей элементы коммерческих и некоммерческих организаций. Такое «серединное», неустойчивое положение не позволяет ей эффективно использовать в полной мере правовые механизмы ни того, ни другого вида юридического лица.

Как показывает практика, выбор формы объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не имеет прямой зависимости от целей и направлений деятельности. Это означает отсутствие эффективных правовых механизмов, позволяющих оптимальным образом использовать ту или иную гражданско-правовую форму для достижения поставленных целей.

Для изменения ситуации необходимо исходить из положения, что община – это, прежде всего, форма самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и объединяемых по кровнородственному, территориально-соседскому принципу. Данная форма общественного самоуправления создаётся исключительно в целях защиты исконной среды обитания малочисленных народов, сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры, в связи с чем обязательно закреплять её в единой специально определённой гражданско-правовой форме. Необходимо принципиально изменить концепцию Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в отношении регулирования статуса общин коренных малочисленных народов. Следует закрепить за объединениями коренных малочисленных народов, в том числе за общинами, права, независимо от гражданско-правовой формы, которую они выбрали для своей деятельности, включая право на поддержку со стороны государства. При этом некоммерческие организации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации могут получать дополнительную поддержку и как социально ориентированные организации.

4. Федеральное законодательство недостаточно гарантирует обеспечение самоуправления и самоорганизации общин малочисленных народов, реализацию права данных народов на предварительное осознанное и информированное согласие. Как следует из преамбулы Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», именно он определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Однако в содержательном плане указанным законом не развиты нормы о правах общин, как главных форм самоуправления и самоорганизации. В целом, федеральное законодательство регулирует общину как хозяйствующий субъект. Поэтому необходимо внести дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов» с целью расширения влияния коренных малочисленных общин на принятие органами государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих их права и интересы. Для этого необходимо восстановить право на учёт мнения общин коренных малочисленных народов при решении органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления вопросов, затрагивающих интересы общин.

5. Конституция Российской Федерации предоставляет широкую возможность субъектам Российской Федерации на основе федерального законодательства устанавливать дополнительные гарантии для реализации и защиты прав общин коренных малочисленных народов. С учётом положений ст. 69 и п. «м» ст. 72 Конституции Российской Федерации, относящих защиту исконной среды обитания и исконного образа жизни малочисленных этнических общностей к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, можно утверждать о дополнительных конституционных гарантиях участия субъектов Российской Федерации регулирования государственной поддержки и прав объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущих традиционный образ жизни и занимающихся традиционными видами деятельности. Многие вопросы, относящиеся к поддержке деятельности общин коренных малочисленных народов, в отличие от общего правила, касающегося защиты прав человека, могут регулироваться региональными нормативными актами. Поэтому в наименовании базового федерального закона используется термин, указывающий на закрепление только основ организации деятельности общин коренных малочисленных народов – «общие принципы организации». Это означает, что федеральное регулирование объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, являющееся законодательной основой, может дополняться законодательством субъекта Российской Федерации, которое должно стать комплексным по отношению к вопросам защиты прав и поддержки объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В законодательстве субъекта Российской Федерации могут быть закреплены следующие права: делегировать представителей общины в органы представителей коренных малочисленных народов при органах исполнительной власти, предоставления налоговых льгот, участия органов общины в подготовке решений органами государственной власти по вопросам защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов, приоритетное пользование традиционными биологическими ресурсами, включая исключительное право на добычу определённых объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности и другие права.

Институциональная основа обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях

***И. В. Плюгина**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации*

Установленные в законодательстве права и свободы коренных малочисленных народов носили бы декларативный характер без надлежащего механизма их защиты, который в свою очередь предполагает формирование соответствующей институциональной базы. Это обусловлено недостаточной адаптированностью значительной части граждан, относящихся к коренным малочисленным народам, к сложившейся системе взаимодействия государства и общества. Дисперсное расселение в труднодоступных территориях и их относительная изолированность усложняет не только оказание государственных и муниципальных услуг, но и элементарное информирование о социально значимых вопросах.

В широком смысле институциональный механизм защиты прав коренных малочисленных народов включает систему государственных и негосударственных органов и организаций, оказывающих непосредственное влияние на обеспечение защиты прав коренных малочисленных народов и их восстановления в случае нарушения. Существующая институциональная основа обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов подвергается критике в силу следующих причин:

- не удалось выстроить единую слаженную систему органов публичной власти различных территориальных уровней, осуществляющих обеспечение и защиту прав коренных малочисленных народов;
- Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН), реализующее функции по осуществлению мер, направленных на обеспечение защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, не имеет территориальных органов и способно осуществлять такую защиту в весьма ограниченном формате;
- региональный институт уполномоченных по правам коренных малочисленных народов на сегодняшний день функционирует в единичных случаях;
- специальные органы, создаваемые на региональном и муниципальном уровнях в целях обеспечения представительства коренных малочисленных народов, обладают незначительным объёмом задач и функций, и в рамках своей компетенции не могут оказывать существенного влияния на принимаемые органами публичной власти решения; и др.

Дальнейшее развитие институциональной основы обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации рассматривается преимущественно в следующих двух альтернативных направлениях:

1) через усиление федеральной составляющей в организационно-правовом механизме обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, что может предполагать:

- изменение структуры управления межнациональными отношениями на федеральном уровне, например, создание министерства по делам межнациональных отношений, имеющего территориальные органы, либо формирование таковых у ФАДН;

– введение специальной должности уполномоченного по межнациональным отношениям в Российской Федерации, который бы во взаимодействии с региональными уполномоченными по правам коренных малочисленных народов, а также с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации способствовал бы осуществлению более эффективной защиты прав коренных малочисленных народов;

2) через совершенствование уже существующей институциональной основы, предполагающей концентрацию организационных полномочий по обеспечению и защите коренных малочисленных народов Российской Федерации на региональном уровне, что может предусматривать:

– гармонизацию требований к региональным институтам, осуществляющим обеспечение и защиту прав коренных малочисленных народов Российской Федерации;

– распространение практики создания должностей региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в тех субъектах Российской Федерации, где таковые проживают;

– усиление роли советов представителей коренных малочисленных народов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления и др.

Первый вариант поддерживается многими специалистами, однако следует отметить, что его реализация будет сопряжена с рядом проблем, в первую очередь связанных с разграничением компетенции (с большой долей вероятности будет иметь место дублирование отдельных задач и функций с органами государственной власти субъектов Российской Федерации), а также необходимостью дополнительного финансирования вновь создаваемых структур. Кроме того, подобный способ регулирования не совсем согласуется с существующими стратегическими задачами, которые предполагают оказание содействия устойчивому развитию коренных малочисленных народов при сохранении их самобытности и минимальном вмешательстве со стороны органов публичной власти. Второй вариант не требует кардинальных изменений, однако при этом может быть реализован лишь посредством мер рекомендательного характера, поскольку структура органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их компетенция определяется субъектами Российской Федерации самостоятельно.

В любом случае выбор направления дальнейшего развития институциональной основы обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации должен осуществляться с учётом особенностей институциональных механизмов регионального и муниципального уровней.

Организационно-правовые формы обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации

Используемая институциональная модель обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов предусматривает концентрацию значительного объёма организационных полномочий у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые совместно с органами местного самоуправления осуществляют прямое взаимодействие с коренными малочисленными народами. Как правило, соответствующие задачи и функции распределены между различными органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Учёт интересов коренных малочисленных народов обеспечивается через деятельность общественных советов, советов представителей коренных малочисленных народов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, при помощи координационных советов, создаваемых в целях защиты исконной среды обита-

ния и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, сохранения их самобытности. Осуществление защиты выполняется также через институт полномочных представителей по правам человека.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что основной объём полномочий по обеспечению прав и защите коренных малочисленных народов на региональном уровне распределён между законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и специально уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, как правило, не выделяются.

В большинстве случаев региональный законодатель разграничивает компетенцию указанных органов, в то же время иногда делает это весьма формально, оставляя неопределённой принадлежность отдельных полномочий. В некоторых случаях сохраняется практика перечисления полномочий, задач, функций без распределения между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, что, несомненно, усложняет процесс разграничения компетенции на практике, приводит к «размыванию» ответственности. Не всегда на должном уровне регламентируется процесс координации и взаимодействия органов публичной власти.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Роль законодательного (представительного) органа государственной власти субъектах Российской Федерации в обеспечении и защите прав коренных малочисленных народов видится в трёх основных аспектах:

- в законодательном обеспечении вопросов организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- в рассмотрении законодательных инициатив коренных малочисленных народов, связанных с регулированием их правового положения;
- в применении механизма парламентского контроля для обеспечения защиты прав коренных малочисленных народов.

Согласно ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации. В этой связи рядом субъектов Российской Федерации право законодательной инициативы предоставлено представителям коренных малочисленных народов (Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, уполномоченному по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации), что, несомненно, является положительной практикой. Так, право законодательной инициативы предоставлено Ассоциации коренных малочисленных народов Севера в Камчатском крае и в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре; уполномоченный представитель коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области, в Магаданской областной Думе наделён правом законодательной инициативы по вопросам организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области; право законодательной инициативы в Сахалинской областной Думе принадлежит, в том числе, представителю коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе по вопросам их ведения.

Представляется обоснованным привлечение представителей коренных малочисленных народов к процедуре рассмотрения законопроектов, затрагивающих

их права и обязанности, такой опыт уже есть, хотя и немногочисленный. В частности, согласно Закону Республики Саха (Якутия) «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)»¹ проекты законов Республики Саха (Якутия), проекты нормативных актов Главы Республики Саха (Якутия) и Правительства Республики Саха (Якутия), затрагивающие интересы коренных малочисленных народов Севера, предварительно направляются для ознакомления в Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера для замечаний и предложений, которые учитываются при принятии указанных нормативных правовых актов. В соответствии с Законом Ненецкого автономного округа от 03.02.2006 г. № 673-ОЗ «О нормативных правовых актах Ненецкого автономного округа»² на общественное обсуждение выносятся проекты законов Ненецкого автономного округа, разработчиками которых выступают исполнительные органы государственной власти Ненецкого автономного округа, затрагивающие вопросы реализации прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, до их внесения в Собрание депутатов Ненецкого автономного округа в порядке законодательной инициативы.

Что касается института регионального парламентского контроля, то можно констатировать, что, несмотря на продолжающуюся работу по его усилению, на сегодняшний день он развит недостаточно, не во всех субъектах Российской Федерации регламентированы организационно-правовые механизмы, обеспечивающие его функционирование. Тем не менее, примеры предметного рассмотрения вопросов защиты прав коренных малочисленных народов законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках парламентского контроля имеются. В частности, следует упомянуть опыт Республики Саха (Якутия)³; однако здесь всё же нужно подчеркнуть, что Государственное Собрание (Ил Тумэн) – парламент республики – изначально является не только представительным и законодательным органом государственной власти, как это имеет место в большинстве субъектов Российской Федерации, но и контрольным органом, о чём напрямую сказано в Конституционном законе Республики Саха (Якутия) от 10.07.2002 г. 35-З № 401-П (ст. 1).

Уполномоченный представитель коренных малочисленных народов при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. Почти десять лет назад, в 1999 году, в Государственную Думу Российской Федерации был внесён проект федерального закона № 99037902-2 «Об уполномоченном Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской Федерации», которым учреждалась соответствующая должность для осуществления парламентского контроля за защитой прав народов России. Данный законопроект был отклонён по следующим основным причинам: во-первых, данный институт признан дублирующим деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; во-вторых, в качестве прав народов в законопроекте были перечислены, по сути, права человека и гражданина, закреплённые в гл. 2 Конституции Российской Федерации, которые осуществляются независимо от национальной принадлежности; в-третьих, статус депутата Государственной Думы не допускал возможности занятия должности уполномоченного Федерального Собрания Российской Федерации по правам народов Российской

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)» // Якутские ведомости. 2005. 4 мая. № 20.

² Няръяна Вындер. 2006. 10 февраля. № 23.

³ См., например: Ил Тумэн Якутии провёл парламентские слушания о ходе исполнения закона о родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера // URL: <http://yakutiakmns.org/archives/5841>.

Федерации (указанные замечания были высказаны в том числе в официальном отзыве Правительства Российской Федерации от 13.01.2003 г. № 181п-ПЗ).

Вместе с тем на региональном уровне практика создания должности представителя коренных малочисленных народов при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации имеет место (в частности, в Республике Бурятия¹ и в Магаданской области²).

В целом введение должности уполномоченного представителя коренных малочисленных народов при законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации видится обоснованным в том случае, если при этом он наделяется полномочиями, позволяющими влиять на законотворческий процесс, в частности, правом законодательной инициативы, полномочиями по предоставлению заключений на проекты законов, затрагивающих права коренных малочисленных народов.

Исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Среди региональных органов государственной власти именно органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализуют основной объём полномочий по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов на региональном уровне. На сегодняшний день имеется практика создания специальных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующих задачи и функции в сфере межнациональных отношений. Например, в структуре исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа действует департамент по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа. Однако в основном такие задачи и функции возлагаются на органы исполнительной власти с более широкой компетенцией. Это в свою очередь требует чёткого разграничения их полномочий, задач и функций.

Как показал анализ регионального законодательства, полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации разграничиваются одним из следующих способов:

- даётся общий перечень полномочий всех органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, без какой либо дифференциации;
- определяются полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- дифференцируются полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и иных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Оптимальным является вариант, когда компетенция органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации чётко разграничена. В качестве примера здесь можно привести Закон Республики Хакасия «О коренных малочисленных народах Российской Федерации на территории Республики Хакасия». Тем не менее, подобный подход, предполагающий детальное разграничение полномочий, не является доминирующим.

¹ Постановление Народного Хурала Республики Бурятия от 01.07.2015 г. № 1282-V «Об утверждении Положения об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Российской Федерации в Народном Хурале Республики Бурятия» // Бурятия. 2015. 10 июля. № 73. Официальный вестник № 29.

² Постановление Магаданской областной Думы от 21.04.2006 г. № 369 «О Положении «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области, в Магаданской областной Думе» // Магаданская правда. 2006. 3 мая.

Реализация целей и задач в сфере защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов обуславливает необходимость налаживания эффективного механизма взаимодействия, формирования единой, слаженной и чётко координируемой системы взаимоотношений между управляющими субъектами. За последние два года многими субъектами Российской Федерации были приняты специальные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с уполномоченными представителями коренных малочисленных народов¹. Степень детализации указанных актов различна, разработчики таких документов нередко ограничиваются лишь простым перечислением возможных форм взаимодействия (информационная, социокультурная, организационная), принципов и указанием на координирующий орган.

Представляется, что нормативный правовой акт, регламентирующий вопросы взаимодействия органов публичной власти и представителей коренных малочисленных народов, должен содержать не только общие вопросы, но и предусматривать основные процедуры взаимодействия по реализации основных направлений, по которым осуществляется обеспечение и защита прав коренных малочисленных народов. Простое перечисление принципов, форм и направлений взаимодействия не решит имеющихся проблем, необходима разработка соответствующего организационного механизма (если таковой не прописан в иных нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации). Кроме того, необходимо более чётко определить роль в этом процессе уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации и уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации (если таковой имеется).

Советы представителей коренных малочисленных народов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Создание советов представителей коренных малочисленных народов (далее также – советов) обусловлено нормами ст. 6 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в которых предусматривается право органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов создавать на общественных началах при органах

¹ См., например: Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 13.12.2017 г. № 314-у «Об утверждении порядка взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Алтай с уполномоченными представителями коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих в Республике Алтай, и хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в Республике Алтай»; постановление Правительства Республики Хакасия от 29.02.2016 г. № 72 «О Порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Республики Хакасия и хозяйствующих субъектов с уполномоченными представителями коренных малочисленных народов Российской Федерации на территории Республики Хакасия»; постановление администрации Алтайского края от 24.02.2016 г. № 52 «Об утверждении положения о взаимодействии уполномоченных представителей коренного малочисленного народа Алтайского края с органами исполнительной власти Алтайского края»; постановление правительства Забайкальского края от 02.11.2016 г. № 422 «Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Забайкальского края, с исполнительными органами государственной власти Забайкальского края и хозяйствующими субъектами»; постановление правительства Хабаровского края от 30.11.2016 г. № 437-пр «Об утверждении Порядка взаимодействия органов исполнительной власти Хабаровского края с хозяйствующими субъектами и уполномоченными представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае» и др.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов. Следует обратить внимание, что в законодательстве используется диспозитивная формулировка при регулировании вопроса о создании советов представителей коренных малочисленных народов: это право, а не обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Даже если коренные малочисленные народы выйдут с соответствующей инициативой, совет представителей коренных малочисленных народов не должен создаваться в обязательном порядке. Как следствие, практика создания таких органов не является повсеместной, во многих субъектах Российской Федерации советы созданы лишь недавно. Одновременно получает распространение тенденция, когда вопросы, связанные с обеспечением и защитой прав коренных малочисленных народов, решаются на уровне специально создаваемых межведомственных консультационно-совещательных органов, нередко наделяемых также координационными функциями по обеспечению взаимодействия органов публичной власти, организаций.

Порядок создания советов регулируется органами государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом унифицированный подход на сегодняшний день отсутствует.

Так, совет представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры при правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры формируется посредством делегирования представителей коренных малочисленных народов от объединений и организаций, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации представляют интересы малочисленных народов в автономном округе, а также от советов представителей малочисленных народов, образованных при главах муниципальных образований в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов. Порядок делегирования предусматривается самими объединениями и организациями, а также советами при главах муниципальных образований¹.

Совет представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области включает: представителей общин саамов; представителя правительства Мурманской области – члена правительства Мурманской области; представителя Общественной палаты Мурманской области из числа коренных малочисленных народов Севера (по согласованию)².

В Совет представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Амурской области при Правительстве Амурской области входят по одному представителю от общественных объединений коренных малочисленных народов, от хозяйствующих субъектов (по согласованию), по одному представителю из числа коренных малочисленных народов от каждого места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (на основании решений общих собраний (сходов) граждан). Представители органов государственной власти, органов местного самоуправления входят в состав совета на основании решений данных органов³.

¹ Постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16.05.2016 г. № 149-п «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры при правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Новости Югры. 2016. 3 июня. № 59.

² Постановление правительства Мурманской области от 11.02.2009 г. № 57-ПП «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области» // Мурманский Вестник. 2009. 19 февраля. № 30.

³ Постановление правительства Амурской области от 14.02.2017 г. № 598 «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Амурской области при правительстве Амурской области» // СПС «КонсультантПлюс: региональное законодательство» (дата обращения: 10.09.2019).

Совет представителей коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Красноярского края, при Правительстве Красноярского края формируется из лиц, избираемых от общественных объединений коренных малочисленных народов (ассоциации, землячества, культурные центры), а также от органов их территориального общественного самоуправления¹.

Представляется, что процедура формирования советов должна исключать элемент усмотрения со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации при определении членов из числа представителей коренных малочисленных народов. При этом рекомендуется предусмотреть представительство от каждого объединения коренных малочисленных народов, а также от общин.

Предусмотренная в региональном законодательстве периодичность заседаний советов различна; распространённым является подход, согласно которому заседания советов проводятся по мере необходимости, но не менее одного-двух раз в год. Предпочтительным видится проведение заседаний советов на основе планов на систематической, более частой основе, что будет способствовать повышению эффективности деятельности данного органа.

В состав советов могут включаться представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, общин, общественных объединений коренных малочисленных народов. Учитывая, что в большинстве случаев порядок голосования по обсуждаемым вопросам предполагает принятие решений простым большинством, для того, чтобы представители коренных малочисленных народов могли повлиять на решение, по которому осуществляется голосование, их численность должна превышать половину от общего числа членов советов. Однако зачастую доля представителей коренных малочисленных народов в советах меньше, чем доля представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Отличаются не только принципы формирования состава советов, создаваемых в различных субъектах Российской Федерации, но и объём выполняемых ими задач и функций. Рекомендуется более широко использовать потенциал советов, в частности, привлекать их к процедурам согласования по вопросам, связанным с обеспечением и защитой прав коренных малочисленных народов, предусмотренным законодательством, в частности, реализуемых при образовании территорий традиционного природопользования; при установлении ограничений нетрадиционной для малочисленных народов хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

В числе задач советов может быть предусмотрено участие в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов; участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Кроме того, возможно участие советов в осуществлении контрольных мероприятий: в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространённых полезных ископаемых в местах традиционного проживания и tradi-

¹ Постановление правительства Красноярского края от 02.11.2017 г. № 653-п «Об утверждении Положения о Совете представителей коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Красноярского края, при правительстве Красноярского края»// Наш Красноярский край. 2017. 15 ноября. № 86.

ционной хозяйственной деятельности малочисленных народов; в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Совещательные и координационные органы по делам коренных малочисленных народов. В субъектах Российской Федерации имеется практика создания межведомственных коллегиальных органов (при участии по согласованию представителей коренных малочисленных народов), обладающих консультационными и совещательными функциями, а в некоторых случаях и координационными. Данный подход обладает рядом преимуществ: руководство таким коллегиальным органом осуществляет высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, которое в соответствии с конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации обладает общими полномочиями по обеспечению координации деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; в состав входят представители различных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, научных организаций, представители коренных малочисленных народов; заседания проводятся систематически в соответствии с планами работы.

Например, в Иркутской области функционирует Координационный совет при губернаторе Иркутской области по делам коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области¹. Данный Координационный совет образован в целях обеспечения и защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области, взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Иркутской области и уполномоченными представителями малочисленных народов при формировании и реализации государственной национальной политики. В состав совета входят представители исполнительных органов государственной власти Иркутской области, а также по согласованию уполномоченные представители коренных малочисленных народов, при этом председателем является губернатор Иркутской области. Решения совета носят рекомендательный характер.

В Республике Саха (Якутия) действует совет по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Главе Республики Саха (Якутия), который является консультативным органом, обеспечивающим подготовку предложений и решений по проблемам коренных малочисленных народов Севера, координацию взаимодействия коренных малочисленных народов Севера и их общин с органами государственной власти Республики Саха (Якутия), территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления. Совет формируется из представителей органов государственной власти, научных учреждений, общественных объединений. Решения носят рекомендательный характер².

Координационный совет по вопросам коренных малочисленных народов Севера функционирует в Ненецком автономном округе³, в Ямало-Ненецком авто-

¹ Указ губернатора Иркутской области от 06.06.2016 г. № 130-уг «О Координационном совете при губернаторе Иркутской области по делам коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области» // Областная. 2016. 20 июня. № 64.

² Распоряжение Главы Республики Саха (Якутия) от 13.06.2012 г. № 375-РП «О Совете по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Главе Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2012. 20 июня. № 51.

³ Постановление губернатора Ненецкого автономного округа от 27.09.2013 г. № 38-пг «О Координационном совете по вопросам коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» // Сборник нормативных правовых актов Ненецкого автономного округа. 2013. 11 октября. № 38.

номном округе уже длительное время действует Координационный совет по устойчивому развитию коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа¹.

В целом можно выделить следующие распространённые проблемы функционирования советов:

- задачи деятельности советов и их полномочия зачастую весьма ограничены;
- нередко деятельность совета имеет «ситуационный» характер, то есть совет функционирует не постоянно в соответствии с разработанными планами, а по мере необходимости;
- решения советов имеют рекомендательный характер, отсутствует мониторинг их выполнения;
- несбалансированный состав советов, представители коренных народов нередко составляют лишь его незначительную часть, что при условии голосования простым большинством лишает их возможности влиять на принимаемые решения и др.

Следует отметить, что на региональном уровне создаются и иные совещательные органы, помимо перечисленных. Так, в Камчатском крае действует Научный экспертный совет по нематериальному культурному наследию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Камчатском крае; в Красноярском крае – Общественный совет при агентстве по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края; в Ямало-Ненецком автономном округе – Экспертный совет в области фольклора коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа. В Свердловской области создана рабочая группа по решению проблем коренного малочисленного народа (манси) – это коллегиальный постоянно действующий орган, образованный в целях выработки согласованных позиций и действий органов государственной власти Свердловской области и иных государственных органов Свердловской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, общественных организаций и иных заинтересованных лиц и организаций при рассмотрении вопросов социально-экономического и этнокультурного развития коренного малочисленного народа (манси).

Институт уполномоченного по правам человека и его значение для защиты прав коренных малочисленных народов. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации впервые был введён действующей Конституцией Российской Федерации, правовой статус уполномоченного по правам человека в Российской Федерации был детализирован позднее в Федеральном конституционном законе от 26.02.1997 г. «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»². Впоследствии получила распространение практика создания должностей уполномоченных по правам отдельных категорий граждан: в настоящее время созданы должности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребёнка, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации, недавно появилась должность уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг.

Специальной должности уполномоченного по правам коренных малочисленных народов на федеральном уровне не предусмотрено, тем не менее, следует подчеркнуть, что вопросы защиты коренных малочисленных народов находятся в фокусе внимания Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

¹ Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 30.08.2012 г. № 718-П «О создании Координационного совета по устойчивому развитию коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. Спецвыпуск. 2012. 6 июня. № 70.

² СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

и в том или ином аспекте находят отражение в ежегодных докладах о его деятельности. Впрочем, поскольку защита прав коренных малочисленных народов не является самостоятельным направлением деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (это и не предполагается, исходя из содержания соответствующего федерального конституционного закона), соответствующие вопросы рассматриваются им в весьма узком формате, при этом зачастую имеется отсылка к деятельности региональных уполномоченных. Так, в докладе за 2017 год¹ о коренных малочисленных народах говорится лишь единожды, при упоминании практико-ориентированного обучающего курса стажировок русскоязычных представителей коренных малочисленных народов в Аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Можно утверждать, что основную роль в защите прав коренных народов выполняет не столько Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, сколько региональные уполномоченные по правам человека, а также специально созданные уполномоченные по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регламентирующих статус уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (далее – региональных уполномоченных), не выделяется специальной задачи по защите коренных малочисленных народов. Исключением здесь является Закон Свердловской области об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области, где в ст. 3 указано, что осуществление защиты прав, свобод и законных интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Свердловской области, – одна из основных задач Уполномоченного по правам человека в Свердловской области².

Возможность создания на региональном уровне специальной должности уполномоченного по правам коренных малочисленных народов была предусмотрена ещё в 2009 году нормами Указа Президента Российской Федерации от 04.12.2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»³, позднее – в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В настоящее время должность уполномоченного по правам коренных малочисленных народов создана в Красноярском крае⁴, в Республике Саха (Якутия)⁵, в Камчатском крае⁶.

Согласно ст. 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», законом субъекта Российской Федерации на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год» // Российская газета. 2018. 17 апреля.

² См.: ст. 3 Закона Свердловской области от 18.10.2010 г. № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области» (Собрание законодательства Свердловской области. 2010. № 10-8 (2010). Ст. 1510).

³ СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 5921.

⁴ Уставный закон Красноярского края от 16.06.2016 г. № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // Наш Красноярский край. 6 июля. № 48.

⁵ Закон Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 г. 1220-З № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2013. 13 июля. № 46.

⁶ Закон Камчатского края от 19.12.2013 г. № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае» // Официальные Ведомости. 2013. 20 декабря. Спецвыпуск № 3.

могут быть возложены функции уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации. Например, в Республике Бурятия в целях содействия реализации гарантий государственной защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики Бурятия, признания и соблюдения этих прав органами государственной власти Республики Бурятия, органами местного самоуправления в Республике Бурятия, организациями, их должностными лицами на Уполномоченного по правам человека в Республике Бурятия были возложены функции Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Российской Федерации в Республике Бурятия¹.

На сегодняшний день статус уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации (далее также – уполномоченные) нельзя назвать единообразным: отличаются требования к кандидатам на должность уполномоченного, процедура внесения кандидатур, порядок избрания (назначения), объём полномочий, структуры, создаваемые при уполномоченном. В результате, в частности, различается механизм учёта интересов коренных малочисленных народов при назначении на должность, а также осуществляемый уровень защиты.

Следует подчеркнуть, указанные проблемы не обязательно должны решаться посредством создания должности федерального уполномоченного по правам коренных малочисленных народов и выстраивания соответствующей вертикали, как это нередко предлагается в доктрине. Достаточным будет закрепление более чётких требований в законодательстве Российской Федерации к региональным уполномоченным по правам коренных малочисленных народов. В частности, могут быть унифицированы требования к лицу, претендующему на должность уполномоченного, оговорена необходимость участия коренных малочисленных народов в процедуре его назначения.

Основной задачей уполномоченного по правам коренных малочисленных народов является обеспечение гарантий государственной защиты прав коренных малочисленных народов, признания и соблюдения этих прав органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и их должностными лицами. В этой связи представляется, что коренные малочисленные народы должны иметь возможность оказывать влияние на процесс назначения уполномоченного. Например, положительной оценки заслуживает подход, использованный в законодательстве Республики Саха (Якутия), где установлено, что уполномоченный назначается на должность Главой Республики Саха (Якутия) с учётом мнения общественных организаций малочисленных народов и с согласия Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). Более того, общественные организации малочисленных народов направляют Главе Республики Саха (Якутия) свои предложения о кандидатурах. Представленные Главе Республики Саха (Якутия) предложения о кандидатурах на должность уполномоченного направляются в совет по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Главе Республики Саха (Якутия) для дачи рекомендаций кандидатам на должность уполномоченного.

На региональном уровне прекращение полномочий уполномоченного по правам коренных малочисленных народов регулируется с учётом оснований, закреплённых в п. 19 ст. 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государствен-

¹ Закон Республики Бурятия от 22.12.2012 г. № 3083-IV «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Бурятия и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Бурятия» (Собрание законодательства Республики Бурятия. 2012. № 12 (№ 165)).

ной власти субъектов Российской Федерации». При этом не предусматривается возможности инициирования процедуры досрочного прекращения полномочий коренными малочисленными народами. Учитывая, что процедура согласования с коренными малочисленными народами кандидатуры уполномоченного на должность относительно чётко регламентируется только в Республике Саха (Якутия), возникает вопрос: каким образом будет решаться ситуация, когда уполномоченный не справляется с возложенными на него задачами.

Уполномоченные по правам коренных малочисленных народов осуществляют работу с особой категорией населения, недостаточно адаптированной к существующему механизму взаимодействия органов публичной власти и граждан, кроме того, проживающей на труднодоступных территориях. Это обуславливает значительно более активную роль уполномоченного, который в данном случае должен работать не только с конкретными обращениями и жалобами, но и самостоятельно проводить мониторинг ситуации в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов, осуществлять постоянное непосредственное взаимодействие с целью выявления имеющихся проблем и обеспечения эффективного реагирования на них.

Кроме того, уполномоченный может взять на себя функции информирования коренных малочисленных народов об имеющихся у них правах и свободах, а также обязанностях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, тем самым став связующим звеном между органами публичной власти и коренными малочисленными народами¹.

Не всегда регламентируются порядок и организационные формы взаимодействия уполномоченных по правам коренных малочисленных народов с общественными организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере защиты прав коренных малочисленных народов, в том числе, с ассоциациями коренных малочисленных народов.

В связи с реализацией методов стратегического планирования в государственном управлении рекомендуется привлекать по согласованию уполномоченных по правам коренных малочисленных народов к реализации отдельных программных мероприятий, направленных на обеспечение и защиту прав коренных малочисленных народов.

Организационно-правовые формы обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов в муниципальных образованиях

Полномочия органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов закреплены в ст. 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В их числе установлено, что органы местного самоуправления могут создавать на общественных началах при главах муниципальных образований в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов.

¹ В этой связи примечателен опыт Республики Саха (Якутия), где предусмотрена обязанность уполномоченного ежегодно информировать население в местах компактного проживания малочисленных народов по вопросам, относящимся к сфере его деятельности (п. 7 ст. 6 Закона Республики Саха (Якутия) «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)»).

На сегодняшний день практика создания таких советов на муниципальном уровне не является повсеместной, хотя и получает всё большее распространение¹. Анализ муниципальных правовых актов, регламентирующих вопросы деятельности советов, показал наличие примерно таких же проблем, как и у советов на региональном уровне.

Статус советов уполномоченных представителей коренных малочисленных народов в различных муниципальных образованиях имеет существенные отличия в порядке организации, перечне полномочий, задач и функций, имеются различия в порядке деятельности. Соответственно, уровень защиты интересов коренных малочисленных народов в таких советах также будет различаться.

В этой связи целесообразно принятие типового положения, регламентирующего деятельность советов. В частности, такой опыт имеется в Ямало-Ненецком автономном округе, где разработаны: типовой порядок формирования советов представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, создаваемых при главах муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе; типовое положение о советах представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, создаваемых при главах муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе; методика оценки эффективности деятельности советов представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, создаваемых при главах муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе². Вместе с тем представляется, что подобные типовые акты могли бы быть разработаны на федеральном уровне Федеральным агентством по делам национальностей, что обеспечило бы гармонизацию правового регулирования статуса советов и их деятельности.

На муниципальном уровне используются различные способы формирования советов, предусматривается и выборный порядок, и процедура назначения. Полагая, что процедура формирования состава совета не должна предполагать усмотрения со стороны органов местного самоуправления, что потенциально может повлиять на независимость совета. Состав совета должен формироваться на паритетных началах и предусматривать участие представителей родовых общин, общественных объединений, а также органов местного самоуправления.

Как правило, в положениях, регламентирующих деятельность советов, не уделяется достаточного внимания формам и процедурам, реализуемым при осуществлении взаимодействия советов с общинами, общественными объединениями, хозяйствующими субъектами (если таковое предусмотрено). И если на региональном уровне порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с представителями коренных малочисленных народов регламентируется специальными нормативными правовыми актами, то на муниципальном уровне подобная практика не распространена.

¹ См., например: постановление администрации муниципального образования город Салехард от 14.09.2016 г. № 418 «О совете представителей коренных малочисленных народов Севера при главе администрации муниципального образования город Салехард»; постановление администрации Ванинского муниципального района от 01.10.2015 г. № 603 «О совете уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при главе администрации Ванинского муниципального района»; постановление администрации Олукторского муниципального района Камчатского края от 11.07.2016 г. № 109 «Об утверждении положения «О Совете уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера при администрации Олукторского муниципального района».

² Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.02.2016 г. № 153-П «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Красный Север. 2016. 9 марта. № 13.

Заслуживает положительной оценки практика предоставления права право-творческой инициативы на муниципальном уровне общественным объединениям коренных малочисленных народов. Так, согласно Уставу муниципального образования Туруханский район (ст. 9) общественные объединения коренных малочисленных народов Севера вправе вносить на рассмотрение органов местного самоуправления района в порядке правотворческой инициативы проекты муниципальных правовых актов, инициировать применение форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления¹. Аналогичное право могло бы быть предоставлено также советам.

Практика создания специального органа местного самоуправления, реализующего в качестве основной функции защиту прав коренных малочисленных народов, на муниципальном уровне не распространена.

Таким образом, институциональная основа обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов на сегодняшний день имеется, однако её несовершенство позволяет решить имеющиеся проблемы лишь отчасти. Рекомендуется сохранить базовый подход к формированию институциональной основы обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов, используемый в действующем законодательстве. Построение альтернативной модели, предусматривающей усиление влияния федеральных органов государственной власти, формирование дополнительных структур и должностей федерального уровня (например, создание министерства по делам межнациональных отношений, имеющего территориальные органы), как представляется, не решит имеющихся проблем. Кроме того, подобный способ регулирования не совсем согласовался бы с существующими стратегическими задачами, которые предполагают оказание содействия устойчивому развитию коренных малочисленных народов при сохранении их самобытности и минимальном вмешательстве со стороны органов публичной власти.

Задачи и функции в сфере обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов распределены между различными органами государственной власти, органами местного самоуправления, однако при этом пока не удалось сформировать единую, эффективно взаимодействующую систему органов. Как следствие, обеспечение представительства коренных малочисленных народов, равно как и уровень их защиты, в различных регионах отличается.

В этой связи основной блок рекомендаций и предложений направлен на формирование единой, гармонизированной институциональной основы, обеспечивающей развитие межнациональных (межэтнических) отношений.

1. Рекомендуется на федеральном уровне разработать:

- типовое положение о советах представителей коренных малочисленных народов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, предусматривающее порядок их формирования, перечень задач, функций и полномочий, основы организации деятельности, требования к членам советов;
- типовое положение о советах представителей коренных малочисленных народов в муниципальных образованиях (с учётом содержания предыдущего пункта).

При разработке типового положения о советах представителей коренных малочисленных народов следует предусмотреть следующее:

- процедура формирования совета должна исключать элемент усмотрения со стороны органов публичной власти при выборе кандидатур от коренных малочисленных народов, оптимальным представляется порядок, когда общины, общественные объединения коренных малочисленных народов самостоятельно избирают своих представителей и могут их заменить на любой стадии работы совета;

¹ Решение Туруханского районного Совета депутатов Красноярского края от 18.05.2013 г. № 24-341 «О принятии Устава муниципального образования Туруханский район».

- деятельность советов должна осуществляться в соответствии с разработанными ежегодными планами и предусматривать возможность внеплановых заседаний, при этом заседания рекомендуется проводить ежеквартально, но не один раз в году, как это предусмотрено в некоторых нормативных правовых актах;

- рекомендуется предусмотреть возможность участия советов в правотворческой деятельности, например, привлекать их для дачи заключения на законопроекты, прямо или косвенно затрагивающие права коренных малочисленных народов (при этом можно установить максимальный срок, в течение которого должно быть получено заключение совета, если таковое отсутствует – процедура принятия законопроекта может продолжаться в обычном порядке);

- рекомендуется предусмотреть внутренний мониторинг выполнения решений советов;

- предлагается наделять советы полномочиями, позволяющими обеспечить их участие в контрольных мероприятиях, в частности, за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространённых полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов; в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

2. Рекомендовать субъектам Российской Федерации создавать советы представителей коренных малочисленных народов при органах государственной власти субъектов Российской Федерации в случае, если на их территории проживают коренные малочисленные народы. На законодательном уровне можно предусмотреть, что в случае, если будет проявлена инициатива со стороны коренных малочисленных народов, создание советов является обязательным. Инициаторами могут выступить, например, не менее трети общин коренных малочисленных народов, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. На сегодняшний день на региональном уровне получила развитие тенденция усиления роли советов представителей коренных малочисленных народов, которые наделяются также координационными функциями (изначально это совещательный и консультативный орган). Однако в этом случае совет представителей коренных малочисленных народов, как правило, трансформируется в межведомственный орган, включающий также представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, при этом зачастую доля представителей коренных малочисленных народов составляет меньшинство. Как следствие, возможность оказания влияния на принятие решений таким советом минимальна (решения обычно принимаются большинством голосов). Процедура принятия решения в этом случае должна быть выстроена таким образом, чтобы представители коренных малочисленных народов могли повлиять на итоговое решение.

4. Введение должности уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации не является обязательным. В случае отсутствия таковой в субъектах Российской Федерации, где проживают коренные малочисленные народы, рекомендуется выделить соответствующего самостоятельного направления деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, для чего потребуются внести изменения в нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие статус регионального уполномоченного по правам человека.

5. В ряде субъектов Российской Федерации за последние три года приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок взаимодействия органов исполнительной власти и уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. Однако при этом не уделяется должного внимания регламентации административных процедур, по которым в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации допускается участие представителей коренных малочисленных народов, либо требуется получение от них согласования. Представляется, что помимо простого перечисления принципов, основных форм и направлений взаимодействия должен быть урегулирован порядок привлечения представителей коренных малочисленных народов к принятию решений, причём не единым перечнем, а по каждому направлению взаимодействия, если это не урегулировано в иных нормативных правовых актах.

Национальная идентификация: проблемы правового регулирования

*И. В. Плюгина, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации*

Для того чтобы воспользоваться существующими льготами и привилегиями, предусмотренными для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока действующими нормативными правовыми актами, необходимо подтвердить (установить) факт национальной принадлежности к коренным малочисленным народам¹. Установление данного факта связано со значительными сложностями, обусловленными неурегулированностью процедуры национальной идентификации, а также закреплённым на конституционном уровне правом каждого на свободное определение своей национальной принадлежности.

В Конституции Российской Федерации (ст. 26) установлено, что каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность и никто не может быть принуждён к определению и указанию своей национальной принадлежности. По смыслу приведённых конституционных положений каждый имеет право определять свою национальную принадлежность и указывать её в любом документе, в котором могут содержаться такие сведения, принуждение лица к указанию своей национальности не допускается, что подтверждается и судебной практикой².

Изменение общего подхода к определению национальной принадлежности на государственном уровне обусловило исключение из перечня сведений, содержащихся в паспорте как в основном документе, удостоверяющем личность, сведений о национальности, хотя соответствующая графа длительное время существовала³. В настоящее время строка «Национальность» предусмотрена некоторыми формами документов, в частности, она имеется в свидетельствах о государственной регистрации актов гражданского состояния о рождении, о заключении брака, о расторжении брака, об усыновлении (удочерении), об установлении отцовства, о перемене имени⁴.

В связи с этим Конституционный суд Российской Федерации в определении от 27.03.2018 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Д.Г., Д.Ю. и Д.Д. на нарушение их конституционных прав п. 2 ст. 69 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» разъяснил, что в качестве гарантии

¹ Понятия «этническая идентификация» и «национальная идентификация» содержательно различаются, однако с учётом отсутствия единообразия терминологии в законодательстве, в тексте будет применяться понятие «национальная идентификация».

² См.: апелляционное определение Московского городского суда от 18.06.2018 г. по делу № 33-26004/2018.

³ См. например: постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации»// СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

⁴ См.: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 13.08.2018 г. № 167 «Об утверждении форм бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и Правил заполнения форм бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния»//URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/40294> (Дата обращения: 05.10.2018 г.).

предусмотренного в ч. 1 ст. 26 Конституции Российской Федерации права каждого определять и указывать свою национальную принадлежность и запрета принуждать к определению и указанию своей национальной принадлежности п. 1 ст. 22 и ч. 2 ст. 23 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» устанавливают, что сведения о национальности вносятся в запись акта о рождении и в свидетельство о рождении по желанию заинтересованных лиц, а состав обязательных сведений в свидетельстве о рождении (ч. 1 ст. 23 указанного Федерального закона) не включает сведения о национальности, что по буквальному смыслу соответствующих положений во взаимосвязи с положением ч. 2 этой статьи предполагает учёт волеизъявления данных лиц о включении или невключении таких сведений, даже содержащихся в записи акта о рождении, при выдаче свидетельства о рождении как документа, который в отличие от записи акта о рождении лицо непосредственно использует в правоотношениях.

Таким образом, в настоящее время национальная принадлежность устанавливается по принципу самоидентификации, при этом соответствующее решение может изменяться гражданином неограниченное количество раз. Как отмечается в судебной практике, гражданину предоставлена возможность самоопределяться в своей национальной принадлежности, причём в любое время, в любой национальности и неограниченное количество раз, данные сведения подлежат внесению в актовую запись по его заявлению¹. При выборе идентичности работают разные факторы: престижность, государственные льготы, карьерные перспективы; зафиксированы случаи, когда в течение десятилетия население таёжных посёлков сменяло принадлежность к одному коренному малочисленному народу на другую, подобный выбор мог быть сделан под влиянием более популярного лидера².

На законодательном уровне неоднократно предпринимались попытки урегулировать рассматриваемый вопрос, однако решение до сих пор не найдено. Одной из последних законотворческих инициатив является проект федерального закона № 984312-6 «О внесении изменений в Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты», внесённый в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 году (впоследствии законопроект был отозван разработчиком). Основная идея данного законопроекта была связана с созданием реестра лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации. Предполагалось, что данные реестра должны формироваться на основе информации, полученной из разных источников – свидетельства о рождении, выписок из похозяйственных книг, справок общественных организаций и общин коренных малочисленных народов, а также из других источников на основании личных заявлений граждан Российской Федерации, порядок подачи которых будет определён положением о ведении реестра, утверждённым специально уполномоченным федеральным органом государственной власти. В связи с данным законопроектом следует отметить, что само по себе создание реестра в определённой степени может способствовать повышению эффективности государственного управления в данной сфере, упорядочению административных процедур. Вместе с тем это не решает основной проблемы, имеющейся на практике, связанной с признанием лица относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации; в реестр должны включаться лица, уже подтвердившие свою принадлежность к коренным малочисленным народам Российской Федерации по установленным критериям и в предусмотренном порядке.

¹ Решение Заводского районного суда г. Новокузнецка (Кемеровской области) от 06.02.2014 г. № М-276/20142-457/142-457/2014-М-276/20142-457/2014.

² См. Полищук-Молодожена Т. Р. Правовые проблемы определения статуса коренных малочисленных народов Севера в России (на примере Мурманской области) // Труды Кольского научного центра РАН. 2017. № 4–11 (8).

Отказ от регулирования процедуры национальной идентификации на федеральном уровне обусловил появление соответствующих процедур в субъектах Российской Федерации. С одной стороны, данная практика не согласуется с конституционным разграничением предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, согласно которому регулирование прав и свобод человека и гражданина, равно как и регулирование прав национальных меньшинств, относится к ведению Российской Федерации (в данном случае речь идёт именно о регулировании, а не о защите). С другой стороны, без установления факта принадлежности к коренным малочисленным народам лицам, фактически являющимися таковыми, невозможно реализовать права и свободы, вытекающие из соответствующего правового статуса.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации упоминаются следующие основные способы подтверждения национальной принадлежности:

- запись в свидетельстве о рождении, указывающая на национальность лица или его родителей (родителя);
- решение суда об установлении факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам Российской Федерации;
- информация, содержащаяся в специальном вкладыше в паспорте;
- информация органов местного самоуправления (в частности, справки, подтверждающие проживание лица в пределах территорий традиционного природопользования, ведение им традиционной хозяйственной деятельности);
- информация, предоставляемая общинами коренных малочисленных народов;
- архивные справки и др.

Наиболее распространённым на региональном уровне является подход, согласно которому документами, подтверждающими факт принадлежности к коренным малочисленным народам Российской Федерации, является свидетельство о рождении с соответствующей записью или решение суда. Например, согласно Закону Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.11.2002 г. № 62-ОЗ «О транспортном налоге в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» документом, подтверждающим факт принадлежности гражданина к коренным малочисленным народам Севера, проживающим на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (ханты, манси, ненцы), признаётся свидетельство о рождении или вступившее в силу решение суда об установлении факта национальной принадлежности гражданина¹. Аналогичное положение предусмотрено Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 29.12.2006 г. № 147-оз «О регулировании отдельных вопросов в области водных и лесных отношений на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Порядком заготовки лесных насаждений для собственных нужд граждан на территории Чукотского автономного округа в качестве документа, подтверждающего факт принадлежности гражданина к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, указывается свидетельство о рождении с указанием на национальную принадлежность или вступившее в законную силу решение суда об установлении факта национальной принадлежности гражданина².

Для получения мер социальной поддержки в период получения образования в государственных и муниципальных образовательных организациях в Камчат-

¹ См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14.11.2002 г. № 62-оз «О транспортном налоге в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»// Новости Югры. 2002. 26 ноября.

² См.: постановление правительства Чукотского автономного округа от 16.04.2008 г. № 64 «Об утверждении Порядка заготовки лесных насаждений для собственных нужд граждан на территории Чукотского автономного округа»// Ведомости. 2008. 25 апреля. № 16 (343).

ском крае необходимо предоставить свидетельство о рождении обучающегося или одного из его родителей (единственного родителя) с указанием принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока либо решение суда об установлении факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам, вступившее в законную силу, – для обучающихся из числа коренных малочисленных народов и из семей, в которых единственный родитель или хотя бы один из родителей относится к коренным малочисленным народам¹. Коренным малочисленным народам Севера, проживающим в Камчатском крае, для получения льготных рецептов на лекарственные препараты при оказании первичной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях необходимо представить копию документа, подтверждающего принадлежность гражданина к коренным малочисленным народам Севера (копия свидетельства о рождении с указанием принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, либо решение суда об установлении факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, вступившее в законную силу, либо архивные справки, подтверждающие принадлежность гражданина к коренным малочисленным народам Севера)².

Иногда к подтверждению факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам привлекаются общины малочисленных народов. Так, в административном регламенте Республиканского агентства лесного хозяйства предоставления государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений без проведения аукциона³ (Республика Бурятия) оговаривается, что документом, подтверждающим факт принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, является свидетельство о рождении, а при отсутствии в нём требуемых сведений – документ, выдаваемый общинами малочисленных народов Севера.

В Хабаровском крае для обеспечения жильём молодые специалисты из числа коренных малочисленных народов Севера должны предоставить копии документов, подтверждающих факт принадлежности к коренным народам: свидетельство о рождении либо решение суда о принадлежности к коренным народам, справку о состоянии на учёте в органах местного самоуправления как лица из числа коренных народов (постановление правительства Сахалинской области от 05.08.2015 г. № 317 «Об утверждении Порядка обеспечения жильём молодых специалистов из числа коренных малочисленных народов Севера»⁴).

Судебный порядок установления факта доказывания национальной принадлежности лица к коренным малочисленным народам остаётся основным способом её подтверждения. Как таковой юридический факт национальной принадлежности к коренным малочисленным народам может быть установлен при наличии условий, предусмотренных Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

¹ См.: постановление правительства Камчатского края от 18.04.2014 г. № 183-П «Об утверждении Порядка предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в период получения ими образования в государственных и муниципальных образовательных организациях в Камчатском крае»// Официальные Ведомости. 2014. № 113–119.

² См.: постановление правительства Камчатского края от 21.12.2017 г. № 560-П «Об утверждении Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Камчатского края на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»// Официальные Ведомости. 2018. № 14–16.

³ См.: Указ Главы Республики Бурятия от 06.02.2012 г. № 16 «Об утверждении Административного регламента Республиканского агентства лесного хозяйства предоставления государственной услуги по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений без проведения аукциона»// Бурятия. 2012. Официальный вестник № 12.

⁴ Губернские ведомости. 2015. 15 августа. № 144 (4792).

Анализ судебной практики показал, что суды при принятии решений учитывают:

- сведения о месте проживания (в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов);
- информацию, подтверждающую факт осуществления традиционных видов деятельности;
- членство в общине коренных малочисленных народов;
- сведения, предоставляемые органами местного самоуправления по месту рождения и по месту проживания;
- документы о рождении (информация в строке «национальность»);
- информацию о национальности родителей, реже – близких родственников;
- справочную информацию, предоставленную региональной ассоциацией коренных малочисленных народов;
- знание и соблюдение обычаев, традиций, знание фольклора;
- справочную информацию, предоставленную общинами коренных малочисленных народов (о том, что лицо является членом общины и ведёт традиционный образ жизни);
- наличие альтернативных источников дохода, помимо доходов от традиционных видов деятельности;
- наличие в охотничьем билете специальной отметки «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления» и др.

Очевидно, что в каждом случае судом оцениваются имеющиеся доказательства в комплексе. Так, в решении Петропавловск-Камчатского городского суда Камчатского края от 30.10.2017 г. № 2-8382/20172-8382/2017-М-6347/2017М-6347/2017 по делу № 2-8382/2017 и решении того же городского суда от 03.10.2017 г. № 2-7773/20172-7773/2017-М-5869/2017М-5869/2017 по делу № 2-7773/2017 указано, что при рассмотрении заявлений об установлении факта принадлежности к коренному малочисленному народу Российской Федерации установлению подлежат, в том числе, факты сохранения заявителями исторически сложившегося способа жизнеобеспечения, основанного на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуре, сохранении обычаев и верований, а также сведения, подтверждающие, что самоидентификация личности заявителю необходима с целью развития и поддержания в дальнейшем культуры народа, к которому он осознаёт свою принадлежность, а не вызвана желанием воспользоваться льготами, установленными для коренных малочисленных народов.

Судами нередко подчёркивается, что определяющим при установлении факта национальной принадлежности является национальность родителей. Так, в решении Березовского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 07.02.2018 г. № 2-146/20182-146/2018-М-79/2018 М-79/2018 по делу № 2-146/2018 отмечено, что доминирующим фактором в определении национальной принадлежности гражданина, в том числе к коренным малочисленным народам, является национальность предков (родителей), то есть их принадлежность к той или иной этнической общности. Аналогичная позиция высказана в апелляционном определении суда Чукотского автономного округа от 28.01.2016 г. по делу № 33-8/2016. Суд подчеркнул, что ведение заявителем традиционного для чукчей образа жизни не может автоматически изменить этнонациональную принадлежность заявителя, как он ошибочно полагает; самоидентификация, связанная с осознанием принадлежности к тому или иному народу (этносу) по причине ведения традиционного образа жизни, знания языка, культурных традиций и т. д., в силу

приведённых норм гражданского процессуального законодательства и норм материального права основанием для установления такого юридического факта, как принадлежность к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, не является.

Представляет интерес правовая позиция Верховного суда Республики Алтай от 25.03.2015 г. по делу № 33-255 (апелляционное определение), в котором требование проживания лица на территории традиционного расселения предков было признано необязательным для назначения социальной пенсии. В апелляционном определении было сказано, что законодатель, предоставляя коренным малочисленным народам Российской Федерации комплекс социальных прав и гарантий, не исходит из принадлежности того или иного коренного малочисленного народа к региональной территории (Севера, Сибири или Дальнего Востока). Социальные права и гарантии для данной категории граждан являются едиными независимо от того, где они проживают – на Севере, в Сибири или на Дальнем Востоке. Иное противоречило бы конституционному принципу равенства всех перед законом (ст. 19 Конституции Российской Федерации), которое заключается и в гарантии равенства прав лиц одного статуса (категории).

В судебной практике подчёркивается, что справка о наличии членства в региональной ассоциации коренных малочисленных народов не подтверждает наличия соответствующей национальности и занятия традиционными видами традиционной хозяйственной деятельности нанайцев (определение Приморского краевого суда от 20.10.2014 г. по делу № 33-9292).

Таким образом, решение проблемы установления национальной принадлежности предполагает, с одной стороны, закрепление критериев отнесения лица к числу коренных малочисленных народов, с другой стороны, определения документа, которым будет подтверждаться принадлежность лица к коренным малочисленным народам. Разработка исчерпывающего перечня критериев, полностью исключающего элемент усмотрения при принятии решения, невозможна, о чём свидетельствует судебная практика. В каждом конкретном случае решение принимается посредством оценки комплекса обстоятельств, при этом исследуемый набор фактов существенно различается и по объективным причинам требует применения методов субъективного восприятия. Как показал зарубежный опыт, с аналогичными проблемами столкнулись многие государства, и универсальное решение до сих пор не найдено.

Учитывая, что национальная принадлежность в настоящее время определяется по принципу самоидентификации и может неоднократно изменяться по усмотрению заявителя, представляется, что административная процедура фиксации национальной принадлежности должна быть весьма простой (по своей сути она уже является уведомительной). При этом предоставление льгот материального характера рекомендуется осуществлять на основе дифференцированного подхода, с учётом фактов ведения традиционного образа жизни, осуществления традиционной хозяйственной деятельности, проживания в местах традиционного проживания. Кроме того, представляется допустимым установить временные ограничения, а именно – определить период времени с момента фиксации сведений о национальной принадлежности, до истечения которого лицо не сможет получить в полном объёме доступ к предоставляемым материальным льготам, если ранее оно не проживало в местах традиционного проживания (как вариант – прибыло с территории субъектов Российской Федерации, не относящихся к Арктической зоне).

Основная сложность применения данного подхода заключается в подтверждении фактов ведения традиционной хозяйственной деятельности, традиционного образа жизни, а также проживания в пределах мест традиционного проживания (последнее менее проблематично, поскольку по общему правилу оно фиксируется при постановке на учёт по месту пребывания и по месту жительства, либо может

подтверждаться в судебном порядке). Должны быть разработаны механизмы, позволяющие получить актуальную и достоверную информацию, а также оперативно отслеживать её изменения. Кроме того, необходимо определить орган государственной власти, на который будут возложены соответствующие полномочия.

Документальное подтверждение национальной принадлежности может осуществляться следующими возможными способами:

- решением суда;
- специальным документом по форме, утверждённой ФАДН, выданным уполномоченным органом государственной власти, – если будет введён административный порядок подтверждения национальной принадлежности к коренным малочисленным народам, либо посредством внесения соответствующих сведений на добровольной основе в документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации.

Информация о национальной принадлежности, о ведении традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности должна аккумулироваться в пределах единого информационного ресурса. Однако при этом создание специального реестра коренных малочисленных народов с учётом последних изменений не является единственным способом сбора, обработки и хранения соответствующей информации. Представляется возможным также такой вариант регулирования, когда информация о национальной принадлежности, ведении традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности будет фиксироваться в рамках уже имеющихся информационных систем.

Комплексный правовой анализ вопросов защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Л. В. Андриченко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Анализ международных стандартов защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Сохранение и поддержка культурного наследия коренных народов является актуальной проблемой как национального, так и международного права. Защита культурного наследия коренных народов составляет одно из направлений междисциплинарной концепции культурного развития. Право на доступ к культурному наследию и пользование им является частью прав человека, неотъемлемым элементом права на участие в культурной жизни. Данное право вытекает из международных договоров о правах человека, прежде всего, Всеобщей декларации прав человека (ст. 27), Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ст. 15), Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 27), а также ряда других документов.

Так, в Международном пакте о гражданских и политических правах предусмотрено право лиц, относящихся к национальным меньшинствам, пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и пользоваться родным языком (ст. 27), а Конвенция о правах ребёнка непосредственно предоставляет такое право лицам из числа коренного населения (ст. 30) и устанавливает, чтобы образование ребёнка было направлено на «воспитание уважения к... его культурной самобытности, языку и ценностям» (ст. 29).

Одновременно с этим право на культурное наследие, его использование и охрану признаётся формой этнокультурного самоопределения коренных народов – это вытекает из признания их права свободно сохранять, контролировать, обеспечивать и осуществлять своё культурное развитие.

Следует отметить, что в настоящее время на международном универсальном уровне единого определения понятия «*культурное наследие коренных народов*» не выработано, равно как и отсутствует общее определение понятия «*культурное наследие*», несмотря на наличие целого ряда таких определений.

Принято считать, что культурное наследие включает в себя как материальное наследие, имеющее археологическую, историческую, культурную, религиозную либо иную ценность (сохранившиеся монументальные памятники культуры), так и нематериальное культурное наследие (например, традиции, обычаи и практику, эстетические и духовные убеждения; местные и другие языки; художественное творчество, фольклор). Помимо материального и нематериального наследия, в число объектов культурного наследия иногда включают также природное наследие, в частности, охраняемые природные заповедники, другие охраняемые зоны с биологическим разнообразием, исторические парки и сады и культурные ландшафты¹.

¹ См.: А/НRC/17/38 и Согг.1, пункт 4.

В то же время чаще объекты культурного и природного наследия рассматривают как самостоятельные виды наследия.

Так, согласно Конвенции об охране нематериального культурного наследия 2003 года, нематериальное культурное наследие представляет собой «обычай, формы представления и выражения, знания и навыки, а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, признанные сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия» (ст. 2).

Более широкое, а также с дополнительными сущностными характеристиками определение понятия культурного наследия предложено в Рамочной Конвенции Совета Европы о значении культурного наследия для общества (2005 г.)¹, согласно которому культурное наследие представляет собой «совокупность ресурсов, унаследованных от прошлого, которую люди считают, независимо от своей принадлежности, отражением и выражением своих постоянно меняющихся ценностей, верований, знаний и традиций. Оно включает все аспекты окружающей среды, которые возникли в результате взаимодействия между людьми и пространством в ходе исторического развития» (ст. 2).

Представленное определение «культурного наследия» является самым широким из уже имеющихся в международных актах. Особое внимание в нём уделяется интерактивному характеру культурного наследия; отмечается, что оно предопределяется действиями человека и что оно не должно восприниматься как статическое или неизменное. В этом определении особое внимание уделяется экологическому измерению, неотделимости человеческого и природного влияния, а также учитывается контекст культурной среды. Таким образом, данное определение выходит за рамки «исторической среды», которая в основном касается материальных аспектов окружающей среды. При этом в Рамочной Конвенции подчёркивается значение культурного наследия как фактора устойчивого развития, указывается, что культурное наследие должно пониматься как общее благо, которое может использоваться для межличностного и межкультурного диалога, взаимопонимания и предотвращения конфликтов. Усилия по сохранению и оценке наследия следует рассматривать не как побочную, второстепенную деятельность, а деятельность, которая имеет особое значение для качества повседневной жизни и для будущего прогресса.

В то же время для Российской Федерации в качестве обязательного следует считать определение понятия «культурное наследие», содержащееся в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.)². Под ним понимаются:

- «памятники: произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, элементы или структуры археологического характера, надписи, пещеры и группы элементов, которые имеют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;
- ансамбли: группы изолированных или объединённых строений, архитектура, единство или связь с пейзажем которых представляют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;
- достопримечательные места: произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии».

Как можно заметить, данное определение является более ограниченным по сравнению с определением Рамочной Конвенции Совета Европы о значении

¹ Российская Федерация не участвует.

² СССР ратифицировал данный документ. См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 09.03.1988 г. № 8595-XI «О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия»// Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 11. Ст. 171.

культурного наследия для общества, которое охватывает своим содержанием объекты материального, нематериального, так и природного значения, созданные с непосредственным участием человека или под его воздействием.

По мнению специального докладчика в области культурных прав, который подготовил исследование о поощрении и защите прав коренных народов в отношении их культурного наследия на основании резолюции 27/13 Совета по правам человека, «культурное наследие нужно понимать как ресурсы, способствующие процессам культурного самоопределения и развития отдельных лиц и общин, которые они прямо или косвенно хотели бы передать будущим поколениям. Культурное наследие также включает традиционные знания и формы культурного самовыражения»¹. Фактически, нематериальное культурное наследие охватывает, в том числе такие объекты, как язык, искусство, музыку, танцы, песни, истории, спорт и традиционные игры, священные места и останки предков. Важной особенностью является то, что для коренных народов сохранение культурного наследия во многом связано с защитой их исконных территорий.

Культура коренных народов основана на общих материальных и духовных ценностях соответствующих народов, она имеет свои проявления в языке, искусстве, литературе, традиционных знаниях, обычаях, ритуалах, церемониях, методах производства, праздниках, музыке, спорте и традиционных играх, поведении, привычках, инструментах, жилище, одежде, духовности, принадлежности к общине, видах экономической деятельности, нравственных устоях, системах ценностей, мировоззрении, законах и таких традиционных видах деятельности, как охота, рыболовство, звероловство и собирательство. На развитие культуры коренных народов оказывает воздействие окружающая среда, которая подчёркивает их связь с природой² – в этом находит своё проявление особенность культуры коренных народов, которая определяет их взгляд на мир и на жизнь. Как отмечается в исследовании экспертного механизма по правам коренных народов (EMRIP), культурное и природное наследие в понимании коренных народов часто переплетаются, поэтому для коренных малочисленных народов традиционное разделение наследия на «материальное», «нематериальное» и «природное» указывает на ограниченный характер такого подхода и малопродуктивно. Введение термина «природное наследие» наряду с понятием «культурное наследие» указывает на взаимообусловленность культуры и природы и равноценность объектов культуры и природы, актуализируемую в случае угрозы их существованию³.

Таким образом, культурное наследие коренных народов – это всеобъемлющее, многоаспектное понятие, основанное на общих, переходящих от поколения к поколению, материальных и духовных ценностях, находящихся под влиянием окружающей среды. Оно включает в себя биокультурное наследие и традиционные системы производства продовольствия, такие, как севооборот, выгон скота, кустарное рыболовство и другие формы доступа к природным ресурсам.

Понятие «культурное наследие» отличается от понятия «культурные ценности», определение которого было дано в Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооружённого конфликта (Гаага, 1954 г.). Согласно названному документу, «культурными ценностями считаются независимо от их происхождения и владельца:

а) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие, как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасполо-

¹ См.: Поощрение и защита прав коренных народов в отношении их культурного наследия. Исследование, подготовленное экспертным механизмом по правам коренных народов // A/HRC/30/53, п. I A.

² См.: A/HRC/21/53, пункт 52.

³ См.: там же, с. 4.

жения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

б) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а», такие, как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооружённого конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а»;

в) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в пунктах «а» и «б», так называемые «центры сосредоточения культурных ценностей».

Как видим, понятие «культурное наследие» соотносится с понятием «культурные ценности» как общее и единичное явления; культурное наследие можно рассматривать как совокупность культурных ценностей, в свою очередь понятие «культурные ценности» является более близким, а иногда и тождественным понятию «объект культурного наследия», но с явно выраженным аспектом его ценностного восприятия.

Международные стандарты, направленные на защиту (охрану) культурного наследия коренных народов, закреплены в различных международных правовых актах, в том числе в документах ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), в международных договорах об интеллектуальной собственности и в актах международного экологического права.

Так, в Конвенции о биологическом разнообразии (1992 г.) – документе, в котором участвует Российская Федерация¹, говорится о необходимости укреплять защиту *природного и культурного наследия коренных народов* путём сохранения биологического разнообразия и справедливого и равного распределения выгод, связанных с использованием генетических ресурсов (ст. 1 и 19). Согласно этой Конвенции, каждое государство-участник обеспечивает «уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия... а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики» (ст. 8j).

Особую роль играет Нагойский протокол регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения к Конвенции о биологическом разнообразии (2010 г.)², который обязывает государства учитывать установленные права и обычно-правовые нормы коренных народов и обеспечивать их участие в осуществлении Протокола (ст. 5 и 12). Он направлен на обеспечение доступа к культурному наследию коренных народов, требуя от государств принятия мер к получению предварительного обоснованного согласия и/или одобрения коренных народов в доступе к соответствующим генетическим ресурсам (ст. 6) и традиционным знаниям (ст. 7). В Протоколе отмечается взаимосвязь между генетическими ресурсами и традиционными знаниями, неотделимый характер, который они носят для коренных и местных общин, и большое значение традиционных знаний для сохранения биологического разнообразия и устойчивого использования его компонентов и для устойчивой жизнедеятельности данных общин. Кроме того, в нём признаётся право коренных

¹ См.: Федеральный закон от 17.02.1995 г. № 16-ФЗ «О ратификации Конвенции о биологическом разнообразии»// СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 601.

² Документ вступил в силу 12 октября 2014 года. Россия в нём не участвует.

общин определять в своих общинах законных носителей их традиционных знаний, связанных с генетическими ресурсами.

Значимость сохранения культурного наследия коренных народов подчёркивается другими международными документами, в частности, Декларацией Организации Объединённых Наций о правах коренных народов (2007 г.), Всеобщей декларацией ЮНЕСКО о культурном разнообразии (2001 г.), уже называвшейся Конвенцией ЮНЕСКО по вопросам охраны нематериального культурного наследия (2003 г.), которая является дополнением к принятой в 1972 году Конвенции ЮНЕСКО по вопросам охраны мирового культурного и природного наследия»¹.

Так, в Декларации ООН о правах коренных народов подчёркивается тесная связь между культурными правами коренных народов и их правом на самоопределение (ст. 3). В ней упоминаются материальное наследие, традиции и обычаи коренных народов (ст. 11); духовные и религиозные традиции и обычаи культуры коренных народов (ст. 12); их нематериальное наследие (ст. 13); и их право на достоинство и многообразие их культуры и языков, которые должны отражаться в сфере образования и общественной информации (ст. 14 и 15).

В отношении культурного наследия в Декларации ООН о правах коренных народов в ст. 31 особо подчёркивается, что «коренные народы имеют право на сохранение, контроль, охрану и развитие своего культурного наследия, традиционных знаний и традиционных форм культурного выражения, а также проявлений их научных знаний, технологий и культуры, включая людские и генетические ресурсы, семена, лекарства, знания свойств фауны и флоры, традиции устного творчества, литературные произведения, рисунки, спорт и традиционные игры и изобразительное и исполнительское искусство. 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 совместно с коренными народами должны принимать действенные меры в целях признания и защиты осуществления указанных прав коренных народов.

В Декларации отражены такие права коренных народов, как право на развитие их культуры и обычаев; право пользоваться и распоряжаться обрядовыми предметами; право не подвергаться уничтожению их культуры или дискриминации по культурным признакам; право на правовую защиту от действий, имеющих целью лишение коренных народов их культурных ценностей.

Ряд положений, касающихся культурного наследия коренных народов, содержится в Конвенции № 169 МОТ 1989 года «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Уже непосредственно в преамбуле данного документа обращается внимание на то, что коренные народы вносят свой вклад в культурное разнообразие человечества (преамбула). Конвенция обязывает правительства принимать специальные меры (ст. 2 и 4), направленные на поощрение развития культуры коренных народов, в том числе путём признания и охраны их культурных ценностей и практики (ст. 5). Правительства должны уважать и охранять культурные и традиционные ценности коренных народов (ст. 13), их право пользования и управления землями и природными ресурсами (ст. 14 и 15), а также способствовать развитию традиционных видов деятельности коренных народов (ст. 23). Правительства обязаны проводить консультации с коренными народами и обеспечивать их эффективное участие в принятии на всех уровнях решений в политических, законодательных и административных органах и процедурах, которые могут непосредственно их касаться, включая их культурное развитие, и обеспечивать проведение исследований для оценки влияния на коренные народы планируемой деятельности с целью развития, в частности, в её культурном аспекте (ст. 6 и 7).

¹ Российская Федерация в указанных документах не участвует.

Одним из элементов культурного наследия признаются языки коренных народов. Важно подчеркнуть, что Генеральная Ассамблея ООН объявила 2019 год Международным годом языков коренных народов, поручив Всемирной организации по вопросам культуры, науки и образования (ЮНЕСКО) возглавить подготовку к нему.

Согласно Конвенции ООН «О борьбе с дискриминацией в области образования» (1960 г.)¹, за лицами, относящимися к национальным меньшинствам, включая коренные малочисленные народы, признаётся право вести собственную просветительскую работу, включая руководство школами, и, в соответствии с политикой в области образования каждого государства, использовать или преподавать свой собственный язык, при условии, что: во-первых, осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности, и что оно не подрывает суверенитета страны; во-вторых, уровень образования в такого рода школах не должен быть ниже общего уровня, предписанного или утверждённого компетентными органами; и, в-третьих, посещение такого рода школ носит факультативный характер.

Право на языковую идентификацию, включая право на выбор языка в качестве родного языка, право на общение на родном языке на межличностном и публичном уровне, право на обучение на родном языке – данные права находят закрепление в таких международных правовых актах, как Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 г.) и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1995 г.)².

Специальным международным правовым актом, направленным на защиту языков, в том числе коренных народов, является Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (1992 г.). Российская Федерация в мае 2001 года подписала, однако впоследствии так и не ратифицировала данный документ в силу неоправданных для нашей страны сложностей в механизме его реализации, учитывая объективные условия национального языкового многообразия Российской Федерации³. Тем не менее, основные принципы данного документа, касающиеся содействия сохранению и использованию языков национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, Российская Федерация стремится соблюдать.

Большая часть документов в области культурного наследия, в том числе культурного наследия коренных народов, приняты на уровне Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), для которой деятельность по защите культурного наследия составляет одно из главных составляющих её мандата.

Так, Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года направлена на охрану как объектов культурного наследия (священные места, памятники, здания и пр.), так и объектов природного наследия (природные биологические или геологические образования).

Принятая ЮНЕСКО в 2001 году Всеобщая декларация о культурном разнообразии устанавливает защиту обменов культурным наследием, закрепляет необходимость уважения человеческого достоинства и приверженности правам коренных народов как одного из ключевых элементов культурного наследия (ст. 4).

¹ СССР ратифицировал данный документ. См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 02.07.1962 г. № 254-VI «О ратификации Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. № 27. Ст. 291.

² Российская Федерация ратифицировала данный документ с заявлением – см.: Федеральный закон от 18.06.1998 г. № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

³ В Российской Федерации, по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, проживают представители 193 национальностей, функционируют 277 языков и диалектов, в государственной системе образования используются 89 языков, из них: 30 – как язык обучения, 59 – в форме предмета изучения // Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). Адрес доступа: <http://www.gks.ru>. Т. 1–4.

В преамбуле уже называвшейся Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия 2003 года признаётся, что «сообщества, в частности коренные сообщества, группы и в некоторых случаях отдельные лица играют важную роль в создании, охране, сохранении и воссоздании нематериального культурного наследия». В Конвенции определяются области проявления нематериального культурного наследия, к которым относятся:

а) устные традиции и формы выражения, включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия;

б) исполнительские искусства;

с) обычаи, обряды, празднества;

д) знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной;

е) знания и навыки, связанные с традиционными ремёслами.

Кроме того, важным достижением Конвенции является определение в ней понятия «охраны» культурного наследия, под которым понимается «принятие мер с целью обеспечения жизнеспособности нематериального культурного наследия, включая его идентификацию, документирование, исследование, сохранение, защиту, популяризацию, повышение его роли, его передачу, главным образом с помощью формального и неформального образования, а также возрождение различных аспектов такого наследия» (ст. 2).

В изданном в 2008 году Оперативном руководстве по выполнению Конвенции¹ подчёркивается, что деятельность государства может осуществляться только при условии активного участия соответствующих общин, групп и отдельных лиц. В частности, их свободное, предварительное и осознанное согласие необходимо для включения элементов нематериального культурного наследия в Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране, или в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества, а также для включения соответствующих программ, проектов или мероприятий в реестр наилучшей практики (п. 1, 2, 7 и 101). В нём определяются критерии включения в соответствующие списки нематериального культурного наследия, критерии для отбора программ, проектов и мероприятий, которые наилучшим образом отражают принципы и цели Конвенции, определяется включение элементов, провозглашённых «Шедеврами устного и нематериального наследия человечества», в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества, а также определяется порядок решения иных вопросов.

В последние десятилетия значительно расширяется практика внесения в Список шедевров устного и нематериального культурного наследия человечества явлений, идентифицирующих национальное достояние народов. В то же время, поскольку Россия не присоединилась к Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия, она не может номинировать объекты культурного наследия коренных народов во всемирный список шедевров нематериальной культуры. Так, согласно ст. 17 Конвенции в Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране, включаются объекты наследия «по просьбе соответствующего государства-участника».

Принцип равного достоинства и уважения всех культур закреплён в Конвенции об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (2005 года). В Конвенции отмечается, что «культура приобретает различные фор-

¹ См.: Оперативное руководство по выполнению Конвенции об охране нематериального культурного наследия, принятое Генеральной ассамблеей государств – участников Конвенции на её второй очередной сессии (Штаб-квартира ЮНЕСКО, Париж, 16–19 июня 2008 г.), с поправками, внесёнными на её третьей (Штаб-квартира ЮНЕСКО, Париж, 22–24 июня 2010 г.), четвёртой (Штаб-квартира ЮНЕСКО, Париж, 4–8 июня 2012 г.), пятой (Штаб-квартира ЮНЕСКО, Париж, 2–4 июня 2014 г.) и шестой (Штаб-квартира ЮНЕСКО, Париж, 30 мая – 1 июня 2016 г.) сессиях.

мы во времени и в пространстве и что это разнообразие проявляется в уникальных и многообразных формах самобытности и культурного самовыражения народов и обществ, которые составляют человечество». В ней предусматривается обязанность государств уделять «должное внимание» созданию такой среды, которая помогает коренным народам создавать, производить, распространять свои собственные формы культурного самовыражения и иметь к ним доступ (ст. 7а).

Помимо таких мер по охране культурного наследия, как идентификация объектов культурного наследия, внесение данных объектов в постоянно обновляющиеся перечни таких объектов, на международном уровне также выделяют и другие меры. Например, в Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия (2003 г.) устанавливаются такие дополнительные меры, как:

- принятие общей политики, направленной на повышение роли нематериального культурного наследия в обществе и включение охраны этого наследия в программы планирования;

- определение или создание одного или нескольких компетентных органов по охране нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории;

- содействие научным, техническим и искусствоведческим исследованиям, а также разработка научно-исследовательских методологий с целью эффективной охраны культурного наследия, в частности, культурного наследия, находящегося в опасности;

- принятие соответствующих юридических, технических, административных и финансовых мер, направленных на:

- а) содействие созданию или укреплению учреждений по подготовке кадров в области управления культурным наследием, а также передаче этого наследия через форумы и пространства, предназначенные для его представления и выражения;

- б) обеспечение доступа к культурному наследию при соблюдении принятой практики, определяющей порядок доступа к тем или иным аспектам такого наследия;

- в) создание учреждений, занимающихся документацией по культурному наследию, и облегчение доступа к ним.

В числе мер, установленных Конвенцией об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (2005 г.), значатся следующие:

- меры, которые надлежащим образом обеспечивают возможности для того, чтобы национальная культурная деятельность и культурные товары и услуги нашли своё место среди всей совокупности видов культурной деятельности и культурных товаров и услуг, имеющихся на их территории, с точки зрения их создания, производства, распространения, распределения, а также пользования ими, включая меры, касающиеся языка, используемого в связи с такой деятельностью, товарами и услугами;

- меры, направленные на предоставление независимой национальной индустрии культуры и деятельности неорганизованного сектора реального доступа к средствам производства, распространения и распределения культурной деятельности и культурных товаров и услуг;

- меры, направленные на оказание государственной финансовой помощи;

- меры, направленные на оказание поддержки некоммерческим организациям, а также государственным и частным учреждениям, творческим работникам и другим специалистам в области культуры в развитии и поощрении свободного обмена и распространения идей, форм культурного самовыражения, культурной деятельности и культурных товаров и услуг, а также на стимулирование творческого и предпринимательского духа их деятельности;

- меры, направленные на создание и поддержку, в зависимости от необходимости, соответствующих государственных учреждений;

- меры, направленные на поощрение и поддержку творческих работников и других лиц, участвующих в создании форм культурного самовыражения;

– меры, направленные на поощрение разнообразия средств информации, в том числе путём развития общественного радиовещания.

Таким образом, меры по охране культурного наследия носят самый разнообразный характер. Перечни мер не являются закрытыми, они предоставляют государствам практически неограниченные возможности. Характер мер определяется самими особенностями объекта культурного наследия, обусловлен имеющимися рисками его утраты, которая носит невосполнимый характер, а также стремлением и возможностями государства и общества по обеспечению реализации соответствующих мер.

В то же время, международное право, равно как и законодательство Российской Федерации и других государств об охране интеллектуальной собственности решает вопросы охраны такой собственности лишь в отношении отдельных лиц (физических или юридических). Только в Декларации ООН о правах коренных народов (ст. 31) указывается, что коренные народы имеют также право на сохранение, контроль, защиту и развитие своей *интеллектуальной собственности* на культурное наследие, традиционные знания и традиционные формы выражения культуры.

Упоминание об интеллектуальной собственности коренных народов не раскрывает, однако, механизмы признания и защиты такой собственности. В настоящее время отсутствуют специальные международно-правовые механизмы признания объектов культурного наследия, например, являющихся традиционными знаниями и традиционными формами культурного самовыражения коренных народов в качестве объектов, принадлежащих конкретному коренному народу. Соответствующие механизмы признания интеллектуальной собственности коренных малочисленных народов на объекты культурного наследия отсутствуют и в законодательстве Российской Федерации. При этом речь в данном случае не может идти об общественной собственности. Такой подход лишает коренные малочисленные народы возможности эффективной защиты от незаконного присвоения и использования данных объектов, приводя к «вымыванию» этнокультурного компонента и унификации традиционной культуры.

Определённую роль в регламентации вопросов защиты культурного наследия играют и рекомендации ЮНЕСКО, в числе которых нельзя не отметить Рекомендации о сохранении фольклора от 15 ноября 1989 года, определяющие фольклор в качестве части общего наследия человечества и средства утверждения их культурной самобытности народов и социальных групп. Согласно Рекомендациям, фольклор (или традиционная и народная культура) – это «совокупность основанных на традициях культурного сообщества творений, выраженных группой или индивидуумами и признанных в качестве отражения чаяний сообщества, его культурной и социальной самобытности; фольклорные образцы и ценности передаются устно, путём имитации или другими способами». В качестве его форм выделяется, в частности, язык, литература, музыка, танцы, игры, мифология, обряды, обычаи, ремёсла, архитектура и другие виды художественного творчества. При этом на государства возлагается основная роль по принятию мер по сохранению фольклора, в том числе, и на законодательном уровне.

В международно-правовой регламентации вопросов культурного наследия коренных народов нельзя не отметить Международный договор о растительных генетических ресурсах для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединённых Наций, принятый в ноябре 2001 года Конференцией ФАО (вступил в силу в 2004 году)¹. Он, в частности, признаёт вклад коренных общин в производство продовольствия во всём мире и предусматривает, что договаривающиеся стороны должны принимать меры по охране традиционных знаний, касающихся растительных генетических ресурсов для производства продовольствия и ведения сельского хозяйства (ст. 9), и по сохранению диких форм культурных растений и диких растений путём поддержки усилий коренных общин (ст. 5).

¹ Российская Федерация не участвует.

Определённое внимание к охране культурного наследия коренных народов проявляет и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС). На уровне данной организации было принято несколько конвенций, имеющих отношение к культурному наследию коренных народов.

Так, Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений (1886 г.) устанавливает механизм обеспечения международной защиты произведений, выпущенных анонимно или под псевдонимом, и неопубликованных произведений, включая традиционные формы культурного самовыражения (ст. 15). Договором ВОИС по исполнениям и фонограммам (1996 г.) обеспечивается международная защита исполнений и фонограмм исполнителей фольклора (ст. 2 и 33). С вступлением в силу Пекинского договора по аудиовизуальным исполнениям (2012 г.) обеспечивается защита исполнителей фольклорных произведений, связанная с разрешением их выступлений в аудиовизуальных медийных средствах.

В 2000 году ВОИС был учреждён Межправительственный комитет по интеллектуальной собственности, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору в качестве форума для обсуждения вопросов интеллектуальной собственности, возникающих в контексте доступа к генетическим ресурсам и распределения выгод от их использования, а также в контексте защиты традиционных знаний и традиционных форм культурного самовыражения.

Важно отметить роль модельных актов на уровне Содружества Независимых Государств, принятых по вопросам защиты культурного наследия. Речь, в частности, идёт о Модельном законе об охране нематериального культурного наследия, принятом в г. Санкт-Петербурге 29 ноября 2013 года. Постановлением 39-17 на 39-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ¹.

В указанном акте определяется понятие объекта нематериального культурного наследия, под которым рассматриваются:

«1) язык, народные знания, верования, празднества, обряды и обычаи, навыки и умения в области исполнительского и декоративно-прикладного народного искусства, фольклор, хранителями и носителями которых являются физические лица, передающие их устным путём из поколения в поколение;

2) язык, народные знания, верования, обряды, обычаи, празднества, произведения фольклора, зафиксированные на разных видах материальных носителей и хранящиеся в государственных музеях, архивах и библиотеках, а также в архивах научно-исследовательских учреждений, учебных заведений, иных организаций».

Кроме того, определяются виды объектов нематериального культурного наследия, к числу которых относятся:

– «постоянно воспроизводимые на определённой территории обряд или празднество;

– уникальные формы словесного, вокального, инструментального, танцевального исполнительства;

– традиционная духовная культура конкретного населённого пункта, конфессиональной или субэтнической общности;

– технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, предметов быта и народные художественные каноны, реализующиеся в исторически сложившихся сюжетах и образах и стилистике их воплощения, существующие на конкретной территории;

– зафиксированные на разных видах материальных носителей язык, народные знания, верования, обряды, обычаи, празднества, произведения фольклора, технологии изготовления предметов народного декоративно-прикладного искусства, музыкальных инструментов, хранящиеся в государственных музеях, архивах

¹ См.: СПС КонсультантПлюс.

и библиотеках, а также в архивах научно-исследовательских учреждений, учебных заведений, иных организаций».

Раскрывается понятие «носитель нематериального культурного наследия»: «физическое лицо (группа физических лиц), обладающее уникальными знаниями, верованиями, умениями и навыками в области традиционной народной культуры: языка, фольклора, обрядов, обычаев, художественных промыслов и ремёсел, исполнительского и декоративно-прикладного искусства».

Оценивая роль данного Модельного закона, нельзя не отметить, что хотя он и не является обязательным для государств – участников СНГ, тем не менее, он способен оказывать унифицирующее влияние на развитие законодательства государств в соответствующей сфере.

Наличие такого Модельного закона позволяет государствам координировать свою политику в данной области отношений, шире сотрудничать в осуществлении соответствующих практических мер и расширении обмена опытом по защите нематериального культурного наследия, в том числе в отношении коренных народов. Кроме того, наличие такого модельного акта обусловит развитие законодательства стран СНГ, включая расширение отраслевого законодательного регулирования в данной сфере.

Таким образом, анализ международных стандартов в области охраны культурного наследия коренных народов показывает, что в настоящее время принято и действует значительное количество международных правовых актов, в которых находят своё отражение вопросы культурного наследия данных народов. В международных актах подчёркивается, что коренные народы вносят свой вклад в культурное разнообразие человечества; регламентируются отдельные вопросы, касающиеся понятия «культурного наследия коренных народов», которое имеет свои особенности по сравнению с общим родовым понятием культурного наследия.

Многоаспектность и семантическая насыщенность понятия «культурное наследие» определили сложности с его определением. В настоящее время отсутствует единое устоявшееся определение культурного наследия коренных народов. Принципиальное значение при этом имеет воздействие на развитие культуры коренных народов окружающей среды, в связи с чем культурное наследие коренных народов носит комплексный характер и включает духовные, экономические и социальные связи этих народов со своими землями и территориями. Для коренных народов природное наследие является частью их культурного наследия.

Несмотря на наличие значительного количества актов, основные меры по защите культурного наследия коренных народов осуществляются в рамках общего механизма охраны культурного наследия; действенного же специального международно-правового механизма защиты культурного наследия коренных народов пока не создано. Отсутствует и обязательный перечень мер, которые государства должны осуществлять в целях защиты культурного наследия коренных народов.

Развитие нескольких параллельных систем защиты культурного наследия коренных народов на уровне различных международных организаций приводит к раздробленности международно-правового регулирования, при том, что адекватной всесторонней комплексной защиты культурного наследия коренных народов не осуществляется.

Российская Федерация не участвует в большинстве международных правовых документов, направленных на защиту культурного наследия коренных народов, в силу чего она не несёт специальных международных обязательств в области защиты культурного наследия данных народов. Являющееся для Российской Федерации обязательным международное правовое определение культурного наследия, действующее в рамках Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.), носит узкий характер, поскольку практически не охватывает объекты нематериального значения. В силу этого оно не может в полной мере быть использовано в целях защиты объектов культурного наследия коренных малочис-

ленных народов, для которых объекты нематериального и природного характера имеют особое значение. Ни одно из имеющихся международных правовых определений понятия «культурное наследие» не может в полной мере обеспечивать охват основных признаков культурного наследия коренных народов.

В качестве негативного момента защиты объектов культурного наследия коренных народов нельзя не отметить также тот факт, что Российская Федерация не может номинировать объекты культурного наследия коренных народов во всемирный список шедевров нематериальной культуры, формируемый на уровне ЮНЕСКО, поскольку она не является участницей Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального культурного наследия (2003 г.).

Анализ состояния законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Общая характеристика. Правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия народов Российской Федерации на федеральном уровне базируется на положениях следующих правовых актов:

- Конституции Российской Федерации¹;
- Гражданского кодекса Российской Федерации;
- Основ законодательства Российской Федерации о культуре (1992 г.)²;
- Федерального закона от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³;
- Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»;
- Федерального закона от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;
- Федерального закона от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;
- Федерального закона от 06.01.1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах»;
- Федерального закона от 01.06.2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»;
- Федерального закона от 17.06.1996 г. № 73-ФЗ «О национально-культурной автономии»;
- Закона Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807–1 «О языках народов Российской Федерации»;
- Федерального закона от 26.05.1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»;
- Указа Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»⁴, а также иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

¹ В частности, её ст. 44, 69, 71 (п. «е»), 72 (ч. 1 п. «д» и «е»), 74 (ч. 2), 114 (п. «в» ч. 1).

² Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 46. Ст. 2615.

³ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7753.

– Постановления Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»;

– Распоряжения Правительства Российской Федерации от 04.12.2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и других документов, принятых на федеральном уровне.

Кроме того, значительную роль в обеспечении защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации играют законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также муниципальные нормативные правовые акты.

Следует отметить, что законодательная база субъектов Российской Федерации в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации существенно различается. Наиболее содержательными с точки зрения наполнения правовыми актами в рассматриваемой сфере являются законодательные базы таких субъектов Российской Федерации, как Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Сахалинская область.

Так, в Республике Саха (Якутия) в настоящее время принято и действует двенадцать специальных законов, посвящённых защите прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории республики. Большая часть этих законов затрагивает проблемы защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера¹. Несколько меньше – примерно по десять законов принято

¹ См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 г. 1220-З № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 г. 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 01.03.2011 г. 897-З № 715-IV «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 17.10.2003 г. 82-З № 175-III «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 13.07.2006 г. 370-З № 755-III «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 08.11.2012 г. 1112-З № 1145-IV «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни»; Закон Республики Саха (Якутия) от 20.02.2004 г. 111-З № 243-III «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 27.01.2005 г. 207-З № 419-III «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 10.11.2011 г. 980-З № 857-IV «О государственной поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)»; Закон Республики Саха (Якутия) от 10.07.2003 г. 59-З № 121-III «О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей (территорий) их компактного проживания в Республике Саха (Якутия) (новая редакция)» (вместе с «Перечнем местностей (территорий) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» и «Перечнем возрождаемых населённых пунктов и территорий в пределах границ землепользования кочевых родовых общин»); Закон Республики Саха (Якутия) от 15.04.2004 г. 133-З № 269-III «О распространении положений Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» на русских арктических старожилов Якутии (походчан и русскоустынцев)».

в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре¹ и Ямало-Ненецком автономном округе, и примерно такая же картина наблюдается в Красноярском крае и Сахалинской области.

Речь идёт о таких аспектах культурного наследия, как: защита традиционного образа жизни, традиционного природопользования, сохранение и поддержка языков коренных малочисленных народов, включая поддержку СМИ, издаваемых на данных языках; поддержка народных художественных промыслов коренных малочисленных народов; сохранение фольклорных традиций; охрана святылец и иных культовых мест.

В то же время, значительно отстаёт от данных субъектов Российской Федерации наполнение правовых основ защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока таких субъектов Российской Федерации, как республики Тыва, Бурятия, Хакасия, Приморский край, где принято не более одного-двух специальных законов субъекта Российской Федерации. Близкая ситуация в плане законодательного регулирования указанных отношений складывается также в Амурской, Иркутской, Кемеровской, Мурманской, Томской областях, Республике Алтай, где число соответствующих законов не превышает трёх, а кое-где – и двух законов².

Безусловно, речь идёт не только о количественном, но, главное, – о содержательном наполнении законодательной базы субъектов Российской Федерации в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Тем не менее, количественный показатель свидетельствует о разнообразии предметов регулирования принятых законов в субъектах Российской Федерации, что подтверждает и анализ текстов этих законов, и, следовательно, о многоаспектности защиты прав данных народов. Аналогично решается вопрос о насыщенности правовыми нормами подзаконной нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов.

Вместе с тем практика применения указанного законодательства свидетельствует о его пробелах, противоречиях, спорности отдельных положений, что в совокупности не позволяет эффективно гарантировать права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на сохранение и развитие своего культурного наследия. Достаточно сказать, что практически не охваченной правовым регулированием (за исключением единичных норм) оказалась такая сфера общественных отношений как традиции и обычаи коренных малочисленных народов. Не определено их значение в качестве самостоятельных объектов культурного наследия, культурных ценностей коренных малочисленных народов. Не обозначена их роль в качестве регуляторов отношений с участием представителей данных народов, за исключением самых общих установлений.

¹ См., например: Закон от 18.06.2003 г. № 37-оз «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»; Закон от 05.05.2003 г. № 29-оз «О поддержке органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры организаций, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера»; Закон от 04.12.2001 г. № 89-оз «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»; Закон от 08.11.2005 г. № 92-оз «О святыщах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»; Закон от 19.11.2001 г. № 73-оз «Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»; Закон от 04.12.2001 г. № 85-оз «О традиционных видах деятельности коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе»; Закон от 07.05.2002 г. № 27-оз «О Программе социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2002–2007 годы».

² Речь идёт о законах с самостоятельным предметом регулирования в области защиты прав коренных малочисленных народов и их культурного наследия.

Выявление основных форм и способов защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях. Анализ федерального законодательства, а также законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что в настоящее время существуют разнообразные способы и формы защиты¹ культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Так, согласно Федеральному закону от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», государственная охрана объектов культурного наследия является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

При этом под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления мер, направленных на выявление, учёт, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда.

Из сказанного можно сделать вывод, что основными формами защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях являются:

- выявление объектов культурного наследия;
- учёт культурного наследия;
- изучение культурного наследия;
- предотвращение разрушения или причинения вреда объектам культурного наследия.

Что касается способов защиты культурного наследия, то под ними, с правовой точки зрения, как правило, понимаются правовые меры, посредством которых производится выявление, учёт, изучение объектов культурного наследия, а также предотвращение их разрушения или причинения им вреда. Кроме того, к способам защиты культурного наследия следует отнести меры в области сохранения, использования и популяризации культурного наследия, а также полномочия органов публичной власти в области контроля и организационно-управленческие полномочия.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» сохранение культурного наследия малочисленных народов Севера определено в качестве одной из задач (седьмой задачей) создания условий для формирования устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов. Решение указанной задачи предусматривает:

- создание информационной базы объектов культурного наследия малочисленных народов Севера;

¹ Следует учесть, что Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» использует термин «охрана», а не «защита» объектов культурного наследия. В данном исследовании термины «охрана» и «защита» культурного наследия будут использоваться как синонимы.

- издание произведений устного народного творчества, художественной и иной литературы на национальных языках;
- поддержку традиционных художественных промыслов и ремёсел;
- поддержку создания многофункциональных этнокультурных и культурно-просветительных центров малочисленных народов Севера, модернизацию учреждений культуры;
- популяризацию культурного наследия малочисленных народов Севера в средствах массовой информации.

В соответствии с планом мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённым распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2016 г. № 1792-р, сохранение культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации предполагает также:

- государственную поддержку научных исследований, направленных на сохранение историко-культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- государственную поддержку научных исследований, направленных на изучение истории и культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- реализацию детско-юношеских творческих проектов, направленных на сохранение и развитие национальных традиций с участием представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- оказание государственной поддержки организации и проведению международных, всероссийских, межрегиональных фестивалей, конкурсов и выставок декоративно-прикладного искусства, а также фольклорных экспедиций, направленных на этнокультурное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (при наличии соответствующих заявок);
- проведение межрегионального смотра деятельности этнокультурных центров коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Распространение государственной охраны на объекты материального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации требует определения границ территорий этих объектов, зон охраны и включения в реестр Министерства культуры Российской Федерации. Это позволяет исключить их из хозяйственного оборота и, тем самым, сохранить для будущих поколений.

Анализ законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, а также государственных программ федерального и регионального уровней позволяет выделить следующие меры по обеспечению охраны культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации:

- финансирование мероприятий по формированию и наполнению информационной базы данных объектов культурного наследия народов на основе новых информационных технологий;
- поддержка организаций, деятельность которых направлена на сохранение и развитие культурного наследия;
- пополнение фондовых собраний музеев народного творчества коренных малочисленных народов, в том числе посредством экспедиций, закупок, дарений;

- поддержка культурно-досуговых учреждений¹, направленных на сохранение культурного наследия, хранителей и носителей нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов, традиционной народной культуры, развитие народного творчества, организацию досуга населения;
- внедрение новых технологий в практику образования, просвещения и воспитания подрастающего поколения из числа коренных малочисленных народов, обеспечивающих становление этнического самосознания личности;
- популяризация нематериального культурного наследия народов через средства массовой информации – создание радиоканала, телеканала;
- совершенствование научного, методического и кадрового обеспечения деятельности учреждений культуры, чья деятельность направлена на выявление, сохранение и развитие нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов;
- популяризация фольклора посредством проведения фестивалей, конференций, фольклорных забытых праздников и обрядов, перевода фольклорных текстов на другие языки, публикации в средствах массовой информации, сохранения и защиты мест традиционного бытования фольклора;
- обеспечение мастерам фольклорного жанра и декоративно прикладного творчества коренных малочисленных народов возможности преподавать фольклор в учреждениях образования и культуры (разработка факультативных занятий, учебных программ), создавать собственные школы-мастерские национальных фольклорных традиций;
- адресная поддержка мастеров, носителей – информантов, специалистов по фольклору, деятелей народного творчества и ведущих творческих народных художественных коллективов, представляющих национальное культурное достояние и внёсших значительный вклад в развитие народного творчества;
- повышение квалификации кадров в учреждениях, особенно сельской местности, устранение недостатка в национальных кадрах специалистов – фольклористов, этнографов, лингвистов;
- восстановление производства национальных ремесленных мастерских;
- другие.

В то же время отсутствуют общие требования к определению этих мер в законодательстве субъектов Российской Федерации; в результате на региональном уровне имеет место выборочный подход к их установлению и реализации. Во многом это обусловлено тем, что регулирование вопросов защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока осуществляется в общем порядке, как и иных объектов культурного наследия народов России. Отсутствие на федеральном уровне специального механизма не позволяет сформировать эффективную охрану культурного наследия данных народов.

¹ Например, основная деятельность Корякского центра народного творчества носит просветительный, культурно-досуговый, научно-методический и информационный характер. Сегодня – это важнейший институт развития общества, осуществляющий сохранение и охрану материального и нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера. Актуализация работы осуществляется через познавательные занятия, мастер-классы, массовые мероприятия, театрализованные представления и другие формы проведения: беседы, презентации, индивидуальные занятия на базе клубных формирований КГБУ «КЦНТ»: национальный корякский кукольный театр «Анук», народный национальный фольклорный ансамбль «Взем», детский национальный ансамбль «Лэлэл». Большое внимание уделяется разработке программ и проведению мероприятий по изучению родного языка и традиций северных народов через призму игрового пространства. Совместно с преподавателями образовательных и учреждений культуры, воспитателями дошкольных учреждений проведено 59 тематических занятий.

Направления совершенствования законодательства Российской Федерации по вопросам защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Анализ и оценка состояния законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации в области защиты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы и предложения.

1. На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации наметились явные пробелы в определении категориально-понятийного аппарата, необходимого для целей осуществления правовой защиты культурного наследия коренных малочисленных народов, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В федеральном законодательстве имеются различные определения понятия «культурное наследие». Так, согласно Основам законодательства Российской Федерации о культуре (1992 г.), под культурным наследием народов Российской Федерации понимаются «материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех её народов, их вклада в мировую цивилизацию» (ст. 3).

Однако данное определение культурного наследия носит слишком общий характер, оно не раскрывает в полной мере содержательное наполнение понятия «культурное наследие», ограничиваясь лишь объектами материального и духовного значения. Кроме того, понимание культурного наследия в Основях законодательства Российской Федерации о культуре (1992 г.) несколько иное, чем в Конвенции ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» (1972 г.). В законе речь идёт о культурном наследии не как о всеобъемлющем понятии, включающем в себя результаты производства, использования, преемственности и сохранения материальных культурных ценностей человечества, как это представлено в Конвенции, а, прежде всего, о культурном наследии народов Российской Федерации, что добавляет данному термину особую окраску.

Более развёрнутое определение исследуемого понятия содержится в Указе Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики», обозначающем культурное наследие как «совокупность предметов, явлений и произведений, имеющих историческую и культурную ценность. Культурное наследие включает в себя *материальное культурное наследие* (здания и сооружения, образцы инженерных, технических решений, градостроительные объекты, памятники промышленной архитектуры, исторические и культурные ландшафты, археологические памятники, монументы, скульптурные памятники, мемориальные сооружения и т. д., произведения изобразительного, прикладного и народного искусства, документы, книги, фотографии – все предметы материального мира, сохраняющие представление об особенностях жизни людей в прошедшие эпохи) и *нематериальное культурное наследие* (языки и диалекты, традиции, обычаи и верования, фольклор, традиционные уклады жизни и представления об устройстве мира народов, народностей, этнических групп, русская литература и литература народов России, музыкальное, театральное, кинематографическое наследие, созданная в стране уникальная система подготовки творческих кадров)».

Как видим, понятие, содержащееся в Указе Президента Российской Федерации от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики», более полно отражает сложившиеся в международном праве подходы к определению понятия «культурное наследие», в том числе деление культурного наследия на материальное и нематериальное наследие. Данное понятие во многом охватывает и те объекты культурного наследия, которые отражают специфику за-

щиты «культурных» прав коренных народов. В нём, в частности, в качестве объектов культурного наследия названы такие объекты, как: традиционные уклады жизни, представления об устройстве мира народов, этнических групп, исторические и культурные ландшафты, мемориальные сооружения, фольклор, произведения изобразительного, прикладного и народного искусства, весьма значимые для коренных малочисленных народов, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Тем не менее, отдельные аспекты, характерные именно для определения культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в частности, касающиеся специфики их традиционного природопользования, традиционных систем производства продовольствия, форм доступа к природным ресурсам, традиционных знаний, не нашли отражения в виде элементов культурного наследия, что, в принципе, вполне объяснимо, поскольку данное определение носит общий характер для всех народов Российской Федерации.

В то же время, специфика подхода к определению культурного наследия коренных малочисленных народов вполне обоснованно позволяет поставить вопрос о необходимости разработки и закрепления на уровне федерального законодательства таких базовых понятий для защиты культурного наследия коренных малочисленных народов, как «культурное наследие коренных малочисленных народов», «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов», поскольку без их определения невозможно провести идентификацию соответствующих объектов и определить предмет защиты. Наряду с этим, учитывая специфику традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, целесообразно обсудить вопрос о разработке дополнительных понятий, а именно: «культурное наследие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а также «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

2. В настоящее время в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (гл. IV) ведётся единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, содержащий сведения об объектах культурного наследия. Реестр представляет собой государственную информационную систему – банк данных объектов культурного наследия, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счёт общих принципов формирования, а также методов и формы ведения реестра. Приказом Минкультуры России от 03.10.2011 г. № 954 утверждено положение об этом реестре¹.

Основанием для регистрации Минкультуры России объектов культурного наследия в Едином реестре являются решения органов государственной власти о включении объектов культурного наследия в реестр.

Как уже отмечено ранее, в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р, в качестве одной из задач создания условий для формирования устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера закреплено создание информационной базы объектов культурного наследия малочисленных народов Севера. В то же время в Концепции не уточняется, должна ли данная информационная база иметь самостоятельный характер либо она должна быть частью единого государ-

¹ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 4.

ственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации. До настоящего времени на нормативно-правовом уровне не определены вопросы регламентации порядка создания такой информационной базы, её статус, правовой режим хранящейся в ней информации, органы государственной власти, которые будут являться держателями данного банка данных и другие вопросы.

В некоторых субъектах Российской Федерации созданы и действуют реестры объектов нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в соответствующих субъектах Российской Федерации; сформирована правовая основа для регламентации порядка формирования и функционирования реестра, порядка внесения объектов в реестр, хранения в нём соответствующей информации.

В качестве примера можно привести электронный Каталог (реестр) объектов нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Камчатском крае, действующий на основании положения о формировании и ведении электронного Каталога (реестра) объектов нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих в Камчатском крае, утверждённого приказом министерства культуры Камчатского края от 12.04.2017 г. № 109¹. Электронный реестр нематериального культурного наследия народов создан также в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре². Например, в настоящее время в Реестр нематериального культурного наследия народов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры включено 37 объектов, в числе которых ритуалы (празднично-обрядовая культура); исполнительское искусство (танцевальное, песенное искусство); техники и технологии, связанные с традиционным народным костюмом и другие.

В Ямало-Ненецком автономном округе под государственной охраной находится 104 объекта материального культурного наследия коренных народов. Осуществляется работа по определению границ их территорий, зон охраны и включению в единый государственный реестр Российской Федерации. Проводимая в этом направлении работа позволила исключить из хозяйственного оборота территории священных и культовых мест и тем самым сохранить объекты этнокультурного наследия Ямала.

С помощью реестров осуществляется формирование базы данных объектов культурного наследия коренных малочисленных народов соответствующего субъекта Российской Федерации. Его наличие активизирует работу по защите данных объектов, в том числе их выявление, идентификацию, фиксацию и популяризацию. Кроме того, наличие электронного реестра способствует оптимизации возможностей отбора, систематизации по имеющимся в записи объектам традиционной культуры коренных малочисленных народов Севера.

В то же время на федеральном уровне не установлено полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и ведению подобных реестров, поэтому такие реестры созданы только в отдельных субъектах Российской Федерации. Между тем, защита культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока требует особого внимания со стороны региональных органов власти, так как оно подвергается более быстрой деформации, особенно в современных условиях, недостаточно изучено иссле-

¹ Официальные Ведомости. 2017. № 90–91.

² См.: постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.09.2013 г. № 392-п «О Реестре объектов нематериального культурного наследия народов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (вместе с «Положением о Реестре объектов нематериального культурного наследия народов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры») // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2013. № 9 (ч. II, т. 2), ст. 1169.

дователями. К тому же интенсивное промышленное освоение мест традиционного расселения коренных малочисленных народов вызывает необходимость выработки действенных механизмов защиты данного культурного наследия.

В этой связи полагаем целесообразным на законодательном уровне закрепить полномочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию и ведению реестров объектов культурного наследия народов, проживающих на территории субъектов Российской Федерации, частью которых являются и коренные малочисленные народы, в том числе коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Данное полномочие предлагается закрепить в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в п. 2 ст. 26.3), определив его как полномочие органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которое осуществляется данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) и реализуется при наличии на территории субъекта Российской Федерации мест компактного проживания коренных малочисленных народов России.

Порядок ведения реестра может определяться законами субъектов Российской Федерации. В то же время, указанные интегрированные реестры объектов культурного наследия народов, проживающих на территории субъектов Российской Федерации, могут рассматриваться как самостоятельная часть единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, однако это необходимо отразить в Положении о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждённом приказом Министерства культуры Российской Федерации от 03.10.2011 г. № 954¹. Важно при этом обеспечить сопряжённость, сопоставимость данных об объектах культурного наследия субъектов Российской Федерации и Единого государственного реестра, что может быть обеспечено путём установления общих принципов формирования, методов и форм ведения данных реестров.

Ведение органами государственной власти субъектов Российской Федерации реестров объектов культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации нуждается в методическом обеспечении со стороны федеральных органов исполнительной власти в целях формирования единообразного подхода к наполнению региональных банков данных об объектах культурного наследия, идентификации и описания этих объектов.

3. В законодательном регулировании нуждаются вопросы защиты священных мест коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Нельзя не отметить, что священные места вообще нередко известны только самим коренным малочисленным народам и иногда учёным. Между тем, священные места относятся к определяющим элементам культурного наследия коренных малочисленных народов. При этом в научной литературе отмечается, что священные места нередко могут быть выявлены только этнографическими методами², поскольку представители коренных малочисленных народов часто не хотят привлекать к ним внимание посторонних, опасаясь негативных последствий.

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 4.

² См.: Новикова Н. И. Защита культурного наследия коренных малочисленных народов Севера в контексте промышленного освоения // Вестник НГУ. Серия: История, филология. 2013. Т. 12. Вып. 3: Археология и этнография. С. 96.

В настоящее время только в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре принят специальный Закон от 08.11.2005 г. № 92-оз «О святынях коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», посвящённый сохранению, использованию и охране святынь коренных малочисленных народов ханты, манси и ненцев, проживающих на территории автономного округа. При этом Закон распространяется на отношения, связанные с сохранением, использованием и охраной только тех святынь, которые признаны в качестве выявленного объекта культурного наследия автономного округа или включены в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия автономного округа.

В некоторых субъектах Российской Федерации, например, в республиках Бурятия¹, Тыва², вопросы защиты святых (священных) мест осуществляются в рамках общей защиты подобных объектов, относящихся к любым народам, а не только к коренным малочисленным, в законодательстве, посвящённом свободе совести, религиозным организациям и религиозной деятельности. В то же время, регламентация указанных вопросов в данных законах осуществляется в основном с помощью бланкетных норм, что вполне объяснимо, учитывая, что вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека относятся к ведению Российской Федерации (исходя из п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации). Таким образом, регулирование данных отношений может осуществляться федеральным законом.

В отдельных субъектах Российской Федерации, например, в Республике Саха (Якутия), священные места (ытык сирдэр) относятся к территориям природных парков и на них распространяется соответствующий режим особой охраны в рамках действия Закона Республики Саха (Якутия) от 01.03.2011 г. 910-З № 713-IV «Об особо охраняемых природных территориях Республики Саха (Якутия)». В Ямало-Ненецком автономном округе защита священных, культовых мест и мест захоронения коренных малочисленных народов Севера относится к регламентации Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.10.2006 г. № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе», что в целом согласуется с положениями Федерального закона от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ст. 10).

Таким образом, режим защиты священных, культовых мест в различных субъектах Российской Федерации различается. К сожалению, на федеральном уровне вопросы защиты священных, культовых мест коренных малочисленных народов специально практически не регламентируются, за исключением отдельных указанных самых общих положений.

Полагаем, что отсутствие специальных норм на федеральном уровне по вопросам выявления и защиты священных, культовых мест коренных малочисленных народов негативно сказывается на правовом обеспечении их защиты. Очевидно, что необходимо закрепление соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам защиты таких объектов.

Для реализации указанных полномочий целесообразно закрепить на федеральном уровне определение понятия «священное», «культовое» место в целях идентификации и защиты таких мест. В настоящее время в законодательстве

¹ См.: Закон Республики Бурятия от 23.12.1997 г. № 610-I «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия»// СПС КонсультантПлюс.

² Закон Республики Тыва от 01.04.1995 г. № 253 «О свободе совести и религиозных организациях»

субъектов Российской Федерации закреплены различные определения таких объектов.

Так, согласно названному Закону Республики Саха (Якутия), под священным местом понимается «место проведения традиционных народных ритуалов» (ст. 10). Согласно Закону Республики Бурятия от 23.12.1997 г. № 610-I «О религиозной деятельности на территории Республики Бурятия» святые (священные) места – это «объекты природного или искусственного происхождения, расположенные на соответствующих территориях, признаваемые той или иной конфессией святыми (священными) местами» (ст. 6). Таким образом, в данном случае речь идёт об общем понятии объекта природного или искусственного происхождения, применённого к религиозной деятельности, что не позволяет полностью идентифицировать его со священным местом коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации ввиду отсутствия базовых сущностных характеристик самого явления.

Относительно более чёткое определение данного понятия содержится только в Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 08.11.2005 г. № 92-ОЗ «О святилищах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», в котором под святилищем коренных малочисленных народов понимается «элемент природного ландшафта, считающийся священным местом в силу его значимости для религии и для отправления религиозных обрядов данных народов» (ст. 3). При этом в законе содержится оговорка, согласно которой «святилище коренных малочисленных народов в соответствии с законодательством должно быть признано выявленным объектом культурного наследия автономного округа или включённым в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестр объектов культурного наследия) в качестве объекта культурного наследия автономного округа». Таким образом, получается, что святилищем не может быть признан объект, подпадающий под признаки объекта культурного наследия местного (муниципального) значения, что существенно ограничивает возможности защиты таких объектов.

Отсутствие единого определения и даже единого обозначения таких объектов, которые в различных нормативных правовых актах обозначаются как «святые места», «святилища», «священные места», «культовые места», существенно сдерживает процесс выявления, идентификации, описания и защиты таких мест. В частности, затруднения могут возникать в связи с признанием святилища объектом культурного наследия либо включением его в единый государственный реестр.

Полагаем, что к числу полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» необходимо отнести полномочия по выявлению, обеспечению содержания и охране священных, культовых мест и мест захоронения коренных малочисленных народов, внесению их в реестр объектов культурного наследия коренных малочисленных народов субъекта Российской Федерации.

В свою очередь к числу полномочий органов местного самоуправления в данном федеральном законе необходимо отнести полномочия по поддержанию в сохранности и порядке таких мест коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, обеспечению охраны святилищ, являющихся объектами культурного наследия местного значения. Корреляцию таких полномочий лучше всего произвести с вопросами местного значения муниципальных районов и городских округов, обозначив из соответственно в ст. 15 и 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Необходимо учитывать, что к защите указанных объектов необходимо подходить весьма осторожно и уважительно, учитывая бережное отношение к ним самих коренных малочисленных народов и, подчас, их нежелание раскрывать нахождение таких мест посторонним. Не зря международное право подчёркивает необходимость того, чтобы правительства государств проводили консультации с коренными народами и обеспечивали их эффективное участие в принятии на всех уровнях решений, и это касается всех сторон жизни коренных малочисленных народов, включая вопросы защиты культурного наследия. В этой связи в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» необходимо закрепить, что для обеспечения прав коренных малочисленных народов должно предусматриваться предоставление им информации о разработке проектов и планов развития территории, на которой расположены святыни коренных малочисленных народов.

Как можно видеть, существующее законодательное регулирование вопросов защиты святынь демонстрирует сложности этого процесса. Более перспективным представляется включение в этот процесс правовых обычаев коренных народов, что может быть более адекватным их жизненным практикам.

4. В законодательстве некоторых субъектов Российской Федерации в настоящее время предусматривается ещё один особый вид объектов – «места традиционного бытования фольклора – территории, в пределах которых исторически сложилось и развивается в соответствии с самобытными традициями нематериальное культурное наследие коренных малочисленных народов.

В частности, указанные территории закреплены в Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 18.06.2003 г. № 37-оз «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»¹, Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 03.12.2007 г. № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе»², Законе Мурманской области от 30.06.2008 г. № 984-01-ЗМО «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера в Мурманской области, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности»³ (ст. 9), Законе Кемеровской области от 09.03.2005 г. № 42-ОЗ «О коренных малочисленных народах Кемеровской области»⁴, Законе Красноярского края от 28.06.2007 г. № 2-190 «О культуре»⁵. Признание таких территорий способствует созданию условий для сохранения фольклора и культуры коренных малочисленных народов, поддержки фольклорных традиций в местах традиционного бытования фольклора.

Принятие специальных законодательных мер по сохранению, использованию и развитию фольклорного наследия способствует сохранению этнической культуры коренных малочисленных народов. В совокупности с другими мерами, принятие таких законодательных решений способствует системной поддержке фольклорных, самодельных коллективов коренных малочисленных народов и обеспечивает сохранение нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Представляется, что подобный позитивный опыт по законодательному обеспечению развития фольклора целесообразно рекомендовать к распространению и в других субъектах Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2003. № 5. Ч. I. Ст. 627.

² Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2007. № 9/1.

³ Мурманский Вестник. 2008. № 123. С. 5.

⁴ Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2005. № 35.

⁵ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2007. № 34(186).

5. Сегодня языки коренных малочисленных народов условно распределяют на четыре основные группы: 1) языки обучения и изучения; 2) языки как предмет изучения; 3) младописьменные языки; 4) бесписьменные языки¹. Не только бесписьменные, но и младописьменные языки находятся под угрозой исчезновения. Особую значимость приобретают сохраняющиеся проблемы определения графики бесписьменных языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

При этом языки малочисленных народов Севера занимают небольшую часть в системе образования Российской Федерации и не являются языками обучения в школах. Особенности расселения коренных малочисленных народов Севера (разобщённость, смешанное проживание нескольких этносов в небольших населённых пунктах и их малочисленность) создают определённые трудности в организации образовательного процесса. Исключение составляют малокомплектные кочевые школы, территориально расположенные в Ямало- Ненецком автономном округе, Таймырском (Долгано-Ненецком) муниципальном районе Красноярского края, Республике Саха (Якутия). При этом изучение родных языков данных народов осуществляется в трёх формах: учебный предмет (от одного до трёх часов в неделю), факультативный курс (от одного до двух часов в неделю) кружковые внеклассные занятия (один час в неделю). Наличие разных форм обучения, разное количество часов связаны с отсутствием системности в организации учебного процесса в части этнорегиональной подготовки, с необеспеченностью образовательных учреждений учебными комплексами, методическими пособиями, несоответствием программ обучения новым образовательным стандартам, со слабой мотивацией учеников и родителей к изучению языка, отсутствием профессиональных кадров учителей².

По данным проводившихся исследований, языки шести ещё существующих коренных малочисленных народов фактически являются «мёртвыми» – это алюторский, камчадальский, сойотский, тазский, теленгитский, чуванский; фактически не имеют своего языка тоджинцы-тувинцы. Большинство сойотов в Республике Бурятия пользуются бурятским языком, теленгиты в Республике Алтай – алтайским, долганы Якутии – якутским, тоджинцы в Республике Тыва – тувинским (их устная речь считается тоджинским диалектом тувинского языка), чуванцы в Чукотском автономном округе – чукотским, а также как и все остальные коренные малочисленные народы – русским. Под угрозой полного исчезновения находятся: ороцкий, керекский, алуторский, чулымский, алеутский, орокский/уйльга, негидальский, ительменский, тофаларский, энецкий, удэгейский языки. Ими сегодня владеют от нескольких человек до нескольких десятков человек. Больше всего владеющих родными языками сегодня – среди ненцев (44,0 %), вепсов (39,8 %), чукчей (28,7 %) и хантов (27,6 %) ³.

¹ В первую группу входят семь языков: ненецкий, эвенкийский, хантыйский, эвенский, чукотский, мансийский и долганский языки. Во вторую группу входят: вепсский, нанайский, корякский, нивхский, селькупский, телеутский, шорский, саамский, удэгейский, эскимосский языки (10 языков). В третью группу входят языки: ительменский, негидальский, нганасанский, сойотский, кетский, тофаларский, ульчский, юкагирский (восемь языков). В четвёртую группу входят алеутский, водьский, ороцкий, камчадальский, керекский, кумандинский, тазовский, теленгитский, тубаларский, тувино-тоджинский, челканский, чуванский, чулымский, ульгинский (ороки), энецкий языки (16 языков). // См.: Пустогачева А. Ф. Современное состояние обучения и изучения родных языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в системе образования Российской Федерации // История и педагогика естествознания. 2014. № 2. С. 41–46.

² См. там же, с. 45.

³ См.: Арёфьев А. Л. Языки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в системе образования: история и современность – М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2014. С. 437.

По данным переписи населения 2010 года и результатам социологических исследований, знания родных языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока сохраняют преимущественно лица, относящиеся к более старшим возрастным группам, тогда как дети и молодёжь уже не владеют языком своих предков и на этнических языках мало или почти не общаются. В этой связи система образования могла бы явиться инструментом воспроизводства и реальной поддержки знаний языков коренных малочисленных народов России.

Если согласно переписи населения 1989 года каждый второй представитель коренных северных народов в РСФСР владел языком своей национальности, то в 2010 году перепись населения в Российской Федерации показала, что доля коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, в той или иной мере продолжающих владеть родным языком, сократилась до 22,7 %, а доля вообще признающих родным язык своей национальности сократилась за 20 лет с 52,8 % до 35,2 %. Одновременно среди коренных малочисленных северных народов более чем в два раза вырос удельный вес считающих своим родным языком русский (с 22,7 % в 1989 году до 52,8 % в 2010 году), который стал у них основным средством коммуникации (им владеют до 100 % представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока). Однако языки данных малочисленных народов вытесняются не только русским, но и языками более крупных народов. Утрата знания родного языка и как неизбежное следствие – национальной идентичности приводит к социальной дезадаптации, внутриличностным конфликтам и росту девиантных явлений в среде коренных малочисленных народов, в том числе молодёжи. При сохранении существующих тенденций в ближайшие десятилетия до половины языков коренных малочисленных северных народов могут исчезнуть¹.

Значительную роль в сохранении языков коренных малочисленных народов играют законы субъектов Российской Федерации, непосредственно направленные на установление статуса языков данных народов. В частности, Закон Республики Саха (Якутия) от 20.02.2004 г. 111-З № 243-III «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» закрепил, что языки коренных малочисленных народов Севера являются «официальными в местах компактного проживания этих народов и могут использоваться в официальных сферах общения наравне с государственными языками Республики Саха (Якутия)». Такой статус языка обеспечивает возможность представителям коренных малочисленных народов Севера, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственными языками Республики Саха (Якутия), выступать на заседаниях, совещаниях, собраниях в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на родном языке, при необходимости обеспечивается соответствующий перевод. Допускается использование языков коренных малочисленных народов в официальном делопроизводстве. На уровне субъекта Российской Федерации гарантируется и обеспечивается социальная, экономическая и юридическая защита данных языков. Сегодня в республике установлены два государственных языка – русский и язык саха, а также пять официальных языков – эвенский, эвенкийский, юкагирский, чукотский, долганский, функционирующих в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

На законодательном уровне предусмотрено принятие целевых программ сохранения, изучения и развития языков коренных малочисленных народов, финансируемых за счёт средств регионального бюджета, определена направленность реализации данных программ, прежде всего, касающаяся вопросов создания системы непрерывного обучения и воспитания подрастающего поколения на родном языке

¹ Там же.

ке; условий для использования языков коренных малочисленных народов Севера в различных сферах жизни; издания учебных пособий, литературы на языках коренных малочисленных народов Севера и другие меры.

Аналогичные законы приняты и в других субъектах Российской Федерации, в частности, в Камчатском¹, Красноярском² краях, Кемеровской³, Магаданской⁴, Сахалинской⁵ областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре⁶, Чукотском⁷ и Ямало-Ненецком⁸ автономных округах. В некоторых субъектах Российской Федерации, например, в Республике Саха (Якутия)⁹, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре¹⁰, приняты и действуют также законы, направленные на поддержку средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов Севера.

Безусловно, такая государственная поддержка использования языков коренных малочисленных народов способствует сохранению этих языков как объектов культурного наследия коренных малочисленных народов Севера. В то же время нельзя не заметить, что в отличие, например, от названного Закона Республики Саха (Якутии), законодательство отдельных субъектов Российской Федерации в области защиты языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации носит в большей степени декларативный, общий характер, не создавая конкретных механизмов защиты использования данных языков. К числу таких законов, в частности, можно отнести соответствующий Закон Чукотского автономного округа, устанавливающий в основном полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в данной сфере, носящие, как правило, регуляторный характер (по принятию нормативных правовых актов), а также содержащий диспозитивные нормы относительно содержания государственных программ автономного округа в данной сфере. Близкие по содержанию – Закон Кемеровской области и Камчатского края. Подобный подход требует совершенствования законодательного регулирования вопросов сохра-

¹ Закон Камчатского края от 03.03.2017 г. № 72 «О родных языках коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Камчатского края»// СПС КонсультантПлюс.

² Закон Красноярского края от 05.11.2015 г. № 9-3816 «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края»// СПС КонсультантПлюс.

³ Закон Кемеровской области от 08.07.2015 г. № 73-ОЗ «О мерах по сохранению и развитию языков коренных малочисленных народов Кемеровской области»// СПС КонсультантПлюс.

⁴ Закон Магаданской области от 30.03.2016 г. № 2013-ОЗ «О родных языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области»// СПС КонсультантПлюс.

⁵ Закон Сахалинской области от 16.10.2007 г. № 91-ЗО «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской области»// СПС КонсультантПлюс.

⁶ Закон ХМАО от 04.12.2001 г. № 89-оз «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»// СПС КонсультантПлюс.

⁷ Закон Чукотского автономного округа от 23.10.2017 г. № 65-ОЗ «О родных языках коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Чукотского автономного округа»// СПС КонсультантПлюс.

⁸ Закон ЯНАО от 05.04.2010 г. № 48-ЗАО «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»// СПС КонсультантПлюс.

⁹ Закон Республики Саха (Якутия) от 10.11.2011 г. 980-З № 857-IV «О государственной поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)»

¹⁰ Закон ХМАО – Югры от 23.12.2004 г. № 88-оз «О поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»// СПС КонсультантПлюс.

нения и поддержки изучения языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В некоторых субъектах Российской Федерации, где традиционно проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, приняты региональные программы, затрагивающие вопросы поддержки языков и культуры этих народов, однако не всегда в данных программах имеются конкретные плановые индикаторы или показатели, касающиеся изучения родных языков коренных малочисленных народов¹. В ряде субъектов Российской Федерации соответствующие программы уже утратили силу, а новые взамен не приняты².

Необходимы конкретные программные меры как на федеральном, так и на региональном уровнях по выработке государственной языковой политики и механизмов её реализации в отношении коренных малочисленных народов, языки которых находятся под угрозой исчезновения; содействие в организации и проведении научных исследований по проблемам сохранения культуры и языков коренных малочисленных народов; создание учебно-методических комплектов по изучению языков, литературы и культуры коренных малочисленных народов; подготовка и переподготовка педагогических кадров из числа представителей коренных малочисленных народов; проведение социолингвистических научных экспедиций в места компактного проживания коренных малочисленных народов; организация теле-, радиопередач на национальных языках; проведение массовых мероприятий национальной культуры: фестивали, выставки, смотры, конкурсы, олимпиады по родным языкам.

В тех субъектах Российской Федерации, где отсутствуют, либо уже закончили срок действия региональные программы, направленные на сохранение и поддержку изучения языков коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, целесообразно принятие новых программ.

¹ См., например: постановление правительства Красноярского края от 30.09.2013 г. № 520-п «Об утверждении государственной программы Красноярского края «Сохранение и развитие традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов».

² Речь, в частности, идёт о Республике Алтай, Камчатском крае, Иркутской области и др.

Оценка необходимости и целесообразности систематизации законодательства Российской Федерации по вопросам регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Л. В. Андриченко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Системный анализ нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

В настоящее время можно констатировать, что в России сложилось обширное по количеству актов законодательство в области регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Направленность развитию данного законодательства придают конституционные установления, прежде всего, содержащиеся в ст. 69 и указывающие на приверженность России международным стандартам. Данное положение – одно из конкретных проявлений более общей конституционной нормы: согласно ч. 4 ст. 15 Основного закона общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются частью её правовой системы; при этом если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены российским законом, то применяются правила международного договора.

Особое значение имеют также и положения ст. 72 Конституции Российской Федерации (п. «м» ч. 1), из которых следует, что защита прав коренных малочисленных народов носит многоуровневый характер и осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. С учётом требований ст. 76 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, это предполагает формирование нормативной правовой базы в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей не только на федеральном, но и на уровне субъектов Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов можно рассматривать как определённую систему нормативных правовых актов, имеющую признаки институциональной обособленности. При этом данное законодательство носит комплексный характер, что обусловлено многогранностью отношений, складывающихся при регламентации вопросов защиты прав коренных малочисленных народов. Предметом регулирования данного правового института являются отношения, связанные с обеспечением и защитой прав коренных малочисленных народов в самых различных сферах: политической, экономической, социальной, духовно-культурной. Фактически указанные отношения в настоящее время являются предметом регулирования конституционного, административного, земельного, экологического, финансового, трудового, гражданского и некоторых других отраслей российского права; для их регламентации также используются средства и методы различных отраслей права.

Учитывая многообразие данных прав, рассматриваемый институт приобретает межотраслевой характер. Это обусловлено комплексным характером предмета

и метода правового регулирования, единством субъектов и объектов правовых отношений.

Возникновение таких комплексных образований во многом зависит от степени развитости системы законодательства. Построение комплексных образований обусловлено не просто наличием достаточно прочных связей между институтами и отраслями законодательства, хотя и это тоже имеет место. Речь идёт о построении новых структурных ассоциаций, когда у каждого из составляющих элементов отсутствует объективная возможность автономного самостоятельного развития. Формирование комплексных образований вытекает из естественных потребностей общественного развития, обуславливает цели законодателя по урегулированию тех или иных общественных отношений. Комплексное правовое воздействие позволяет более эффективно и целенаправленно решать экономические и социальные вопросы защиты прав данных народов. Одновременно с этим в правовом регулировании проявляются свои собственные черты, правовые институты, подходы к регулированию, характеризующие его как относительно самостоятельный институт в рамках российской правовой системы.

Регулирование, осуществляемое с помощью соответствующего блока норм, носит интегрирующий характер, поскольку направлено на решение задач на всех уровнях территориальной организации государства (федеральном, региональном и местном). Это требует дальнейших усилий в направлении систематизации законодательства, совершенствования нормативных правовых актов, принимаемых в данной сфере органами власти различных территориальных уровней.

Таким образом, развитие законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов идёт сразу в рамках нескольких отраслей российского законодательства. Однако комплексный характер данного законодательства требует внутреннего согласования и координации правовых норм. Роль такого координатора обычно играет базовый правовой акт, определяющий и основные направления развития всего комплекса.

В настоящее время базовым федеральным законом, призванным сыграть системообразующую роль в формировании института обеспечения и защиты прав коренных малочисленных народов, является Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в единую систему. Вместе с тем анализ содержания данного федерального закона позволяет утверждать, что он не достиг необходимой внутренней согласованности, полноты и единства правового регулирования.

Аналогичные проблемы характерны и для двух других специальных федеральных законов – от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В том числе и по данным причинам защита прав коренных малочисленных народов в России на сегодняшний день сталкивается с проблемами, обусловленными наличием значительного количества пробелов и коллизий в правовых актах, сохранением в них явно устаревших и бездействующих норм, на что указывает и проводимое исследование.

Помимо этого, имеющееся законодательство в данной области отношений страдает излишней декларативностью, нередко – отсутствием конкретных правовых механизмов реализации провозглашённых прав. Причём в отличие от других блоков правовой системы, относящихся к правам человека, удельный вес таких декларативных норм в области регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов особенно велик.

Таким образом, несмотря на принятие большого количества правовых актов в рассматриваемой сфере, действующее российское законодательство, тем не менее, не обеспечивает всесторонней и эффективной защиты прав коренных малочисленных народов.

Оценка целесообразности систематизации законодательства по вопросам регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Указанные выше проблемы являются предпосылками, обуславливающими задачу систематизации законодательства Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов. Систематизация законодательства, равно как и систематизация права, представляет собой процесс сведения к единству нормативных правовых актов путём внешней или внутренней обработки их содержания.

Понятие систематизации законодательства включает в себя четыре самостоятельных формы правовой деятельности:

- деятельность по сбору, хранению и поддержанию в контрольном состоянии нормативных правовых актов, а также деятельность по созданию поисковой системы, обеспечивающей нахождение необходимой правовой информации в массиве актов, взятых на учёт (учёт нормативных актов);
- подготовка и издание собраний и сборников нормативных актов определённого уровня для широкого пользования (инкорпорация законодательства);
- подготовка и принятие укрупнённых актов на базе объединения норм разрозненных актов, изданных по одному вопросу (консолидация законодательства);
- коренная переработка в определённой сфере общественных отношений действующих нормативных актов, способ качественного упорядочения законодательства, обеспечения его согласованности и компактности, а также расчистки нормативного массива, освобождения от устаревших, не актуальных норм права (кодификация законодательства)¹.

Из сказанного видно, что проблему систематизации законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов нельзя сводить только к вопросам кодификации. Более того, целесообразность осуществления кодификации законодательства в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей вообще вызывает достаточно серьёзные сомнения².

¹ Авдеев М. П. Кодификация законодательства России: проблемы и перспективы // Ежегодник истории права и правоведения. – М., 2002. Вып. 3. С. 85.

² Вопрос о возможности кодификации законодательства о коренных малочисленных народах в настоящее время ставится в отдельных научных публикациях. Например, В. А. Кряжков пишет: «Возможна ли кодификация законодательства в этой области, то есть такая его систематизация, результатом которой стало бы появление нового правового акта, например кодекса о коренных малочисленных народах Севера Российской Федерации? Некоторые предпосылки к этому имеются (специфика регулируемых отношений, множественность актов, неполнота, дублирование и противоречивость норм, наличие в российском прошлом подобных кодификационных актов – Устава об управлении инородцев 1822 г. и Положения об инородцах 1892 г.). Может быть, в порядке эксперимента подобный кодекс могли бы подготовить в Ямало-Ненецком автономном округе или Республике Саха (Якутия), где сложилось разветвлённое законодательство и имеются соответствующие ресурсы?» // Российская Арктика. Территория права. Альманах. Выпуск II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики. Правовые аспекты / Рук. авт. кол. академик РАН Т. Я. Хабриева. – М., 2015. С. 65. Таким образом, точного ответа на свой вопрос В. А. Кряжков не даёт. В то же время, принятие документа, подобного кодексу, всегда требует глубокой научной проработки, в том числе, с учётом определения его места в правовой системе государства, прогнозных оценок его реализации и пр.

Безусловно, нельзя отрицать, что кодифицированное законодательство более компактно, обозримо, а, следовательно, – более удобно для пользования и доступно для граждан. Оно позволяет лучше ориентироваться в море правовой информации, служит гарантом более качественного и полного информирования населения о принадлежащих им правах, гарантиях их осуществления, пределах вмешательства государства в их реализацию. Кроме того, кодифицированные акты всегда отличаются более детальной степенью регламентации механизмов реализации установленных прав. Кодекс позволяет обеспечивать «стягивание» всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения, а также решить многие другие проблемы систематизации законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов, обеспечению их согласованности, компактности, в том числе, путём расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих друг друга норм. Не секрет, что кодификация усиливает и стабильность законодательства, как следствие – создаёт устойчивость и соответствующей регламентируемой области общественных отношений.

В то же время, возможности кодификации в силу, в том числе, сложившейся в России структуры системы права, построенной, главным образом, по отраслевому принципу, носят ограниченный характер. Кодекс – наиболее унифицированная правовая форма; она требует инкорпорации всех либо подавляющего большинства норм, относящихся к кодифицируемой сфере общественных отношений. Законодательство Российской Федерации в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей носит комплексный, межотраслевой характер. Разнородность правовых норм, их различная отраслевая принадлежность, не позволяют осуществить полноценную кодификацию данного законодательства. В противном случае это приведёт к нарушению системы законодательства, взаимному дублированию правовых норм в правовых актах, ещё большему нарушению его системного развития.

При этом кодекс – не панацея для решения всех имеющихся проблем в развитии законодательства в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Нахождение конкретных механизмов регулирования данных отношений в большинстве случаев не зависит от принятия или непринятия кодекса. К тому же, кодификация – длительный и трудоёмкий процесс, во многом – это вопрос будущего, а не современного этапа, решение же существующих проблем нужно искать и находить сегодня.

Необходимо также учитывать, что в Российской Федерации понятие «кодификация» используется в более строгом значении, нежели в некоторых других странах, например, во Франции, где он представляет собой акт унификации норм, имеющих различную юридическую силу¹. В Российской Федерации речь не может идти о формальном объединении (структурировании) всех нормативных правовых актов, имеющих определённую общность на уровне правового регулирования.

¹ Всего во Франции кодифицировано порядка 40 % всех нормативных правовых актов. Нормы, содержащиеся в кодексах, в зависимости от их юридической силы обозначаются различными заглавными латинскими буквами. В США наряду со Сводом законов (United States Code) действует систематизированный свод как президентских, так и ведомственных подзаконных актов – Кодекс федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations). Кодификация осуществляется через публикацию нормы в соответствующем разделе Свода. Таким образом, при публикации нормативного правового акта он автоматически помещается в соответствующий раздел «кодекса», который в таком варианте систематизации правил представляет собой лишь техническое решение размещения норм права. // Саламатина И. В., Смольников Д. И. Нормативное дерегулирование в России // Закон. 2018. № 3. С. 37–44.

Систематизация – это относительно постоянная, непрерывающаяся деятельность законодателя по упорядочению действующей правовой системы. Она вызвана как несовершенством правовых норм, так и тем фактом, что развитие формы и содержания законодательства обусловлено процессом возникновения новых организационных, экономических, социальных и иных форм существования определённых отношений – в данном случае связанных с целями защиты прав коренных малочисленных народов.

На сегодняшний день в практике применяются различные формы систематизации законодательства в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. В частности, развитие информационных технологий способствует более полному учёту законодательства в рассматриваемой области правового регулирования, в том числе, в рамках различных информационных правовых систем, возрастанию роли технологий построения различных форм классификации правовых актов, унификации приёмов и способов таких классификаций.

Значительную роль в обеспечении систематизации рассматриваемого законодательства играет и предпроектная юридическая техника, в том числе, правовой мониторинг в нормотворческом процессе, правовое планирование и прогнозирование, правовая и антикоррупционная экспертизы, оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта и другие.

Нельзя не отметить также в плане систематизации рассматриваемого законодательства такую его форму, как подготовку и издание собраний и сборников нормативных актов определённого уровня для широкого пользования¹ – так называемую простую инкорпорацию законодательства. Издание таких сборников нормативных правовых актов позволяет увидеть целостную картину текстов правовых актов в едином специализированном сборнике. Хотя, безусловно, преимуществом информационных правовых систем, типа «КонсультантПлюс», «Гарант» и т. д., является их удобство, актуальность, особенно когда необходимо срочно найти правовой акт, отследить все изменения к нему и пр.

Анализ законодательства Российской Федерации по вопросам регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации позволяет выделить следующие наиболее актуальные проблемы, вызывающие необходимость проведения систематизации данного законодательства.

1. Сохраняются проблемы в области законодательного закрепления категориально-понятийного аппарата по вопросам защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. В других разделах настоящего исследования уже отмечалась недостаточная проработка отдельных нормативных правовых понятий и категорий, используемых для целей регламентации рассматриваемых отношений. Так, на федеральном уровне не осуществлена разработка и закрепление таких правовых понятий, как «культурное наследие коренных малочисленных народов», «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов», «святилища» и других, необходимых для за-

¹ Определённый вклад в этот процесс внёс проф. В. А. Кряжков, издавший несколько сборников нормативных правовых актов различного уровня по вопросам защиты прав коренных малочисленных народов России. См. его: Кряжков В. А. Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. В двух томах / Сост.: В. А. Кряжков. М., Салехард: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2013; Кряжков В. А. Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья. М., 2005. 911 с.; Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы / Сост. В. А. Кряжков. М., 1994; Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Книга вторая / Сост. В. А. Кряжков. М., 1999.

щиты прав коренных малочисленных народов в области культуры. В этой связи необходима дополнительная проработка понятийного аппарата законодательства в данной сфере.

До сих пор законодательно не закреплён перечень того, что может быть отнесено к «традиционной хозяйственной деятельности» и «традиционным промыслам», не выделены критерии отнесения разных форм деятельности к традиционным. Это важно не только для законов о защите прав коренных малочисленных народов, но и для применения других законодательных актов.

2. В законодательстве Российской Федерации сохраняется определённый потенциал для обеспечения прав коренных малочисленных народов в соответствии с международными нормами и принципами, действующими в данной сфере. В частности, не в полной мере решены вопросы возмещения убытков, причинённых коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью физических и юридических лиц; самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов, обеспечения их представительства в законодательных органах государственной власти и представительных органах местного самоуправления.

Значительно отстаёт от международных правовых стандартов и законодательство Российской Федерации в области охраны культурного наследия коренных малочисленных народов, включая защиту культовых мест, археологических и культурных памятников, изобразительного и исполнительского искусства, охрану традиционных знаний.

По сути, речь должна идти о дальнейшем развитии специальных прав данных народов.

3. Как отмечено в п. 8 раздела 3.3.1 настоящего исследования, в настоящее время не в полной мере решены вопросы, касающиеся разграничения полномочий между органами публичной власти, действующими на разных территориальных уровнях – федеральном, субъектов Российской Федерации и муниципальном в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Отсутствие чёткого разграничения полномочий нарушает системные подходы к регулированию указанных отношений, в том числе, приводит к пробелам в правовом регулировании на региональном и муниципальном уровнях власти, недостаточности, либо, напротив, излишнему регулированию, вмешательству в реализацию компетенции иных уровней осуществления публичной власти, противоречиям в правовой системе государства и снижению эффективности защиты прав коренных малочисленных народов.

4. Одной из проблем, требующих решения в целях исключения нарушения системных подходов к регулированию отношений в области защиты коренных малочисленных народов, является сохранение на законодательном уровне различных дефектов правового регулирования, в том числе правовых пробелов, коллизий в правовой системе государства, декларативных норм, а также норм, не создающих нового правового регулирования, нарушений юридико-технического характера.

Так, до настоящего времени не решены вопросы, связанные с определением конкретных условий и порядка закрепления права на традиционную охоту в отношении лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности, в случае, если такая охота для данных лиц является основой их жизнеобеспечения. Отсутствие такой регламентации ведёт к необоснованному расширению круга лиц, пользующихся правом на свободную добычу охотничьих ресурсов, и, соответственно, приводит к умалению данного права для представителей ко-

ренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹.

В качестве примера явного пробела законодательного регулирования можно назвать отсутствие чёткой регламентации определения традиционного рыболовства. Не урегулированным остаётся и вопрос порядка пользования природными объектами (природными ресурсами) в границах территорий традиционного природопользования и др.

Наличие коллизий в правовой системе государства характерно как между актами равной юридической силы, так и между актами, принимаемыми на различных территориальных уровнях осуществления публичной власти. В качестве примера такого рода коллизии нельзя не отметить уже называвшееся положение ст. 7 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», предусматривающее право органов местного самоуправления на установление общих принципов организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Как уже отмечалось, данное право не в полной мере согласовано с нормами Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», относящими определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации к ведению федеральных органов государственной власти. Названный Федеральный закон о местном самоуправлении допускает установление особенностей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) (ст. 82.1), однако эти особенности не касаются прав органов местного самоуправления «устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности». Таким образом, налицо явное противоречие между положениями Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Учитывая, что изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», допускается не иначе как путём внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон, в этой части должен действовать Федеральный закон № 131-ФЗ, но не Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

На законодательном уровне, в том числе в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», немало примеров декларативных норм, а также норм, не создающих нового правового регулирования. В этой связи нельзя не вспомнить ст. 11 названного федерального закона, предусматривающую, что «в целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов, а также для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения лица, относящиеся

¹ См. об этом: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2012 году». Красноярск, 2012. С. 30.

к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с федеральными законами осуществлять территориальное общественное самоуправление малочисленных народов с учётом национальных, исторических и иных традиций». В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» каждый гражданин уже имеет право на самоорганизацию в форме территориального общественного самоуправления (ст. 27), поэтому дополнительного установления данного права в отношении лиц из числа коренных малочисленных народов не требуется. По существу, в данном случае речь идёт об излишнем правовом регулировании Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», не создающем нового правового регулирования, в том числе, не устанавливающим дополнительных прав либо гарантий их осуществления для лиц из числа коренных малочисленных народов.

Явно не создающими нового правового регулирования являются и некоторые положения ст. 10 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В данной статье, в частности, закрепляется право лиц, относящихся к малочисленным народам, сохранять и развивать родные языки; получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации; создавать общественные объединения, культурные центры и национально-культурные автономии малочисленных народов, а также ряд других прав.

Вместе с тем в соответствии с Законом Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» Российская Федерация гарантирует всем её народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка. Таким образом, данное право в полном объёме принадлежит и коренным малочисленным народам и дополнительного закрепления на уровне Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» оно не требует. Стоит при этом заметить, что собственное право «на сохранение и всестороннее развитие родного языка» носит коллективный характер, поэтому его некорректно устанавливать в качестве индивидуального права, в качестве индивидуального права более корректным было бы закрепление права на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, так как сохранять и развивать родной язык индивид не может.

Что касается права получать и распространять информацию на родных языках, так это право также уже получило достаточно полную регламентацию в Законе Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», Законе Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», а также ряде иных нормативных правовых актах Российской Федерации, никаких новых положений Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в этой части для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, не предусматривает. То же самое можно сказать и о других названных правах лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Никаких дополнительных прав, гарантий их осуществления, либо специального порядка их осуществления Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в этой части не устанавливает. Речь идёт, по существу, о применении общих правил к частным случаям без установления дополнительной специфики. В отсутствие специального регулирования, включение указанных норм приводит лишь к загромождению текста федерального закона, созданию видимости правового регулирования и нарушению системных качеств данного федерального закона.

5. Необходима дальнейшая работа по совершенствованию процедурно-регламентных норм в целях создания чётких механизмов реализации провозглашённых прав коренных малочисленных народов.

Так, до настоящего времени не решены вопросы, связанные с определением процедуры отнесения лиц к коренным малочисленным народам, а также коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, не выработаны критерии этнической идентификации. Не определён порядок реализации права коренных малочисленных народов на участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

6. Отсутствие системного подхода можно наблюдать и по другим вопросам, касающимся законодательного регулирования защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В частности, наряду с субъектами Российской Федерации, которые являются действительно флагами в развитии законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов, имеются и субъекты Российской Федерации, в которых в настоящее время необходимое развитие нормативной правовой базы в целях защиты прав коренных малочисленных народов, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, практически не осуществляется. В них указанные отношения либо остаются без внимания, либо предоставленные полномочия по их регламентации реализуются органами государственной власти субъектов Российской Федерации выборочно по усмотрению субъекта Российской Федерации (например, почти нет норм, устанавливающих ограничения для промышленников в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, закрепляющих институты и процедуры разрешения споров, возникающих между этими народами и промышленниками).

Всё это свидетельствует о необходимости усиления системных характеристик законодательства Российской Федерации в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

Разработка рекомендаций и предложений по вопросам систематизации законодательства в рассматриваемой сфере

1. Одним из направлений систематизации законодательства в области защиты коренных малочисленных народов является совершенствование Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», являющегося базовым федеральным законом в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Именно этот федеральный закон формирует всю систему законодательства о защите прав коренных малочисленных народов, определяя основные направления (векторы) его развития. Усиление системных качеств данного федерального закона требует не только исключения из его содержания противоречивых положений, декларативных норм, норм, не создающих нового правового регулирования, но и существенного расширения и изменения его содержания, прежде всего, за счёт:

– приведения в соответствие содержания данного федерального закона обозначенному в нём предмету его регулирования. Так, согласно преамбуле, федеральный закон «устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской

Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов». В то же время специальных норм, направленных на решение вопросов социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, их хозяйственной деятельности, в этом федеральном законе практически не содержится, за исключением отдельных положений, связанных с регламентацией прав данных народов и лиц, к ним относящихся, а также прав органов власти. В этом плане значительно более содержательными с точки зрения их наполнения конкретными регуляторами видятся отдельные законы субъектов Российской Федерации, принятые в целях защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей¹. Заимствование позитивного опыта регулирования указанных отношений на федеральном уровне способствовало бы формированию более эффективной правовой защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

– расширения категориально-понятийного аппарата в части его дополнения за счёт включения в него таких понятий, как «культурное наследие коренных малочисленных народов», «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов», «святые места» и других, необходимых для целей защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

– более чёткого установления порядка утверждения перечня коренных малочисленных народов, а также коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Так, в связи с наличием численного критерия признания коренного народа малочисленным, целесообразно в названном федеральном законе закрепить порядок определения численности малочисленных народов, проживающих, как это нередко бывает, в нескольких субъектах Российской Федерации, а также установить обязанность Правительства Российской Федерации определять численность на основании обобщённых данных различных субъектов Российской Федерации о численности конкретных малочисленных народов. Кроме того, важно определить также порядок разрешения спорных ситуаций в связи с не включением конкретного коренного малочисленного народа в Единый перечень, например, в результате представления ошибочных данных, с тем, чтобы народ не оказался неоправданно лишённым принадлежащих ему прав и государственных гарантий. Это, в свою очередь, провоцирует возникновение проблемы соотношения представляемых статистическими органами сведений, основанных на личных и неконтролируемых данных заявлениях граждан, с обязанностью государства распространить установленные законом гарантии прав на лиц, отнесённых к коренным малочисленным народам.

Данный вопрос имеет существенное значение для граждан, поскольку их национальная (этническая) принадлежность к данным народам означает, что на них конкретно распространяется целый ряд государственных гарантий. Соответственно, в федеральном законе требуется закрепление механизма идентификации лиц, относящихся к соответствующим коренным малочисленным народам. Представляется, что в федеральном законе могут быть установлены объективные признаки, дающие лицу основания требовать, чтобы на него распространялись установленные федеральные гарантии прав коренных малочисленных народов. Доказательством принадлежности лица к какому-либо конкретному коренному народу должно быть, прежде всего, его личное участие в традиционном хозяйствовании коренного народа, сохранение в быту традиционных норм, обычаев, свойственных данному коренному народу. В федеральном законе может быть также установлено, кому в спор-

¹ В качестве примера можно привести Закон Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)» // Якутские ведомости. 2005. № 20.

ных случаях принадлежит право свидетельствовать о принадлежности конкретного человека к коренному малочисленному народу. Желательно было бы предоставить такое право органам местного самоуправления в местах проживания коренных народов, а также зарегистрированным в установленном порядке общественным объединениям коренных народов. Очевидно также, что в случае возникновения спора о принадлежности человека к коренному малочисленному народу, дело может подлежать судебному рассмотрению. Определение принадлежности к коренным малочисленным народам, установленное в федеральном законе, вполне оправдано, поскольку в данном случае предметом спора является не право соответствующего лица определять и указывать свою национальную (этническую) принадлежность, а правомерность права пользоваться льготами, распространяющимися на тот или иной народ, относящийся к числу коренных малочисленных народов.

Следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации, например в Ямало-Ненецком автономном округе, статистический учёт лиц, относящихся к коренным малочисленным народам и постоянно проживающих на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с помощью Единой информационной системы по моделированию и прогнозированию социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа. Система включает информацию о семейном статусе, возрасте, деятельности, имущественном положении и другие персональные данные. На основании сведений из Единой информационной системы осуществляется выдача документа, подтверждающего ведение гражданами традиционного образа жизни в целях беспрепятственного пользования мерами социальной поддержки, установленными в законодательстве. Очевидно, что опыт Ямало-Ненецкого автономного округа может быть рассмотрен при регламентации порядка формирования на федеральном уровне реестра лиц из числа коренных малочисленных народов, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность.

Следует также заметить, что если порядок формирования Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации¹ в настоящее время определён в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», то порядок формирования Единого перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации² в настоящее время не установлен, само понятие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации также даётся только в Федеральном законе от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», но не в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», что вряд ли оправданно;

- чёткого разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов;
- установления юридических процедур участия коренных малочисленных народов в принятии решений, затрагивающих права малочисленных народов;
- закрепления механизма проведения этнологической экспертизы в целях защиты прав коренных малочисленных народов при принятии решений о хозяй-

¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации»// СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

² См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.04.2006 г. № 536-р «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»// СЗ РФ. 2006. № 17 (2 ч.). Ст. 1905.

ственном освоении территорий в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- определения целей и мер государственной и муниципальной поддержки лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, ведущим традиционный образ жизни, а также их объединений;

- установления форм самоорганизации коренных малочисленных народов, а также форм поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

- установления условий и особенностей промышленного использования земель и природных ресурсов на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

- закрепления основных гарантий реализации прав коренных малочисленных народов в области использования ими земель и природных ресурсов на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, поддержки их хозяйственной деятельности, обеспечения социальных, духовно-культурных и экономических прав данных народов.

2. В связи с совершенствованием разграничения полномочий в Федеральном законе от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» потребуется внесение соответствующих изменений в федеральные законы от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», о чём уже говорилось ранее. При этом значимым моментом является дифференциация вопросов местного значения в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей между органами местного самоуправления муниципальных образований в рамках двухуровневой системы.

Следует отметить, что законопроектом № 433488 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», внесённым в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации членом Совета Федерации Российской Федерации А. И. Отке, предлагается внесение ряда изменений в федеральное законодательство в части совершенствования разграничения полномочий. В частности, предлагается дополнить полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по защите прав коренных малочисленных народов; аналогичными полномочиями предлагается расширить перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых данными органами самостоятельно за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации (без учёта субвенций из федерального бюджета)¹. Кроме того, предлагается также расширить перечни вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов за счёт вопросов по разработке и осуществлению мер, направленных на реализацию прав коренных малочисленных народов².

¹ Речь идёт о внесении изменений в ст. 21 и 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

² Имеется в виду дополнение вопросов местного значения, установленных в ст. 15 и 16 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Относительно предлагаемых изменений необходимо отметить следующее. В целом, не отрицая значимость указанных изменений, тем не менее, обратим внимание на ряд факторов.

Во-первых, предлагаемые изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» касаются только расширения вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов. Компетенция поселений, как городских, так и сельских, при этом не затрагивается. В то же время, защита исконной среды обитания и обеспечение традиционного образа жизни для жителей городских округов, основу которых, как правило, составляют крупные города, иногда – несколько населённых пунктов чаще городского типа, не столь актуальна, чем, скажем, для жителей сельских поселений. В этой связи исключение сельских поселений, в которых чаще всего компактно проживают лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, в том числе коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, вряд ли оправданно.

Во-вторых, помимо закрепления самих вопросов местного значения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», необходимо установить конкретные полномочия органов местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей в других федеральных законах, действующих в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, возможно, дифференцированно в зависимости от уровня муниципального образования. Иначе разграничение полномочий в отношении органов местного самоуправления нельзя считать состоявшимся.

В-третьих, предлагаемые изменения Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» касаются расширения перечней вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов, которые представляют собой определённые сферы жизнедеятельности населения (своего рода предметы ведения муниципальных образований). На основании закреплённых вопросов местного значения конкретных видов муниципальных образований в отраслевых и специальных федеральных законах устанавливаются полномочия органов местного самоуправления.

Таким образом, вопросами местного значения определяются только сферы жизнедеятельности населения, основные полномочия в рамках этих сфер локализуются в отраслевых федеральных законах. В отличие от данного порядка, модель разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, построенная Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», носит несколько иной характер.

В Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяются не определённые сферы жизнедеятельности, в рамках которых в последующем устанавливаются полномочия органов власти, а непосредственно сами полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемые ими самостоятельно за счёт средств регионального бюджета. Данные полномочия перечислены в п. 2 ст. 26.3 названного федерального закона. При этом данные полномочия должны быть в полной мере согласованы с полномочиями региональных

органов, установленных в отраслевых и специальных федеральных законах по предметам совместного ведения. Такой подход вытекает из требований абз. 2 п. 4 ст. 26.3 названного федерального закона, согласно которому «перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не может быть изменён иначе как путём внесения изменений и (или) дополнений в пункт 2 настоящей статьи...».

Таким образом, простым дополнением перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации указанием на полномочия по защите прав коренных малочисленных народов, проблему правильного законодательного установления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей не решить. Для этого необходимо включение в перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, реализуемых данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), установленный в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» всех полномочий, реализуемых в указанном порядке. Порядок реализации и финансирования всех других полномочий, не отражённых в данном перечне, должен иметь иной характер, чем это указано в ст. 26.3 данного федерального закона (например, они могут рассматриваться как переданные государственные полномочия федеральных органов государственной власти и в этом случае должны финансироваться за счёт средств федерального бюджета).

Безусловно, следует признать громоздкость и сложность самой процедуры разграничения полномочий, установленной в Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в том числе и в отношении защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. В то же время нельзя не учитывать, что в плане разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации данный федеральный закон носит системообразующий характер, тем самым обеспечивает единство подходов в разграничении полномочий между органами государственной власти различных территориальных уровней.

Из сказанного следует, что задачу правильного и полного разграничения полномочий в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации с помощью рассмотренного законопроекта № 433488 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» решить не представляется возможным.

В рамках предлагаемого разграничения полномочий не учитывается также, что вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей актуальны не для всех субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этой связи подход к определению полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должен учитывать наличие в пределах указанных территорий мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности мало-

численных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами.

3. Развитие действующего отраслевого законодательства в области традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации должно быть направлено на уточнение правового режима традиционного природопользования, создание системы дополнительных гарантий в области реализации прав коренных малочисленных народов на территориях традиционного природопользования. Это вытекает из требований Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и соответствует системным подходам в развитии российского законодательства.

В частности, в определённой корректировке нуждается Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ. Так, согласно ст. 39.14 указанного документа, при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов России для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам предоставления таких земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов. Предоставление земельных участков должно осуществляться с учётом результатов данных сходов или референдумов. Между тем порядок проведения таких сходов и референдумов на сегодняшний день нормативными правовыми актами не установлен. Таким образом, нарушен системный подход к регулированию указанных отношений.

4. Рассматривая проблему систематизации законодательства в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, нельзя не отметить, что, к сожалению, не все субъекты Российской Федерации обеспечивают целенаправленную защиту прав коренных малочисленных народов Севера России. Так, практически отсутствует специальное законодательство, направленное на защиту прав указанных этнических общностей в Чукотском автономном округе, Республике Тыва, Республике Коми, Архангельской области, Магаданской области и некоторых других субъектах Российской Федерации. Представляется, что причинами такой ситуации являются, во-первых, неопределённость объёмов полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, вызванная сохраняющимися проблемами в разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹; во-вторых, недостаточность финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, позволяющей решать указанные проблемы; в-третьих, отсутствие политической воли со стороны органов власти субъектов Российской Федерации по решению указанных проблем, которое в сочетании с нечёткостью в определении полномочий субъекта Российской Федерации позволяет проводить такую пассивную политику.

В некоторых субъектах Российской Федерации законодательство в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных

¹ См. об этом: Андриченко Л. В., Постников А. Е. Проблемы разграничения законодательных полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 28–37.

этнических общностей носит разрозненный характер, рассредоточено между рядом законов, что приводит к неоправданному «дроблению» предметов правового регулирования между несколькими законами. С этих позиций законодательство субъектов Российской Федерации нуждается в большей консолидации. Так, в Республике Саха (Якутия) имеется целесообразность объединения в рамках одного закона «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» таких законодательных актов, как:

- Закон Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)»;
- Закон Республики Саха (Якутия) от 08.11.2012 г. 1112-З № 1145-IV «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни»;
- Закон Республики Саха (Якутия) от 10.07.2003 г. 59-З № 121-III «О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей (территорий) их компактного проживания в Республике Саха (Якутия) (новая редакция)»;
- Закон Республики Саха (Якутия) от 15.04.2004 г. 133-З № 269-III «О распространении положений Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» на русских арктических старожилов Якутии (походчан и русскоустыинцев)».

Вполне мог бы быть инкорпорирован в рамках единого закона в дополнение к указанным и Закон Республики Саха (Якутия) от 27.01.2005 г. 207-З № 419-III «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция)».

В рамках второго консолидированного закона могли бы быть объединены такие законы, как:

- Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 г. 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»;
- Закон Республики Саха (Якутия) от 01.03.2011 г. 897-З № 715-IV «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»;
- Закон Республики Саха (Якутия) от 13.07.2006 г. 370-З № 755-III «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)».

Наконец, в рамках третьей группы под общим названием Закона Республики Саха (Якутия) «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» могли бы быть объединены:

- Закон Республики Саха (Якутия) от 20.02.2004 г. 111-З № 243-III «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»;
- Закон Республики Саха (Якутия) от 10.11.2011 г. 980-З № 857-IV «О государственной поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)».

Как представляется, такая инкорпорация близких по предмету регулирования законов субъекта Российской Федерации оптимизировала бы не только правовую базу субъекта Российской Федерации в данной области отношений, но и способствовала повышению эффективности правоприменительной практики за счёт повышения качества закона. Аналогичные проблемы стоят и перед другими субъектами Российской Федерации, имеющими множественное законодательное регулирование за счёт неоправданного количества актов (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Хабаровский край, Сахалинская область и др.).

Структурно-содержательный анализ правового обеспечения нормативной правовой основы субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере позволил выявить типичные, в первую очередь юридические, недостатки и ошибки в осуществлении защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В числе этих проблем: несогласованность терминологических определений с положениями федерального законодательства; мелкотемье предметов законодательного регулирования и недостаточная определённость в установлении предметов правового регулирования законов; вторжение в компетенцию органов власти другого уровня при регулировании соответствующих вопросов; несвоевременное обновление и актуализация регионального законодательства и др.

Так, одной из проблем регионального законотворчества в рассматриваемой сфере остаётся нечёткость определения предмета регулирования в названии соответствующего закона субъекта Российской Федерации либо несоответствие между названием закона и реальными пределами его законодательного регулирования. Так, в наименованиях отдельных законов субъектов Российской Федерации встречаются такие термины, как «некоторые вопросы», «отдельные вопросы»¹, что не способствует определённости в установлении предмета регулирования соответствующего закона. Между тем, как отмечается в Методических рекомендациях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 г. № вН2-18/490), наименование законопроекта должно быть точным, чётким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчётом, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро найти.

Имеют место ситуации, когда закон субъекта Российской Федерации уже принимается в таком виде, когда по предмету регулирования он не соответствует ни объёму, ни содержанию полномочий субъекта Российской Федерации в данной сфере, требующих законодательного регулирования. Примером подобного рода является Закон Камчатского края от 26.05.2009 г. № 268 «Об отдельных полномочиях органов государственной власти Камчатского края по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Российской Федерации»². Закон содержит всего три статьи, одна из которых определяет предмет регулирования закона, другая – порядок вступления его в юридическую силу, а третья – об утверждении Законодательным Собранием Камчатского края предложений по формированию перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и направлении их в Правительство Российской Федерации. Таким образом, весь закон, по существу, содержит только одно положение, которое, к тому же, не требует законодательной регламентации.

¹ См., например: Закон Иркутской области от 09.12.2013 г. № 111-ОЗ «Об отдельных вопросах деятельности общин коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области»// Областная. 2013. № 139; Закон Иркутской области от 16.12.2013 г. № 140-ОЗ «Об отдельных вопросах организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области»// Областная. 2013. № 146; Закон Республики Алтай от 09.06.2017 г. № 16-ПЗ «О регулировании некоторых вопросов в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих в Республике Алтай»// Сборник законодательства Республики Алтай. 2017. № 144(150). С. 5.

² Официальные Ведомости. 2009. № 97–103.

Похожие примеры законотворчества имеют место и в других субъектах Российской Федерации¹. Регулирование указанных вопросов в этом случае, как правило, переносится на подзаконный уровень, что снижает роль закона в решении указанных вопросов, либо вообще решение указанных вопросов в субъекте Российской Федерации остаётся без внимания. Неполнота законодательства, его фрагментарность приводят к «распылённости» правового регулирования. Между тем имеющийся у субъектов Российской Федерации объём полномочий обеспечивает возможность осуществления ими комплексного законодательного регулирования, что позволяет определять разные формы, способы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Всё это свидетельствует о необходимости проведения систематизации законодательства в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей на уровне субъектов Российской Федерации, в том числе, исключения дробления предметов законодательного регулирования в рассматриваемой сфере.

Важно отметить, что именно на уровне субъекта Российской Федерации имеются реальные возможности учёта особенностей в обеспечении развития коренных малочисленных народов Севера. Как известно, нельзя строить государственную политику в отношении коренных малочисленных народов Севера, рассматривая данные народы в качестве укрупнённого, однородного, недифференцированного объекта управленческого воздействия. При таком подходе вряд ли можно рассчитывать на практический эффект от её реализации. В этой связи следует заметить, что ещё в Декларации ООН о правах коренных народов специально обращается внимание на то, что их положение «различно в разных регионах и в разных странах и что необходимо принимать во внимание важность национальных и региональных особенностей и различных исторических и культурных традиций». К сожалению, данный факт не всегда встречает должную поддержку в субъектах Российской Федерации. Без решения этой проблемы и осуществления индивидуального подхода органов государственной власти субъектов Российской Федерации к обеспечению прав каждого малочисленного народа, проживающего на их территории, Российская Федерация не решит проблем данных народов.

Как видим, решение проблемы систематизации законодательства в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей требует разработки комплекса мер, реализация которых потребует внести коррективы в целый ряд федеральных законов².

¹ См., например: Закон Иркутской области от 09.12.2013 г. № 111-ОЗ «Об отдельных вопросах деятельности общин коренных малочисленных народов, представители которых проживают на территории Иркутской области»// Областная. 2013. № 139; Закон Республики Тыва от 10.06.2011 г. № 678 ВХ-1 «О порядке и сроках направления общиной коренного малочисленного народа тувинцев-тоджинцев сообщения об изменении в устав, о решении о ликвидации или самороспуске»// Тувинская правда. 2011, 21 июня. Приложение 23, спецвыпуск; др.

² Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О недрах», Федеральный закон «Об экологической экспертизе», Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и другие.

Предложения по формированию модели правового регулирования в области отношений, связанных с защитой прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Л. В. Андриченко, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Достижение устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации требует системных изменений законодательства Российской Федерации как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Говоря о правовом обеспечении защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, необходимо обратить внимание на то, что Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике отнесено к стратегическим приоритетам Российской Федерации в Арктике, а обеспечение рационального природопользования в местах компактного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, сохранение культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов, связанных с развитием туризма, в том числе экологического, – к числу основных мер в области социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации.

В этой связи прогнозирование развития законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации позволяет выделить два основных сценария:

1) *радикальный сценарий* – предполагает разработку и принятие новой редакции Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», предусматривающего создание эффективных механизмов защиты прав коренных малочисленных народов и корректировку на этой основе всего блока законодательного регулирования, как специального, так и отраслевого, в области защиты прав коренных малочисленных народов;

2) *сценарий инерционный* – исходит из сохранения действующих специальных федеральных законов (от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»), но с внесением в них точечных изменений, призванных усилить гарантии прав коренных малочисленных народов, а также осуществить сопутствующие изменения всего блока отраслевого законодательства (в области регулирования земельных, лесных отношений, отношений в сфере рыболовства, обеспечения социальных прав и др.) в целях обеспечения его внутренней согласованности и повышения качества правового регулирования.

К числу плюсов первой, так называемой «радикальной» модели развития законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов, можно отнести усиление системных свойств Федерального закона «О гарантиях прав ко-

ренных малочисленных народов Российской Федерации», обеспечение его прямого действия по ряду направлений, прежде всего:

1) восполнение категориально-понятийного аппарата федерального закона как основного инструментария в регулировании;

2) расширение возможностей для налаживания прямых контактов общин, союзов (ассоциаций) общин коренных малочисленных народов с органами государственной власти и местного самоуправления, в том числе, за счёт внедрения института публично-правовых (с элементами гражданско-правовых) соглашений между общинами, союзами (ассоциациями) общин коренных малочисленных народов и органами государственной власти и местного самоуправления;

3) повышение эффективности правового регулирования (за счёт исключения дублирующих, не имеющих специальную направленность общих регуляторов и фактически излишних либо недействующих норм);

4) уточнение сферы действия закона за счёт включения в число субъектов правоотношений общин и иных объединений коренных малочисленных народов, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности, а также юридических лиц всех форм собственности, зарегистрированных на территории Российской Федерации, основными видами деятельности которых являются виды традиционной хозяйственной деятельности и в которых более половины рабочих мест занято лицами из числа малочисленных народов;

5) закрепления основных принципов государственной политики Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов, в том числе лежащих в основе развития всего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов;

6) уточнения форм правовых актов, участвующих в обеспечении правового регулирования защиты коренных малочисленных народов путём указания на общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, а также муниципальные нормативные правовые акты (с учётом произведённого разграничения полномочий);

7) уточнение и приведение в соответствии с общими принципами разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по вопросам защиты прав коренных малочисленных народов;

8) определения системы мер государственной и муниципальной поддержки лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, общин, союзов (ассоциаций) общин коренных малочисленных народов в целях сохранения самобытности и защиты прав данных народов;

9) закрепление принятия Правительством Российской Федерации государственной программы в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, укрепления их социально-экономического потенциала, сохранения исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов, а также установления участия в её реализации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при наличии на их территории мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами;

10) установления на уровне отсылочной нормы к постановлению Правительства Российской Федерации порядка возмещения и методики определения размера убытков, причинённых коренным малочисленным народам, объединениям коренных малочисленных народов в результате хозяйственной и иной деятельности

организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов;

11) детального определения целей, порядка, условий заключения соглашений органов государственной власти субъектов Российской Федерации с союзами (ассоциациями) общин коренных малочисленных народов, а также соглашений органов местного самоуправления с общинами коренных малочисленных народов;

12) определения порядка подтверждения отнесения лиц к числу коренных малочисленных народов, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами;

13) установление общего порядка проведения этнологической экспертизы;

14) более детальное закрепление прав и обязанностей лиц из числа коренных малочисленных народов в различных сферах социального и экономического развития, а также решение других вопросов.

Реализация радикального сценария потребует прохождения следующих этапов.

Первый этап – включает разработку и принятие новой редакции Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» с учётом предлагаемых выше новелл. Одновременно с данным федеральным законом целесообразно пакетом разработать и внести изменения в такие базовые федеральные законы, как Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части регламентации полномочий региональных и муниципальных органов власти, с тем, чтобы подключить региональный уровень законодательных (представительных) органов государственной власти к подготовке изменений регионального законодательства в части регламентации прав коренных малочисленных народов.

При этом желательно было бы ввиду значительных изменений отложить вступление в силу базового федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» с тем, чтобы провести отладку всей правовой системы под новое законодательное регулирование.

Второй этап мог бы включать изменения в отраслевом законодательном регулировании в части, затрагивающей права коренных малочисленных народов в области их традиционной хозяйственной деятельности и традиционных промыслов (законодательство об охоте, о рыболовстве, земельное, водное, лесное и др. законодательство). Представляется, что данные изменения могут затронуть более 80 только федеральных законов.

Третий этап – приведение законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством. При этом развитие регионального законодательства должно строиться, прежде всего, с учётом преобладающих видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Подобный подход к изменению законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов позволит избежать дисбаланса в правовом регулировании и обеспечить его комплексное развитие.

Второй инерционный сценарий, основанный на сохранении действующих специальных федеральных законов – от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» при внесении точечных изменений в отраслевое законодательство, от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири

и Дальнего Востока Российской Федерации», как определяющих общую направленность и принципы регламентации отношений в области защиты прав коренных малочисленных народов, но с минимальной их доработкой в виде внесения отдельных, «точечных» изменений, с учётом имеющихся в указанных федеральных законах явных проблем в виде наличия пробелов, несогласованностей и иных дефектов правового регулирования без изменения базовой модели, тем не менее, также потребует изменения блока отраслевого законодательного регулирования в целях повышения гарантий защиты прав коренных малочисленных народов, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Дальнейшее развитие законодательства Российской Федерации в области защиты прав коренных малочисленных народов должно осуществляться с учётом сохранения отчасти патерналистского характера государственной политики в отношении коренных малочисленных народов, связанной с осуществлением их всесторонней поддержки со стороны государства ввиду особых условий их проживания, уязвимости социально-экономического положения, при одновременном расширении возможностей для саморазвития этих народов, включая обеспечение эффективного участия этих народов в принятии решений на государственном и муниципальном уровнях по вопросам их устойчивого развития, а также мобилизации внутренних ресурсов коренных малочисленных народов.

Дефекты правового регулирования традиционного природопользования, осуществляемого коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и пути их устранения

***Н. И. Хлуденева**, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
отдела экологического и аграрного законодательства Института законодатель-
ства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*

*«Коренное население и его общины, а также дру-
гие местные общины призваны играть жизненно важ-
ную роль в рациональном использовании и улучшении
окружающей среды с учётом их знаний и традиционной
практики. Государства должны признавать и должным
образом поддерживать их самобытность, культуру
и интересы и обеспечивать их эффективное участие
в достижении устойчивого развития»¹*

С правовой точки зрения, традиционное природопользование, осуществляе-
мое коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации (далее – традиционное природопользование) – это исто-
рически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование
способы использования объектов животного и растительного мира, других природ-
ных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего
Востока Российской Федерации (далее – коренные народы)².

Для коренных народов данный вид по сути комплексного природопользова-
ния имеет этносохраняющее значение, зачастую выступая «единственно доступной
формой жизнеобеспечения, к которой эти народы подготовлены профессионально
и психологически»³.

Накопленный коренными народами за весь постсоветский период опыт тра-
диционного природопользования показывает слабую приспособленность форм
и методов его осуществления к современным экономическим условиям. Об этом же
свидетельствует и релевантный опыт зарубежных стран – Норвегии, Финляндии,

¹ Принцип 22 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml (дата обращения: 02.10.2019).

² Ст. 1 Федерального закона от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

³ Жуков М. А. Материалы к концепции законопроекта «О внесении изменений в Феде-
ральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочис-
ленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и отдельные
законодательные акты». URL: <https://arctic-today.ru/index.php/korennye-narody-i-starozhily-severa-i-arktiki/96-materialy-k-kontseptsii-zakonoproekta-o-vnese-nii-izmenenij-v-federalnyj-zakon-o-territoriyakh-traditsionnogo-prirodopolzovaniya-korennykh-malochislennykh-na-rodov-severa-sibiri-i-dalnego-vostoka-rossijskoj-federatsii-i-otdelnye-zakonodatelnye-akty-rossijsk> дата
обращения: 02.10.2019).

США, Канады и др.¹. В этой связи, очевидно, что этот особый вид хозяйственной деятельности не может развиваться без установленных государством различных правовых, экономических, организационных и иных преференций².

Как правило, для осуществления традиционного природопользования требуются обширные территории, в границах которых одновременно с коренными народами могут хозяйствовать субъекты экономической деятельности, не относящиеся к этим народам. Такое соседство зачастую сопровождается конфликтами между коренными народами и другими природопользователями, одинаково заинтересованными в использовании природных ресурсов.

В последние десятилетия наблюдается устойчивая тенденция нарастания социальной напряжённости в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов в связи с исчерпанием запасов природных ресурсов в районах с наиболее благоприятными природно-климатическими условиями и расширением промышленного освоения территорий, исконно занимаемых коренными народами. В перспективе эта тенденция сохранится, так как интенсивное промышленное развитие существенно сокращает возможности ведения традиционного природопользования, способствует изъятию из традиционного хозяйственного оборота значительных площадей оленных пастбищ и охотничьих угодий, загрязняет используемые для традиционных промыслов водные объекты, истощает их запасы³.

В силу отмеченного актуальной видится задача повышения эффективности государственного регулирования, в том числе правового, осуществления традиционного природопользования, особенно на территориях активного промышленного освоения, в целях обеспечения устойчивого развития этих народов – укрепления их социально-экономического потенциала, сохранения исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей.

Текущее правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением и защитой прав коренных народов в сфере традиционного природопользования, обширно. На федеральном уровне действуют десятки законодательных и иных нормативных правовых актов в той или иной степени, затрагивающих рассматриваемую сферу⁴. Ещё более объёмным является законодательство субъектов Российской

¹ См., например: Алексеев В. В. Основные направления государственной политики Канады по освоению северных территорий на рубеже XX и XXI веков // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2014. № 1 (2). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-napravleniya-gosudarstvennoy-politiki-kanady-po-osvoeniyu-severnyh-territoriy-na-rubezhe-xx-i-xxi-vekov> (дата обращения: 02.10.2019).

² См.: Тураев В. А. Традиционное рыболовство как конфликт интересов аборигенных обществ, бизнеса и власти. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/traditsionnoe-rybolovstvo-kak-konflikt-interesov-aborigennyh-soobshchestv-biznesa-i-vlasti>; Бежеков Д. Проблемы традиционного рыболовства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России на примере Камчатского края // PEOPLES-RIGHTS.RU: информационный портал. URL: <http://www.peoples-rights.ru/problemny-traditsionnogo-rybolovstva-korennyh-malochislennykh-narodov-severa-sibiri-i-dalnego-vostoka-rf-na-primere-kamchatskogo-kraya> (дата обращения: 02.10.2019).

³ См. Раздел II Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р.

⁴ См. федеральные законы от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Земельный, Лесной, Водный кодексы и др.

Федерации, в которых проживают коренные народы¹. При этом ключевую роль в упорядочении общественных отношений, складывающихся в процессе реализации лицами, относящимися к коренным народам, прав на пользование природными объектами (природными ресурсами), выполняет природоресурсное законодательство. Именно водное, лесное, земельное и иное природоресурсное законодательство

¹ В числе ведущих субъектов Российской Федерации по уровню развития законодательных основ традиционного природопользования коренных народов – Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, Республика Саха (Якутия), Красноярский, Хабаровский и Камчатский края, Сахалинская область. Региональный срез законодательного регулирования показывает широту его предметного спектра – от общей регламентации правового статуса коренных народов и до вопросов северного домашнего оленеводства (см., например, законы Республики Саха (Якутия) от 25.06.1997 г. № 179-1 «О северном домашнем оленеводстве», от 31.03.2005 г. 227-3 № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)», от 16.06.2005 г. 250-3 № 507-III «О регулировании пользования и распоряжения особым природным ресурсом – ископаемыми остатками мамонтовой фауны», от 13.07.2006 г. 370-3 № 755-III «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», от 19.06.2007 г. 464-3 № 945-III «О рыболовстве, рыбном хозяйстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 31.01.2008 г. 550-3 № 1115-III «О реализации отдельных полномочий в сфере лесных отношений в Республике Саха (Якутия)», от 01.03.2011 г. 897-3 № 715-IV «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», от 08.11.2012 г. 1112-3 № 1145-IV «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни», от 21.02.2013 г. 1158-3 № 1231-IV «О правилах использования лесов для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства в Республике Саха (Якутия)», от 19.04.2013 г. 1193-3 № 1279-IV «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов», от 3.07.2018 г. 2043-3 № 1645-V «Об ответственном недропользовании»; законы Ямало-Ненецкого автономного округа – от 28.12.2005 г. № 113-ЗАО «О факториях Ямало-Ненецкого автономного округа», от 28.12.2005 г. № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих традиционные виды хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа», от 06.10.2006 г. № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе», от 05.05.2010 г. № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе», от 02.03.2016 г. № 1-ЗАО «О гарантиях прав лиц, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе», от 06.06.2016 г. № 34-ЗАО «Об оленеводстве в Ямало-Ненецком автономном округе», от 27.02.2017 г. № 1-ЗАО «Об аквакультуре (рыбоводстве), рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов на территории Ямало-Ненецкого автономного округа»; законы – от 04.12.2001 г. № 85-оз «О традиционных видах деятельности коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе», от 07.07.2004 г. № 44-оз «О развитии северного оленеводства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», от 17.10.2005 г. № 82-оз «О пользовании участками недр местного значения на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», от 28.12.2006 г. № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», от 26.02.2007 г. № 4-оз «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», от 20.09.2010 г. № 141-оз «О факториях в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», от 29.12.2006 г. № 148-оз «О регулировании отдельных вопросов в области водных и лесных отношений на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», от 29.03.2018 г. № 34-оз «О регулировании отдельных отношений в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»). Однако нельзя не обратить внимание на то, что многие из действующих в субъектах Российской Федерации нормативных правовых актов не только схожи между собой, но и нередко буквально воспроизводят положения аналогичных по предмету правового регулирования федеральных законов.

определяет принципы и общий порядок природопользования, осуществляемого этими народами.

Проведённый анализ показывает, что в стране в целом и в субъектах Российской Федерации в частности созданы законодательные основы, закрепляющие права коренных народов в сфере традиционного природопользования, однако осуществление этих прав зачастую затруднено, как в связи с объективным сокращением биоразнообразия, ухудшением состояния окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов вследствие усиления антропогенной нагрузки на эти территории, так и из-за отсутствия эффективного правового механизма их действия. В этой связи, по-прежнему, основная проблема – право коренных народов беспрепятственно заниматься традиционным природопользованием на принципах неистощительного использования объектов животного и растительного мира – остаётся пока нерешённой¹.

Пик развития системы правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе традиционного природопользования, пришёлся на первое десятилетие XXI века, однако в связи с запоздалым принятием подзаконных нормативных правовых актов реализация многих законодательных установлений была затруднена. Так, к примеру, Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации был утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации только № 631-р в 2009 году, в то время как многие права коренных народов на пользование природными ресурсами в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности на специальных льготных условиях появились в законодательстве Российской Федерации существенно раньше (например, право на безвозмездное пользование в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами было закреплено Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в 1999 году).

Можно обозначить два ключевых направления, по которым развивалось в последние десятилетия и продолжает развиваться в настоящее время правовое регулирование традиционного природопользования в России:

- закрепление прав коренных народов на пользование природными ресурсами и регламентация порядка их осуществления;
- создание правовых условий для сохранения и развития традиционного природопользования (правовая охрана территорий, на которых коренные народы осуществляют традиционную хозяйственную деятельность, в том числе, посредством создания территорий традиционного природопользования, особо охраняемых природных территорий, закрепление мер государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, определение порядка исчисления размера убытков, причинённых объединением коренных народов в результате хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов и др.).

Реализация каждого из указанных направлений показывает, что, несмотря на тенденцию нарастания законодательного и иного нормативного правового регулирования отношений, связанных с обеспечением и защитой прав коренных народов в сфере традиционного природопользования, как на федеральном уровне, так

¹ См. подробнее об этом: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2018 году». URL: <http://www.sobranie.info/files2019/319646017160519-10.pdf> (дата обращения: 02.10.2019).

и в субъектах Российской Федерации, лица, относящиеся к коренным народам, и их объединения сталкиваются с серьёзными трудностями при осуществлении своих прав на пользование природными объектами (природными ресурсами). При этом в последние годы всё отчётливее проявляет себя «агрессивная нормативно-правовая тенденция по ухудшению положения коренных малочисленных народов в части защиты их права на традиционное природопользование»¹. Из федерального законодательства постепенно исключаются нормы, закрепляющие преференции для осуществления традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, и наоборот, появляются требования, усложняющие порядок доступа коренных народов к природным объектам (природным ресурсам)².

Такая концептуальная направленность российского законодательства (по сути, дегуманизация правового регулирования отношений, связанных с обеспечением и защитой прав коренных народов в сфере традиционного природопользования) способствует увяданию традиционных промыслов и традиционной хозяйственной деятельности в нашей стране. Отчасти поэтому многими экспертами российское законодательство о коренных народах справедливо характеризуется как неустойчивая, противоречивая, часто имитационная, по многим параметрам находящаяся в начальном состоянии, недостаточно согласованная с международно-правовыми требованиями формирующаяся правовая реальность³.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание, – это то, что все дефекты (пробелы, коллизии и др.) правового регулирования традиционного природопользования хорошо известны как федеральному, так и региональному законодателю. Ещё в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р., отмечалось, что:

- требует совершенствования законодательное регулирование создания территорий традиционного природопользования, которые могут стать эффективным инструментом сохранения и развития традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов;

- необходимо внесение изменений в земельное законодательство в части установления безвозмездного срочного пользования малочисленными народами земельными участками для традиционного природопользования, в законодательство о рыболовстве и животном мире – в части приоритетного доступа коренных народов к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, к водным биологическим ресурсам и охотничьим животным.

Из контекста указанной Концепции следует, что все вышеобозначенные задачи должны были быть решены к концу 2015 года. Предполагалось, что к этому времени коренные народы получат приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, водным биологическим ресурсам и охотничьим животным, а также им будут созданы условия для безвозмездного срочного пользования зе-

¹ Гоголев П. В., Маякунов А. Э. Земля как категория конституционно-правовой политики и общественного дискурса в контексте традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 13–19.

² Так, Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» территории традиционного природопользования были исключены из категорий особо охраняемых природных территорий, что привело к ослаблению правового режима охраны указанных территорий. При этом указанные изменения не оказали никакого влияния на процесс образования территорий традиционного природопользования.

³ Кряжков В. А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. 2012. № 5. С. 27–35.

мельными участками в целях традиционного природопользования. Кроме того, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов должны были появиться первые модельные территории традиционного природопользования федерального значения, на основе которых в дальнейшем сформирована сеть территорий традиционного природопользования федерального значения. Однако эти идеи не были реализованы на практике, в том числе и потому, что Концепция устойчивого развития коренных народов не определяла «новые подходы и направления развития законодательства о данных народах»¹.

Одним из самых значимых для коренных народов был и остаётся земельный вопрос. Как уже было отмечено ранее, связь этих народов с землёй (исконной средой обитания) имеет особую важность для сохранения и развития их культуры и духовных ценностей: «окружающий мир, земля для коренных народов – это священное, живое существо... владение землёй или отношение к ней как к товару, который может быть использован, а затем брошен, считается у них страшнейшим преступлением, заслуживающим проклятия»².

В Конвенции Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» от 7 июня 1989 года за коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают³. Вместе с тем вопросы земельных прав на традиционные исконные земли коренных народов во многих странах остаются до настоящего времени скорее риторическими⁴. Так, «в Финляндии большинство саами живут в самой северной части страны, которую Конституция и Закон о статусе саами признают в качестве исконной саамской территории. Тем не менее, действующее законодательство не признаёт за саами какие-либо особые земельные права на их собственную исконную территорию и не предоставляет их, а также не признаёт за саами никаких исключительных прав на сохранение традиционного уклада жизни. Большая часть (до 90 %) демаркированной исконно саамской территории считается в Финляндии государственной собственностью... Сложная ситуация и в Норвегии. Действующее законодательство страны не признаёт за норвежскими саами какие бы то ни было особые земельные права и не предоставляет им их. Такое игнорирование и отрицание прав саами в Норвегии обусловлено применением известного принципа «terra nullius», так как государство может претендовать на владение лишь «бесхозными землями»⁵.

Следует отметить, что российское законодательство неоднозначно определяет объём прав коренных народов и их объединений на пользование землями различных категорий для целей защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, традиционного природопользования.

¹ Кряжков В. А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. 2012. № 5. С. 32.

² Иванова Ж. Б., Горбунов С. Н., Молчанов Б. А. Теоретические аспекты исследования проблемы определения понятия «Коренной народ» как субъекта гражданских правоотношений // Юридическая наука. 2014. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-aspekty-issledovaniya-problemy-opredeleniya-ponyatiya-korennoy-narod-kak-subekta-grazhdanskikh-pravootnosheniy> (дата обращения: 02.10.2019).

³ Россия не является Стороной Конвенции Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» от 7 июня 1989 года.

⁴ Транин А. А. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера (проблемы и перспективы) / Отв. ред. М. М. Бринчук. М., 2010. URL: http://igpran.ru/public/publiconsite/Tranin_Monografiya.pdf (дата обращения: 02.10.2019).

⁵ Транин А. А. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера (проблемы и перспективы) / Отв. ред. М. М. Бринчук. М., 2010. URL: http://igpran.ru/public/publiconsite/Tranin_Monografiya.pdf (дата обращения: 02.10.2019).

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» коренные народы, их объединения, а также лица, относящиеся к коренным народам, имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов землями различных категорий, необходимыми им для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами.

Однако из положений ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» следует, что земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы общинам коренных народов для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных народов только в аренду.

Реализация коренными народами права на безвозмездное пользование в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности землями всех категорий затруднена также и в случае, когда речь идёт о необходимости пользования ими землями лесного фонда.

Определяющее влияние на состояние реализации прав коренных народов в сфере землепользования оказывает принудительное отчуждение предоставленных им в пользование земельных участков для государственных и муниципальных нужд (как правило, для ведения работ, связанных с использованием недр).

Так, в соответствии со ст. 49, 56.3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) изъятие земель и земельных участков для государственных или муниципальных нужд может быть осуществлено по основаниям, предусмотренным федеральными законами, и может быть обосновано лицензией на пользование недрами. В свою очередь, согласно ст. 25.2 Закона Российской Федерации «О недрах», допускается осуществлять изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, если такие участки необходимы для ведения работ, связанных с использованием недр. При этом права граждан и юридических лиц, в том числе лиц, относящихся к коренным народам, их объединений, на земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недр, прекращаются в соответствии с гражданским, земельным законодательством и Законом Российской Федерации «О недрах». То есть, действующим законодательством не предусмотрены какие-либо специальные гарантии защиты интересов коренных народов в продолжении традиционного природопользования на землях, изымаемых для государственных и муниципальных нужд. Кроме того, сама процедура изъятия земельных участков в федеральном законодательстве не детализирована, что нередко приводит к злоупотреблениям со стороны должностных лиц, реализующих процедуру изъятия земель.

Немало проблем возникает и при реализации законодательных механизмов осуществления традиционного рыболовства.

Так, в соответствии с действующей редакцией ст. 25 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных народов рыболовство осуществляется лицами, относящимися к указанным народам, и их общинами, как с предоставлением рыболовного участка, так и без его предоставления. При этом границы рыболовных участков определяются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.06.2018 г. № 681 «Об утверждении Правил определения границ рыболовных участков».

Практика осуществления коренными народами традиционного рыболовства подтверждает, что не всегда при установлении перечней рыболовных участков

в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации корректно определяется их целевое назначение, что, в свою очередь, не позволяет коренным народам осуществлять данный вид рыболовства на определённых территориях¹.

Ещё одна проблема в рассматриваемой сфере обусловлена тем, что Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предусматривает механизм распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, реализуемого органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах утверждённых общих допустимых уловов водных биоресурсов на основании решений о предоставлении водных биоресурсов в пользование (ст. 30, 31). При этом квота для традиционного рыболовства, выделенная субъекту Российской Федерации, распределяется между лицами, относящимися к коренным народам, и их общинами в объёмах соответствующего водного биоресурса, указанных в заявках о предоставлении водных биоресурсов в пользование, поданных такими лицами и общинами (п. 5 Правил распределения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 05.05.2018 г. № 558).

Практика реализации вышеприведённых нормативных установлений показывает, что предусмотренный заявительный порядок распределения квот препятствует реализации коренными народами права на осуществление традиционного рыболовства.

Нельзя также не отметить, что эффективность законодательного регулирования традиционного рыболовства в определённой степени снижается и из-за присутствующих в Федеральном законе «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» правовых неопределённостей (например, в части правового наполнения содержания понятия «рыболовство как основа существования коренных народов»), которые в процессе реализации законодательных установлений нередко толкуются не в пользу коренных народов.

Жизнедеятельность коренных народов зачастую зависит от возможности использования ими лесов. В местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности лица, относящиеся к коренным народам и ведущие традиционный образ жизни, имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины исключительно для собственных нужд и только исходя из нормативов, установленных в соответствии с ч. 5 ст. 30 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ). При этом древесина, заготовленная гражданами для собственных нужд, не может отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами (ч. 1, 2, 4 и 4.1 ст. 30 ЛК РФ).

Таким образом, заготовка древесины лицом, относящимся к коренным народам (объединениями коренных народов), сверх нормативов и не предназначенная для удовлетворения личных потребностей, является предпринимательской деятельностью, а значит, должна осуществляться этим лицом (объединением коренных народов) на общих основаниях в соответствии с Правилами заготовки древесины и особенностями заготовки древесины в лесничествах, лесопарках, указанных в ст. 23 Лесного кодекса Российской Федерации, утверждёнными

¹ Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2017 году». URL: <https://www.ombudsmankk.ru/media/doc> (дата обращения: 02.10.2019).

приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13.09.2016 г. № 474.

Как показывает практика, оформление документации, необходимой для осуществления заготовки древесины (договоров аренды лесных участков или договоров купли-продажи лесных насаждений), а также прохождение всех установленных действующим федеральным и региональным законодательством процедур нередко сопряжены с финансовыми расходами, которые в состоянии нести далеко не все лица, относящиеся к коренным народам. Отсюда ещё одна проблема, с которой сталкиваются коренные народы – привлечение к ответственности, в том числе уголовно наказуемой, за незаконную рубку лесных насаждений.

Как уже было отмечено выше, ЛК РФ закрепляет право лиц, относящихся к коренным народам и ведущим традиционный образ жизни, на бесплатное осуществление заготовки древесины для собственных нужд в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности в соответствии с установленными нормативами. Однако при этом ЛК РФ не устанавливает особенности использования лесов субъектами хозяйственной и иной деятельности, не являющейся традиционной, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов. Он лишь провозглашает, что такие хозяйствующие субъекты должны обеспечивать защиту исконной среды обитания коренных народов и их традиционного образа жизни. При этом на нормативном правовом уровне не устанавливаются ограничения по площадям лесных участков, передаваемых хозяйствующим субъектам без аукционов на длительный период (49 лет), не закрепляется перечень мероприятий по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных народов, не определяются условия осуществления лесозаготовительных работ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов с учётом специфики осуществления этими народами традиционного природопользования и др.

Реализация такого законодательного подхода к закреплению прав коренных народов в сфере лесопользования нередко приводит к тому, что осуществлять традиционное природопользование этим народам становится нелегко. К примеру, после начала и окончания процесса промышленных заготовок леса традиционные лесопользование и охота становятся невозможными по причине отсутствия как такового леса и, соответственно, охотничьих ресурсов. При этом коренные народы узнают о том, что леса в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности были кому-то предоставлены, как правило, уже после вырубki этих лесов.

Как и в случае с заготовкой древесины охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности может осуществляться лицом, относящимся к коренным народам, без каких-либо разрешений только в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления (ст. 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Для осуществления данного вида охоты не требуется заключения охотхозяйственного соглашения и внесения платы за охотничьи угодья. Однако в случае осуществления коренными народами промысловой охоты возникает вопрос и об оформлении охотхозяйственных соглашений, и о внесении платы за охотничьи угодья.

Ставки платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений утверждены в настоящее время постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 490. Правоприменительная практика показывает, что установленные ставки такой платы (1, 5 и 10 рублей за 1 га охотничь-

его угоды)¹ вынуждают многие объединения коренных народов отказываться от заключения таких соглашений, так как площади, используемых для охоты территорий, нередко насчитывают сотни тысяч гектар.

Проблемным до мая 2019 года являлся вопрос о привлечении к уголовной ответственности лиц, относящихся к коренным народам, осуществивших добычу охотничьих ресурсов в указанных целях по просьбе своих родственников, которые являются лицами, относящимися к коренным народам, но сами не имеют охотничьих билетов с соответствующей отметкой². В подавляющем большинстве случаев правоприменительные органы, в том числе судебные, исходили из понимания того, что охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности вправе осуществлять без каких-либо разрешений в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления, только лица, относящиеся к коренным народам, имеющие охотничьи билеты установленного образца с проставленной в нём отметкой: «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления».

Однако такой правовой подход был признан Конституционным судом Российской Федерации в постановлении от 28.05.2019 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Г. К. Щукина неверным. Суд, в частности, пришёл к выводу о том, что поскольку лицом, которое имеет право пользования объектами животного мира в пределах установленных лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, является каждый член общины коренных народов вне зависимости от наличия у него статуса охотника, то в случае, если охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется такой общиной, члены этой общины вправе поручить одному или нескольким её членам, имеющим статус охотника, добычу охотничьих ресурсов в объёме, не превышающем сумму приходящихся на каждого члена общины лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд.

Однако необходимо отметить, что постановлением Конституционного суда Российской Федерации проблема в полной мере не решена, так как за пределами правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации остались случаи, когда охота в указанных целях осуществляется охотниками из числа лиц, относящихся к коренным народам, но не являющихся членами общины.

На эффективность правового регулирования традиционного природопользования негативно влияет и пробельность базового нормативного правового акта – Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в котором не определён порядок природопользования в границах территорий традиционного природопользования. Именно в этом законодательном акте должен быть определён правовой режим приоритетного пользования коренными народами природными ресурсами, на создаваемых территориях традиционного природопользования.

¹ Например, ставка платы за 1 га охотничьего угоды, утверждённая постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 г. № 490 для Ненецкого автономного округа, равна 10 рублям.

² URL: http://www.csiptn.ru/glavnaya/novosti-regionov/3746#.W74No_loTIU (дата обращения: 02.10.2019).

Нельзя также не отметить, что препятствием на пути реализации коренными народами своих прав на пользование природными ресурсами является неурегулированность в Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» порядка образования таких территорий. В частности, остались не определёнными критерии (основания), позволяющие инициировать процедуру образования территории традиционного природопользования различного значения. Кроме того, не приняты необходимые для реализации положений анализируемого закона подзаконные нормативные правовые акты.

Не установлен в Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и порядок управления образованными территориями традиционного природопользования, что негативно сказывается на эффективности решения задачи сохранения традиционных форм хозяйствования коренных народов.

Из-за правовых пробелов федерального законодательства в субъектах Российской Федерации, в которых проживают коренные народы, сложились разные подходы к регулированию создания таких территорий.

Так, в одних субъектах Российской Федерации установлен специальный порядок образования территорий традиционного природопользования (например, в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае, Ненецком автономном округе), в других – этот вопрос не урегулирован (например, в Республике Коми), что в принципе препятствует созданию таких территорий (например, в пятнадцати из двадцати восьми субъектов Российской Федерации, в которых проживают коренные народы, территории традиционного природопользования не образованы).

Практика образования территорий традиционного природопользования в субъектах Российской Федерации выявляет ещё одну проблему. После принятия Федерального закона от 03.08.2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ) возникла правовая неопределённость в вопросе о том, можно ли территории традиционного природопользования относить к зонам с особыми условиями использования территорий, и в каком качестве они должны быть поставлены на учёт в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», который прямо не называет эти территории в числе подлежащих включению в специальный реестр границ.

Неясность обусловлена тем, что Федеральным законом № 342-ФЗ в ЗК РФ введена глава XIX «Зоны с особыми условиями использования территорий», в ст. 105 которой установлен закрытый перечень видов зон с особыми условиями использования территорий, не включающий территории традиционного природопользования.

Вследствие возникшей правовой неопределённости в настоящее время в Красноярском крае не представляется возможным завершить процедуру образования территорий традиционного природопользования регионального и местного значения, так как п. 32 постановления правительства Красноярского края от 18.07.2017 г. № 421-п «Об утверждении Порядка образования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Красноярского края, краевого (регионального) значения и перечня документов, необходимых для принятия решения об образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Красноярского края, краевого (регионального) значения», предусмотрено, что

территория традиционного природопользования считается образованной со дня её постановки на государственный кадастровый учёт¹.

Промышленное освоение территорий, на которых коренные народы осуществляют традиционное природопользование, приводит к ухудшению состояния естественных экологических систем, используемых этими народами в целях осуществления оленеводства, традиционных охоты, рыболовства и т. д. Одним из правовых механизмов защиты исконной среды обитания коренных народов, предусмотренных действующим законодательством, является компенсация убытков, причинённых в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности.

Однако существующее нормативное правовое регулирование возмещения этих убытков, в том числе вследствие ограничения возможности осуществления коренными народами традиционного природопользования как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, содержит изъяны, не отвечает требованиям полноты и ясности, что существенно затрудняет получение коренными народами соответствующей компенсации.

Так, Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», предоставляя коренным народам указанное право, не раскрывает содержание таких ключевых для понимания правовых последствий обладания данным правом понятий как «убытки, причинённые коренным народам в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания» и «ущерб исконной среде обитания малочисленных народов». Анализируемый закон не устанавливает также общий порядок возмещения (компенсации) таких убытков, равно как и общий порядок определения их размера.

Немало вопросов возникает и в связи с тем, что законодатель при определении содержания анализируемого субъективного права ограничился только указанием на убытки, возникшие в результате причинения ущерба исконной среде обитания, не упомянув при этом убытки, причинённые ограничением традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов.

Серьёзным препятствием на пути реализации коренными народами права на возмещение убытков, причинённых им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания, длительный период времени было отсутствие методических рекомендаций по исчислению размера этих убытков. Однако принятием Методики исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утверждённой приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 09.12.2009 г. № 565 (далее – Методика исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных народов), все проблемы реализации коренными народами права на возмещение убытков, причинённых им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания, решить не удалось.

В частности, предложенный в указанной Методике алгоритм расчёта убытков не содержит конкретных значений нормативных показателей (их по замыслу разработчика методики должны были утвердить на региональном уровне), что привело к невозможности её фактического применения в субъектах Российской Федерации (Камчатский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ и др.), в которых уполномоченные органами государственной власти не разработали такие по-

¹ См. Доклад уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2018 году». URL: <http://www.sobranie.info/files/2019/319646017160519-10.pdf> (дата обращения: 02.10.2019).

казатели. Например, в Красноярском крае до сих пор не утверждены нормативно-справочные показатели, необходимые для исчисления убытков, причинённых коренным народам, в результате хозяйственной и иной деятельности в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности¹.

Пользование Методикой исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных народов, оказалась сложным как для коренных народов, так и субъектов хозяйственной деятельности, которым для произведения расчётов более чем по тридцати предусмотренным в ней показателям приходится привлекать специализированные организации на возмездной основе. Нередки случаи, когда стоимость работ по оценке убытков, произведённых на основании рассматриваемой Методики, превышает размер самих убытков.

Апробация методики исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных народов, выявила и ряд других её недостатков. Так, используемое в ней понятие «источник беспокойства» оказалось размытым и несовершенным, в результате чего при расчёте ущерба учитываются не виды деятельности, осуществляемые на промышленных объектах (источниках беспокойства), а численность постоянно или временно присутствующих на таких объектах людей². Указанная Методика исходит из того, что «степень стрессового воздействия от вахтового посёлка, куда работники должны приезжать вечером отдыхать, будет больше, чем от карьера или обогащательной фабрики, так как численность работающих на них меньше, чем живущих в вахтовом посёлке»³.

Споры, в том числе судебные, на практике возникают и из-за того, что приказ ныне упразднённого Министерства регионального развития Российской Федерации от 09.12.2009 г. № 565 «Об утверждении методики исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» не проходил государственную регистрацию и не был опубликован в установленном для нормативных правовых актов порядке. Это обстоятельство заставляет субъектов хозяйственной и иной деятельности, не являющейся традиционной, но осуществляемой в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, сомневаться в правомерности полученных на её основе результатов определения размера причинённых убытков⁴.

Проблемы реализации прав коренных народов в сфере традиционного природопользования обуславливаются также и проблемами более общего характера, такими как отсутствие внесудебных правовых механизмов определения национальной принадлежности лиц, относящихся к коренным народам, государственного статистического учёта коренных народов, эффективных процедур учёта мнения коренных народов при принятии решений о реализации хозяйственной и (или) иной деятельности в границах мест их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и др.

¹ См. Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2018 году». URL: <http://www.sobranie.info/files2019/319646017160519-10.pdf> (дата обращения: 02.10.2019).

² URL: <http://yakutsk.bezformata.ru/listnews/raschet-usherba-problemi-spori/4011153/> (дата обращения: 02.10.2019).

³ Там же.

⁴ См., например: решение Арбитражного суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.10.2010 г. по делу № А81-7106/2009, решение Арбитражного суда Красноярского края от 10.10.2016 г. по делу № А33-16033/2015. Указанные решения были в дальнейшем отменены судами вышестоящей инстанции.

Так, граждане Российской Федерации, не сумевшие доказать свою принадлежность к коренным народам (в настоящее время это зачастую можно сделать только в судебном порядке), не могут рассчитывать на преференции, установленные для поощрения осуществления ими традиционного природопользования.

В федеральных законах, регламентирующих рассматриваемую сферу жизнедеятельности коренных народов, нередко в числе принципов правового регулирования провозглашается учёт интересов этих народов в осуществлении традиционного природопользования (см., например, Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и др.). При этом действенные правовые механизмы обеспечения реального учёта мнения коренных народов при принятии управленческих решений, затрагивающих реализацию прав этих народов на природные ресурсы, федеральное законодательство почти не содержит¹. В связи с этим принятие многих управленческих решений (например, при предоставлении права пользования участками недр в границах мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов) нередко приводит к ограничению традиционного природопользования, а интересы коренных народов учитываются по остаточному принципу.

Один из немногих позитивных примеров учёта мнения коренных народов – практика участия удэгейцев в природоохранной деятельности как публичного обременения на примере национального парка «Бикин»².

Логика установления системы правового регулирования такова, что правам одних участников правоотношений должны корреспондировать обязанности других, при этом неисполнение установленных обязанностей должно влечь наступление мер юридической ответственности.

Отсутствие юридических санкций (или их слабый репрессивный характер) за невыполнение установленных правовых требований часто приводит к тому, что эффективность реализации субъективных прав снижается. Полагая, что отсутствие мер юридической ответственности как для должностных лиц уполномоченных органов государственной власти, так и для хозяйствующих субъектов за неучёт мнения коренных народов при принятии решений об осуществлении хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов приводит к ущемлению интересов последних, в том числе, и в осуществлении традиционного природопользования.

¹ В законодательствах зарубежных странах, как правило, закрепляются процедуры, посредством которых проводятся консультации с коренными народами с целью выяснения, наносится ли, и в какой степени, ущерб интересам этих народов – до начала осуществления или до выдачи разрешения на осуществление деятельности, связанной с использованием природных ресурсов, на территориях, которые населяют коренные народы. Например, Закон Норвегии «О Финнмарке» (Finnmark Act of 2005) учреждает Управление по Финнмарку (the Finnmark Estate) – независимую организацию по управлению землёй и природными ресурсами, половину членов которой должны составлять представители саамов (см., подробнее об этом: Доронина А. К. Охрана окружающей среды Арктики в аспекте обеспечения традиционного природопользования коренных народов Севера // Экологическое право. 2017. № 5. С. 20–24. Широкие права коренному населению Гренландии предоставляет Закон «О внутреннем самоуправлении Гренландии» (Greenland Home Rule Act of 1978): ни одно действие в отношении земельных ресурсов не делается без их предварительного согласия (см., подробнее об этом: Григоревский В. А. Международно-правовое регулирование прав на землю коренных малочисленных народов // StudArctic forum. Выпуск 2 (2). 2016. С. 26–32).

² Гоголев П. В., Маякунов А. Э. Земля как категория конституционно-правовой политики и общественного дискурса в контексте традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 13–19.

Опыт правореализации показывает, что многие текущие проблемы правового регулирования обусловлены несовершенством закреплённых в законодательстве правовых конструкций, опосредующих осуществление коренными народами традиционного природопользования. В связи с этим представляется своевременным рассмотреть вопрос о целесообразности внесения комплексных изменений в действующее законодательство о коренных народах, о животном мире, об охоте, о рыболовстве и в иное природоресурсное законодательство в целях совершенствования правового положения лиц, относящихся к коренным народам, и их объединений.

Вышеобозначенные проблемы использования коренными народами объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов определяют следующие приоритетные направления развития правового регулирования в сфере традиционного природопользования:

- совершенствование отраслевых юридических конструкций прав коренных народов на пользование в приоритетном порядке различными видами природных ресурсов в процессе осуществления этими народами традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов;
- преодоление пробельности нормативного правового регулирования создания и функционирования территорий традиционного природопользования;
- развитие правовых механизмов учёта мнения коренных народов при принятии управленческих решений, затрагивающих реализацию прав этих народов на пользование природными ресурсами в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- совершенствование правового механизма возмещения убытков, причинённых коренным народам, в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, не относящейся к видам традиционной хозяйственной деятельности;
- расширение правовых мер государственной поддержки традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных народов.

1. Системообразующее значение для формирования правового статуса коренных народов имеют нормы Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», однако предложенная в нём конструкция прав коренных народов (объединений коренных народов и лиц, относящихся к коренным народам), непосредственно связанных с осуществлением традиционного природопользования, предусматривает далеко не все их правомочия в этой сфере. В нём нашли своё закрепление только права на безвозмездное пользование в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности землями, необходимыми для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами, и общераспространёнными полезными ископаемыми, а также на участие в осуществлении контроля за использованием земель, необходимых для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами коренных народов, и общераспространённых полезных ископаемых в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»).

В этой связи, очевидно, что указанный закон должен быть дополнен управомочивающими нормативными предписаниями, определяющими правовое содержание и общие условия реализации всех прав коренных народов в сфере традиционного природопользования, которое, как правило, предполагает необходимость использования сразу нескольких видов природных ресурсов.

Особое значение для решения задачи повышения эффективности правового регулирования традиционного природопользования имеет развитие законодательных установлений, закрепляющих необходимость учёта интересов коренных народов в процессе принятия решений о реализации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности планируемой иной хо-

зяйственной деятельности¹. Представляется, что нормы, определяющие общий порядок учёта мнения этих народов в процессе принятия управленческих решений должны появиться непосредственно в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

В целях реализации прав коренных народов в сфере традиционного природопользования и предотвращения нарушения законодательства о коренных малочисленных народах следует также рассмотреть вопрос о возможности наделения лиц, относящихся к малочисленным народам, и их объединений правом на осуществление общественного контроля в области защиты исконной среды обитания. Нормы, учреждающие данный вид общественного контроля, а также права лиц, его осуществляющих, могли бы появиться в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

2. В целях устранения правовой неопределённости в вопросе о том, что подразумевается в отраслевых природоресурсных законах под терминами «для личного потребления» (Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), «для собственных нужд» (ЛК РФ), «основа существования» (Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»), «приоритетное пользование» (Федеральный закон «О животном мире») и т. п., необходимо либо определить юридически значимые характеристики этих терминов, либо отказаться от их использования в тексте законодательных актов. В противном случае объём предоставленных коренным народам прав на пользование природными ресурсами будет оставаться неопределённым.

Кроме того, следует рассмотреть вопрос о целесообразности изменения существующего подхода к регламентации прав коренных народов в части установления преференций на пользование ими природными ресурсами исключительно для личного (собственного) потребления. Практика показывает, что таких правовых мер недостаточно для сохранения и развития традиционного природопользования. Возможно, настало время, когда российскому законодателю следует подумать над тем, чтобы установить определённые преференции для осуществления традиционного природопользования в целях извлечения прибыли, объём которого мог бы быть регламентирован нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Актуален также вопрос о совершенствовании применяемых в субъектах Российской Федерации методик для определения личных потребностей (собственных нужд) коренных народов в продукции (древесине, рыбе, продукции охоты и т. д.), полученной ими в результате осуществления традиционного природопользования.

3. Осуществление прав коренными народами в сфере традиционного природопользования затруднено вследствие присутствующих в действующем законодательстве пробелов и несогласованностей. В этой связи актуально проведение мониторинга действующего законодательства, регламентирующего вопросы осуществления коренными народами прав на природные ресурсы, в целях выявления таких юридических дефектов и их последующего устранения.

Так, несоответствие положений ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (провозглашающей, что коренные народы, их объединения, а также лица, относящиеся к коренным народам, имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов землями различ-

¹ Кряжков В. А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. 2012. № 5. С. 27–35.

ных категорий, необходимыми им для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами) и ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (согласно которой земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы общинам коренных народов для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных народов только в аренду) должно быть устранено внесением изменений в последнюю.

Противоречие положений п. 5 ст. 97 ЗК РФ (закрепляющей, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных народов в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных народов, порядок природопользования на которых устанавливается федеральными законами, а их границы определяются Правительством Российской Федерации) и ст. 9 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в соответствии с которой границы территорий традиционного природопользования различных видов утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления) должно быть устранено внесением корректирующих изменений в ЗК РФ, так как вряд ли оправдано возлагать полномочия по определению границ всех создаваемых территорий традиционного природопользования на Правительство Российской Федерации.

В целях совершенствования нормативного правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе использования объектов животного мира коренными народами, в Федеральном законе «О животном мире» можно было бы закрепить общий порядок первоочередного выбора коренными народами промысловых угодий, а также развить положения его ст. 9 в части установления конкретных форм участия коренных народов в охране и использовании объектов животного мира, сохранении и восстановлении среды их обитания. Одной из возможных таких форм могло бы стать участие коренных народов в осуществлении общественного контроля в области охраны окружающей среды (общественного экологического контроля), предусмотренного ст. 68 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Изменения также должны затронуть и ст. 48 Федерального закона «О животном мире», из которой восемь лет назад было исключено упоминание рыболовства.

Целый ряд изменений могли бы быть внесены и в действующую редакцию Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Во-первых, целесообразно рассмотреть вопрос о возможности отказа от применения процедуры торгов при принятии решения о заключении охотхозяйственных соглашений с общинами коренных народов в отношении охотничьих угодий, расположенных в границах мест проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов.

Во-вторых, в Федеральном законе «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и конкретизирующих его нормативных правовых актах следует предусмотреть возможность свободного осуществления охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом не только для удовлетворения собственных нужд лица, относящегося к коренным народам, но и личных потребностей членов его семьи, а также членов его общины. С этой

целью необходимо внести изменения в ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», уточняющие круг лиц и условия осуществления охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» мог бы быть модернизирован посредством внесения изменений в ст. 33.3 в части отказа от применения конкурсной процедуры при принятии решения о заключении договора о предоставлении рыболовного участка с лицами, относящимися к коренным народам, или их общинами.

В Порядок осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утверждённый приказом Госкомрыболовства Российской Федерации от 11.04.2008 г. № 315, могли бы быть внесены изменения, направленные на уточнение порядка традиционного рыболовства без предоставления рыболовного участка, который в настоящее время чётко не регламентирован.

В свою очередь, в Порядке выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, утверждённого приказом Минприроды России от 20.01.2011 г. № 13, должен быть определён перечень документов, которые необходимо предоставить лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также лицам, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования, для подтверждения своего статуса и последующего проставления отметки: «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления». Правоприменительная практика показывает, что из-за выявленной неопределённости во многих субъектах Российской Федерации такая отметка в охотничьи билеты не проставляется, что приводит к фактической невозможности осуществления охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности на законных основаниях.

Нормативные преобразования не могут не затронуть и ЛК РФ. В частности, ч. 1 ст. 21 следовало бы дополнить положением, направленным на закрепление возможности осуществления строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов.

Кроме того, в целях совершенствования правового регулирования лесопользования, осуществляемого коренными народами, можно также инициировать проработку вопроса о возможности установления нового вида использования лесов – использование лесов для осуществления деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов.

4. Сохранить исконную среду обитания коренных народов для будущих поколений этих народов можно только с помощью введения ограничений и запретов на осуществление нетрадиционной хозяйственной деятельности в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. При этом речь идёт не о закреплении абсолютного запрета на осуществление хозяйственной деятельности, не связанной с традиционными образом жизни, хозяйствованием и промыслом коренных народов, в границах таких мест, а скорее об осуществлении их грамотного зонирования и установлении дифференцированного режима

природопользования в разных зонах. С этой позиции максимально эффективным правовым решением было и остаётся создание в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов территорий традиционного природопользования.

В целях преодоления пробельности нормативного правового регулирования создания и функционирования территорий традиционного природопользования в Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» необходимо определить:

- порядок принятия решений об образовании, изменении и упразднении территорий традиционного природопользования;
- порядок управления территориями традиционного природопользования с участием коренных народов;
- порядок природопользования в границах территорий традиционного природопользования, в том числе правовой режим приоритетного пользования коренными народами природными ресурсами на таких территориях.

Необходимо также устранить существующее противоречие между положениями ст. 9 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и п. 5 ст. 97 ЗК РФ внесением корректирующих изменений в ЗК РФ, так как вряд ли оправдано возлагать полномочия по определению границ всех создаваемых территорий традиционного природопользования на Правительство Российской Федерации.

Кроме того, в связи с тем что уже длительный период времени положения Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в части образования территорий традиционного природопользования федерального значения остаются нереализованными на практике, можно рассмотреть вопрос об отказе на законодательном уровне от дифференциации территорий традиционного природопользования на конкретные виды. Однако такой сценарий может быть реализован только при условии недопущения ухудшения правового положения коренных народов, проживающих на уже созданных территориях традиционного природопользования регионального и местного значения, в связи с подобными преобразованиями.

На федеральном уровне немаловажно также устранить возникшую правовую неопределённость в вопросе о правовой природе территорий традиционного природопользования, включив их в перечень зон с особыми условиями использования территорий, установленный в ст. 105 ЗК РФ.

Решению задачи развития территорий традиционного природопользования будет способствовать закрепление в Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» гарантий учёта интересов коренных народов в процессе принятия решений о реализации в границах таких территорий планируемой хозяйственной деятельности, не являющейся традиционной.

5. Один из ключевых проблемных вопросов на пути к устойчивому развитию коренных народов является вопрос об обеспечении баланса их интересов и интересов крупных промышленных компаний, осуществляющих свою деятельность в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Несмотря на то, что социальная ответственность субъектов хозяйственной и иной деятельности в последние годы растёт, вопросы поиска механизмов их взаимодействия с коренными народами остаются пока нерешёнными на федеральном уровне.

Наиболее остро указанная проблема стоит в сфере недропользования, осуществляемого в промышленных целях, в связи с чем назрела необходимость внесения комплексных изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части дополнения его положениями, предусматривающими:

- необходимость согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также учёта мнения коренных народов Российской Федерации в процессе принятия решений о предоставлении в пользование участков недр, расположенных в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов;

- в числе условий лицензии на пользование недрами условия о выполнении требований по защите исконной среды обитания коренных народов;

- в условиях конкурсов или аукционов на право пользования участками недр, расположенными в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, выплату этим народам соответствующих компенсаций за ограничение традиционного природопользования при осуществлении недропользования;

- новую обязанность пользователя недр о необходимости соблюдения требований законодательства о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов при пользовании недрами в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

- порядок компенсации ущерба от ограничения традиционного природопользования при осуществлении недропользования.

6. Существующую правовую конструкцию возмещения убытков, причинённых коренным народам в результате нанесения ущерба исконной среде обитания, необходимо расширить за счёт регламентации в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» её ключевых юридико-значимых характеристик.

Во-первых, следует сформулировать в указанном законе нормы-дефиниции понятий «убытки, причинённые коренным народам в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяйствованию и промыслам», «ущерб исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяйствованию и промыслам коренных народов».

Во-вторых, в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» необходимо определить порядок возмещения (компенсации) таких убытков, а также и общий порядок исчисления их размера.

При этом важным представляется вопрос о формах возмещения ущерба (натуральная или денежная) и основаниях их применения в каждом конкретном случае.

В-третьих, в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» должен быть определён порядок расходования денежных средств, поступивших в счёт возмещения убытков, причинённых коренным народам в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяйствованию и промыслам, чтобы не допустить их нецелевого использования.

Существующая методика исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных народов, не проходила регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, а также не была опубликована в установленном для нормативных правовых актов Российской Федерации порядке, в связи с чем указанный документ носит в настоящее время рекомендательный характер и не применяется повсеместно.

С учётом отмеченного в целях установления единой методологической основы для исчисления размера убытков, причинённых коренным народам в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяй-

ствованию и промыслам, основываясь на результатах применения методики исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных народов, а также опыте применения региональных аналогичных методик, необходимо разработать и утвердить постановлением Правительства Российской Федерации новую методику (или правила) исчисления таких убытков, которая была бы обязательна для всех субъектов хозяйственной и иной деятельности.

В указанной методике должны получить своё отражение не только правила расчёта убытков вследствие причинения ущерба исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяйствованию и промыслам текущей хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, но и правила исчисления размера таких убытков, применимые на стадии планирования хозяйственной деятельности, позволяющие оценить инициаторам такой деятельности свои будущие экономические риски.

В целях стимулирования хозяйствующих субъектов к осуществлению деятельности по предотвращению причинения ущерба исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяйствованию и промыслам коренных народов при расчёте размера убытков этим народам целесообразно предусмотреть понижающие коэффициенты в случае осуществления субъектами хозяйственной и иной деятельности мероприятий по защите исконной среды обитания, поддержке традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов.

Во избежание повторения ситуации, сложившейся в субъектах Российской Федерации в связи с несвоевременным принятием ими нормативных показателей, необходимых для исчисления размера убытков, причинённых коренным народам в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания в соответствии с Методикой исчисления размера убытков, причинённых объединениям коренных народов, все необходимые для расчёта таких убытков показатели, коэффициенты и т. п. должны быть определены в новой методике, полномочия по утверждению которой должны быть возложены на Правительство Российской Федерации.

В перспективе можно было бы рассмотреть и вопрос о создании специального фонда устойчивого развития коренных народов (или аналогичных фондов в субъектах Российской Федерации, в которых проживают, ведут традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы коренные народы). В указанном фонде (или фондах) аккумулировались бы, в том числе и денежные средства, поступившие в счёт компенсации за убытки, причинённые коренным народам в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяйствованию и промыслам.

Если говорить о статусе федерального фонда устойчивого развития коренных народов, то этот фонд мог бы быть создан в форме государственного некоммерческого финансово-кредитного учреждения Российской Федерации.

Управление федеральным фондом устойчивого развития коренных народов можно было бы поручить Правительству Российской Федерации.

Средства указанного фонда направлялись бы на поддержку устойчивого развития коренных народов, в том числе, на мероприятия по предупреждению причинения ущерба их исконной среде обитания, традиционным образу жизни, хозяйствованию и промыслам коренных народов, а также на возмещение такого ущерба.

7. Осуществление коренными народами традиционного природопользования должно активно поддерживаться государством.

Проведённый анализ нормативных правовых основ традиционного хозяйствования коренных народов позволяет констатировать, что на федеральном и региональном уровнях государственного управления приняты десятки нормативных правовых актов, закрепляющих различные меры государственной поддержки традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных народов: финансовые (субсидии, налоговые льготы и преференции, имущественная

поддержка и др.) и нефинансовые (информационно-консультационная поддержка, инфраструктурная поддержка (создание факторий, проведение земельно-кадастровых работ и др.).

Совсем недавно поддержка коренных народов, включая сохранение и защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, была заявлена в числе приоритетных задач Правительства Российской Федерации в области национальной политики в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹.

Хочется надеяться, что очередное признание важности решения этой задачи на столь высоком уровне наконец-то приведёт к активизации в дальнейшем конкретных правотворческих и правоприменительных действий, которые остановят деградацию традиционных отраслей хозяйствования коренных народов.

Так, до настоящего времени сохраняют свою актуальность нереализованные в полной мере способы повышения эффективности государственного регулирования развития и модернизации традиционных хозяйственной деятельности и промыслов коренных народов, предусмотренные в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, такие как:

- совершенствование практики реализации льгот, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- расширение транспортно-логистических услуг и содействие формированию рынков сбыта продукции традиционных видов хозяйственной деятельности;
- поддержка форм малого и среднего предпринимательства коренных народов, направленных на повышение эффективности традиционных видов хозяйственной деятельности, включая развитие системы финансовой поддержки, кредитования и лизинга;
- развитие сети факторий;
- упрощение порядка и процедуры получения лицензий для осуществления коренными народами охотничьего промысла в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- охрана и рациональное использование пастбищ, а также завершение земельно-кадастровых работ для развития северного оленеводства;
- создание в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности цехов по первичной и глубокой переработке продукции оленеводства и других традиционных промыслов, в том числе с использованием современных технологий;
- государственная поддержка развития северного оленеводства и селекционно-племенной работы для улучшения пород северного оленя;
- организация природоохранных мероприятий, включая меры пожарной безопасности, с привлечением представителей коренных народов;
- совершенствование процедуры предоставления коренным народам участков для осуществления рыболовства и охоты;
- развитие этнотуризма и экологического туризма с участием представителей коренных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

К сожалению, многие из указанных способов так и остались благими намерениями либо их применение не привело пока к существенному изменению условий ведения традиционных хозяйственной деятельности и промыслов. Так, из-за отсутствия в нашей стране централизованной системы закупки продукции традиционного хозяйства «коренные народы вынуждены искать обходные и не всегда законные пути. Рыбу продают за бесценок предпринимателям, частным компаниям.

¹ Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

Большинство общин, не имея сертифицированного оборудования, а соответственно, и права самостоятельно реализовать продукцию, вынуждены отдавать выловленную рыбу промышленным предприятиям, теряя при этом до 60 % её стоимости, либо менять её по бартеру на продукты и товары»¹. Со схожими проблемами коренные народы сталкиваются и при сбыте иной продукции, являющейся результатом их традиционного природопользования.

Отмеченное актуализирует необходимость активизации применения на федеральном и региональном уровнях мер содействия модернизации традиционных хозяйственной деятельности и промыслов коренных народов, предусмотренных в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В частности, на федеральном уровне указанные мероприятия могли бы более широко внедряться в жизнь в рамках реализации подпрограммы «Коренные малочисленные народы Российской Федерации» государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 г. № 1532.

Особое значение в сфере регулирования механизмов государственной поддержки традиционных хозяйствования и промыслов коренных народов имеют федеральные и региональные государственные программы и подпрограммы, закрепляющие различные меры государственной поддержки этой деятельности. В числе таких программных документов прежде всего следует отметить государственную программу Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», которая была принята в конце 2016 года. Цель подпрограммы «Коренные малочисленные народы Российской Федерации» – обеспечение поддержки коренных малочисленных народов Российской Федерации, включая сохранение и защиту их исконной среды обитания и традиционного образа.

Однако предусмотренные в Государственной программе Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» индикаторы эффективности реализации задач подпрограммы «Коренные малочисленные народы Российской Федерации», как представляется, не в полной мере учитывают содержание поставленных перед ней задач. Так, вряд ли применение таких показателей как доля общественных организаций коренных малочисленных народов Российской Федерации, участвующих в решении вопросов, затрагивающих права и интересы таких народов, в общем количестве общественных организаций коренных малочисленных народов Российской Федерации, динамика численности участников культурно-досуговых мероприятий, проводимых в субъектах Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы, по отношению к соответствующему показателю 2016 года или уровень доходов населения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации позволит оценить качество решения задачи по содействию сохранению самобытных культур и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, отразить состояние деятельности органов государственной власти в области реализации государственной национальной политики в части обеспечения поддержки коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Полагаем, что система ключевых индикаторов должна быть расширена (например, за счёт включения такого индикатора как динамика создания ремесленных центров в муниципальных образованиях, выполняющих функции обучения традиционным промыслам коренных народов), в противном случае оценить эффектив-

¹ Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.

ность выполнения всех задач подпрограммы корректно не получится. Кроме того, индикаторы эффективности реализации задач подпрограммы «Коренные малочисленные народы Российской Федерации» должны быть увязаны с задачами и мероприятиями Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2016 г. № 1792-р утверждён План мероприятий по реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2016–2025 годах. В нём предусмотрена реализация 32 мероприятий, каждое из которых в той или иной степени направлено на поддержку осуществления коренными народами традиционной хозяйственной деятельности и промыслов. Однако, следует отметить, что сроки реализации большей части заявленных в нём мероприятий указаны в виде довольно большого интервала лет (например, 2016–2025 гг.), что вряд ли будет способствовать оперативному их выполнению. Отмеченное уже подтверждает практика реализации таких мероприятий анализируемого Плана как: создание модельных территорий традиционного природопользования федерального значения, совершенствование законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных народов и др.

Нельзя также не отметить, что часть предусмотренных в Пlane мероприятий по реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2016–2025 годах мероприятий предполагает лишь подготовку предложений (например, подготовка предложений по совершенствованию механизма реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, подготовка предложений по обеспечению приоритетного доступа представителям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к объектам животного мира и др.), что вряд ли продуктивно в контексте достижения цели устойчивого развития коренных народов.

В целях повышения эффективности государственного содействия осуществлению коренными народами традиционного природопользования необходимо провести инвентаризацию действующих административных процедур, опосредующих порядок доступа коренных народов к природным объектам (природным ресурсам), выявить стадии и (или) этапы процедурных действий, которые являются избыточными и (или) трудновыполнимыми для коренных народов, упростить условия реализации права и т. п. Результаты проведённой инвентаризации позволят выявить избыточные и трудновыполнимые для коренных народов требования и сформулировать в дальнейшем предложения об их изменении.

Назрела необходимость создания в муниципальных образованиях, в которых проживают, ведут традиционный образ жизни, занимаются традиционными хозяйствованием и промыслами коренные народы, специальных центров содействия реализации их прав. Деятельность таких центров будет направлена на правовое информирование коренных народов, а также на оказание им бесплатной помощи в оформлении всей необходимой для осуществления традиционных хозяйственной деятельности и промыслов документации. Создание центров содействия реализации прав коренных народов могло бы быть включено в число мероприятий Плана реализации Государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2016 г. № 1532, а также детального плана-графика реализации

Государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», утверждённого приказом Федерального агентства по делам национальностей 20.04.2018 г. № 52.

Одним из вариантов повышения эффективности применения мер государственной поддержки традиционных для коренных народов форм хозяйствования является совершенствование законодательного регулирования осуществления такой поддержки. Речь в данном случае идёт о внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», направленных на закрепление основных направлений и форм государственной поддержки коренных народов в целях сохранения и защиты их исконной среды обитания и традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов.

8. Совершенствованию практики реализации коренными народами всех установленных для них законодательством Российской Федерации преференций, в том числе и в сфере традиционного природопользования, будет способствовать правовая регламентация установления национальной принадлежности к этим народам.

Решение указанной проблемы имеет несколько вариантов, и все они хорошо известны специалистам, занимающимся исследованием проблем государственного регулирования защиты прав коренных народов¹. На наш взгляд, наиболее предпочтительным является предложение о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» в части установления возможности по желанию гражданина произвести отметку о его национальности.

И, наконец, последнее, на что хотелось бы обратить внимание. Опыт законотворческой деятельности в сфере защиты прав коренных народов показывает, что проекты комплексных федеральных законов, направленных на изменение, в том числе, и сложившейся системы правового регулирования сохранения и развития традиционного природопользования, как правило, не могут преодолеть все стадии рассмотрения на заседаниях Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

С одной стороны, это обусловлено широтой охватываемых этими законодательными инициативами вопросов, а потому требующих согласования с большим количеством участников законодательного процесса, а, с другой стороны, свидетельствует об отсутствии компромисса в обществе и, главное, между коренными народами и природопользователями, осваивающими природные ресурсы в промышленных масштабах. Скорее всего, такая тенденция сохранится и в дальнейшем, в связи с чем оптимальной видится точечная модернизация действующего законодательства (как правило, в форме внесения изменений в отдельные федеральные законы), направленная на преодоление необоснованных правовых барьеров на пути реализации коренными народами прав в сфере традиционного природопользования, на создание законодательства, «чувствительного к образу жизни»² этих народов.

¹ См.: Тодышев М. А. О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / под общ. ред. В. А. Штырова. М.: Издание Совета Федерации, 2013. С. 87–102.

² См., подробнее об этом: Новикова Н. И. Культурно-ценностные и правовые взаимодействия коренных малочисленных народов Севера и нефтегазовых корпораций в Российской Федерации: 1990–2000-е гг.: диссертация ... доктора исторических наук. М., 2011. 392 с.

Конвенция МОТ № 169 и российское законодательство о коренных малочисленных народах¹ (Государство и право, 2019, № 9, с. 52–64)

В. А. Кряжков, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Р. Ш. Гарипов, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного и европейского права Казанского федерального университета, профессор факультета международных отношений Американского университета

Введение

Если раньше международное право выступало инструментом политики колониализма и захвата новых территорий, то сегодня оно служит важным ориентиром и мощным стимулом в развитии внутринационального законодательства в области обеспечения прав коренных народов².

Именно такими свойствами обладает принятая 30 лет назад, в 1989 г., Конвенция Международной организации труда (МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»³.

В нашей стране она непосредственно затрагивает интересы 40 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока⁴, сохраняющих традиционный образ жизни. При этом, однако, Конвенция не ратифицирована Россией, хотя и многие её положения в том или ином виде отражены в законодательстве государства.

Проблемными остаются вопросы совмещения её стандартов с внутригосударственными нормами, регламентирующими права данных народов на земли, природные ресурсы и приоритетное природопользование, на свободное занятие традиционной хозяйственной деятельностью, компенсации, на их участие в принятии решений, затрагивающих права и интересы названных народов. Есть трудности, связанные с признанием традиционных ценностей, институтов и обычного права.

¹ При написании настоящей статьи использована нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс»

² См.: James S. Anaya. Indigenous Peoples in International Law. Second Edition. Oxford, 2004. P. 4.

³ См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 2193–2207.

⁴ Перечень данных народов утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации 17.04.2006 г. № 536-р (см.: СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. II), ст. 1905). Они расселены в 28 субъектах Российской Федерации, расположенных в северных широтах, на территориях, являющихся исконными местами их обитания. Общая численность названных народов составляет около 280 тыс. человек (см.: Коренные малочисленные народы Российской Федерации. Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. Т. 13. М., 2005. С. 377–557).

История подписания и основные положения Конвенции № 169

Практически с момента своего учреждения в 1919 г. МОТ стала заниматься социальными и экономическими вопросами этнических общностей, чьи культура, обычаи, язык отличают их от остальной части населения данной конкретной страны¹. В 1957 г. названной организацией была принята Конвенция № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах»² – документ, представляющий собой первую попытку кодификации прав коренных народов в международном праве с охватом вопросов о праве на землю, об условиях труда, о здравоохранении и образовании. Её ратифицировали 27 стран³.

В 70–80-х годах прошлого века ООН активизировала свою работу по защите прав коренных народов. В целях усовершенствования положений Конвенции № 107 и необходимости развития норм в области защиты прав коренного населения в 1985 году Международная организация труда начала процесс её пересмотра. В 1986 году МОТ провела совещание экспертов, куда входили и представители организаций коренного населения. По его итогам было признано, что интеграционный подход как базовая идея Конвенции № 107 не отвечает потребностям коренных народов и не отражает современного мышления. Особо подчёркивались возможность самоопределения этих народов в экономических, социальных и культурных областях и необходимость закрепления данного права в новых нормах Международной организации труда⁴. Был также сделан вывод о том, что компетенция государства изымать земли коренного населения или населения, ведущего племенной образ жизни, а также выселять эти народы с их земель должна быть ограничена исключительными обстоятельствами и осуществляться лишь при их ясно выраженном согласии⁵.

Конвенция МОТ № 169 была принята в июне 1989 года и вступила в силу 5 сентября 1991 года. В этот момент её ратифицировали четыре государства: Боливия, Колумбия, Мексика и Норвегия. В последующем она была ратифицирована Коста-Рикой, Данией, Эквадором, Фиджи, Гватемалой, Гондурасом, Нидерландами, Парагваем, Перу, Аргентиной, Бразилией, Доминиканской Республикой, Венесуэлой, Испанией, Непалом, Чили, Центральноафриканской Республикой и Никарагуа. Таким образом, к настоящему времени Конвенцию ратифицировали 22 государства⁶.

Документ представляет собой весьма объёмный международно-правовой акт, который состоит из преамбулы и 44 статей, объединённых в 10 разделах, таких, как: общая политика, земля, наём и условия занятости, профессиональная подготовка, кустарные промыслы и ремёсла, социальное обеспечение и здравоохранение, образование и средства общения, международные контакты и сотрудничество, управление, общие положения, заключительные положения. Фактически Конвенция № 169 стала преемницей Конвенции МОТ № 107, хотя ряд стран, которые ратифицировали Конвенцию № 107, но не ратифицировали Конвенцию № 169, продолжают оставаться участниками первой из них.

¹ См.: Коренное население: Глобальное стремление к справедливости: доклад для Независимой комиссии по международным гуманитарным вопросам. М., 1990. С. 179–181.

² См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. С. 1173–1183.

³ См.: Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни: руководство по Конвенции МОТ № 169 / сост. М. Томейи, Л. Свепстон. Женева, 1996. С. 1.

⁴ См.: Russel Lawrence Barsh. Revision of ILO Convention № 107 // The American Journal of International Law. Vol. 81. 1987. № 3. P. 756.

⁵ См.: Вестник МИД СССР. 1989. № 17. С. 17.

⁶ См.: URL: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C169>.

Согласно Конвенции № 169 коренные народы рассматриваются не как временные, исчезающие сообщества (на этом предположении строилась идеология Конвенции № 107), но как политические образования, которые вправе сохраняться и развиваться, исходя из собственных устремлений и желаний¹. В числе важнейших прав данных народов Конвенция № 169 закрепила: право выбирать собственные приоритеты в процессе своего развития; право участвовать в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ, которые затрагивают их интересы; право на сохранение собственных обычаев и институтов; право собственности на земли, которые они традиционно занимают; право на пользование и управление природными ресурсами, находящимися на этих землях; право на получение компенсаций за убытки и ущерб, наносимый им в связи с использованием данных земель;

право на сохранение обычаев или обычного права (они должны учитываться при применении национальных законов); право на создание собственных учебных заведений и многое другое.

Конвенцией установлен запрет дискриминации названных народов (ст. 3). Предусмотрено применение в случае необходимости специальных мер для охраны лиц, принадлежащих к соответствующим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды. Признаются и охраняются социальные, культурные, религиозные и духовные ценности и практика коренных народов. Провозглашается необходимостью должным образом учитывать характер проблем, с которыми они сталкиваются как группы и как отдельные лица. Правительства должны устанавливать процедуры, посредством которых коренные народы могут свободно участвовать в принятии решений в выборных учреждениях, в административных и иных органах, ответственных за политику и программы, которые их касаются. Помимо прав, предоставленных коренным народам, в Конвенции отражены обязанности правительств участвующих в Конвенции государств по обеспечению данных прав. Правительства должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, проводить с ними консультации в случаях принятия законодательных актов, затрагивающих их права и интересы; создавать условия для развития их учреждений; совместно с ними осуществлять меры по защите и сохранению окружающей среды, территорий, которые они заселяют; обеспечивать для них должное медицинское обслуживание или предоставлять им средства для его осуществления; принимать меры по сохранению национальных языков этих народов. Обязанность правительства консультироваться с коренными народами при принятии решений, непосредственно затрагивающих их интересы, является отличительной чертой Конвенции.

Должны осуществляться меры просветительского характера с целью искоренения предубеждений, которые имеются по отношению к коренным народам среди других групп национального сообщества. Для этого предпринимаются шаги, обеспечивающие условия, чтобы учебники по истории и другие учебные и научные материалы давали справедливое, точное и информативно насыщенное изображение общества и культуры этих народов.

Ключевым моментом является замена понятия «население», используемого в Конвенции № 107, на понятие «народ» в Конвенции № 169. Однако в новом документе говорится и о том, что использование термина «народы» в Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом. Такая оговорка означает, что реализация прав коренных народов носит вполне конкретный ха-

¹ См.: Bradford W. Morse. The Rights of Indigenous and Minority Peoples // Convergence of Legal Systems in the 21st Century. General Reports delivered at the XVIth International Congress of Comparative Law. Brisbane, Australia, 14–20 July, 2002. Published by Bruylant Bruxelles, 2006. P. 59, 60.

рактер (увязывается с их культурными, духовными и хозяйственными запросами) и неравнозначно праву на самоопределение народов, предполагающему свободный выбор данными народами своего политического статуса, территориальной обособленности с образованием собственной государственности.

Стандарты, установленные Конвенцией МОТ № 169, создают рамки для защиты основных прав коренных народов в соответствии с нормами международного права и определяют основополагающие обязательства государств-участников, ориентируясь на которые каждое ратифицировавшее Конвенцию государство с учётом имеющихся особенностей принимает конкретные меры.

Отношение к Конвенции № 169 в позднем СССР

СССР участвовал в разработке проекта и голосовал за принятие Конвенции № 169. В последующем, однако, в определённый Уставом МОТ¹ 18-месячный период (п. 5 «в» ст. 19) она не была им ратифицирована. По истечении указанного времени, как записано в п. 5 «е» Устава, член Организации не несёт в дальнейшем никаких обязательств, за исключением обязательства сообщать Генеральному директору Международного бюро труда о положении законодательства в его стране и соответствующей практике по вопросам, которых касается Конвенция, о том, что было предпринято для придания силы любым положениям Конвенции путём принятия законодательных или административных мер, коллективных договоров или любым другим путём, а также о тех обстоятельствах, которые препятствуют ратификации Конвенции или задерживают её.

Вместе с тем обратим внимание на то, что вопрос о ратификации Конвенции № 169 неоднократно поднимался в СССР. В частности, в 1989 году с запросом по этому поводу обращался к Правительству СССР народный депутат Верховного Совета СССР Р. Ругин, но чёткого ответа он не получил. В 1990 году с таким же запросом в Правительство СССР обратился президент Ассоциации коренного населения «Ямал – потомкам» С. Харючи. В ответе ему заместитель председателя Бюро Совета Министров СССР по социальным вопросам В. Лахтин разъяснил, что вопрос о ратификации Конвенции Правительство СССР предполагает рассмотреть в текущем году в установленном порядке. В 1991 году председатель Комитета по национальной политике и межнациональным отношениям Верховного Совета СССР Г. С. Тарасевич на свой запрос в МИД СССР о возможности и целесообразности ратификации Конвенции № 169 получил письмо за подписью министра иностранных дел Н. Н. Бессмертных, в котором содержался положительный ответ. Исходя из этого, некоторые исследователи полагали, что СССР в 1991 году был весьма близок к ратификации Конвенции².

О благожелательном отношении СССР к Конвенции в определённой степени свидетельствовало и то, что её идеи находили отражение в принимаемых в тот период правовых актах. Так, Постановлением Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. «О неотложных мерах экологического оздоровления страны»³ рекомендовалось осуществить в 1990 г. закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Постановлением Кабинета Министров

¹ СССР присоединился к данному Уставу 26 апреля 1954 года (см.: Организация Объединённых Наций: сб. док. М., 1956. С. 267–286).

² См.: Пик А. Международные правовые нормы политики государств в отношении аборигенных народов // Живая Арктика. Информационный бюллетень. 1996. № 1. С. 6.

³ См.: Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 25, ст. 487.

СССР и Совета Министров РСФСР от 11.03.1991 г. № 74 «О дополнительных мерах по улучшению социально-экономических условий жизни малочисленных народов Севера на 1991–1995 гг.»¹ признавалось необходимым: обеспечить каждую семью из малочисленных народов Севера жильём; создать условия для развития традиционной хозяйственной деятельности этих народов посредством закрепления за ними исключительного права и льгот на использование биологических ресурсов в местах их проживания, охотничьих и рыболовных угодий и оленьих пастбищ, образования территорий традиционного природопользования для ведения ими традиционных промыслов; разработать нормативы и порядок возмещения экологического ущерба от хозяйственного освоения территорий проживания северных народов; бронировать до 10 % мест от общей численности для работы данных народов; завершить создание алфавитов и правил орфографии для народов, не имеющих письменности; гарантировать для представителей этих народов целевые места в высших учебных заведениях и в аспирантуре; поддерживать специализированные редакции на языках народов Севера и издание соответствующей литературы; утвердить Государственную программу развития малочисленных народов Севера на 1991–1995 гг.

Попытки ратификации Конвенции № 169 в Российской Федерации

Россия – член МОТ и правопреемник СССР. На неё непосредственно не возлагается обязанности вводить нормы Конвенции № 169 в свою правовую систему. Вместе с тем попытки сделать это были неоднократны. Подобное происходило ещё до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года. В частности, Постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации от 21.04.1992 г. «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей»² Верховному Совету Российской Федерации предписывалось рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции № 169. Президент России также признавал необходимым принять такое решение³. По инициативе народного депутата А. В. Кривошапкина, избранного от Республики Саха (Якутия), вопрос о ратификации Конвенции включался в повестку дня четвёртой сессии Верховного Совета Российской Федерации⁴, но в последующем его рассмотрение было отложено.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69). Это стимулировало активность по ратификации Конвенции № 169. В частности, 22 ноября 1994 года в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялись масштабные парламентские слушания по данному вопросу с участием представителей федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, МОТ и коренных малочисленных народов. В ходе дискуссии высказывались не только предложения в поддержку ратификации Конвенции, но и определённые сомнения относительно этого шага, которые сводились к нескольким позициям: не ясно, на кого в Российской Федерации может распростра-

¹ См.: Собрание постановлений Правительства СССР. 1991. № 7, ст. 31.

² См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 22, ст. 1186.

³ См.: Указ Президента России от 05.02.1992 г. № 118 «Об Ассоциации автономных округов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7, ст. 356.

⁴ См.: Постановление ВС РФ от 13.02.1992 г. № 2347-I «О включении в повестку дня четвёртой сессии Верховного Совета Российской Федерации дополнительных вопросов» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 11, ст. 533.

няться Конвенция; совместимо ли с российской правовой действительностью её положение о признании за коренными народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают; допустима ли ратификация документа в отсутствие необходимой нормативной правовой базы; Россия способна успешно решать проблемы коренных малочисленных народов и без ратификации Конвенции.

В рекомендациях, принятых по итогам слушаний, констатировалось, что положения Конвенции соответствуют сути и духу Конституции Российской Федерации, её ратификация отвечает чаяниям коренных народов России, будет способствовать укреплению правовой основы взаимоотношений народов и государства. Предлагалось: Президенту России внести Конвенцию на ратификацию, Федеральному Собранию, привести в соответствие с ней действующее законодательство, а Правительству Российской Федерации определить конкретных бенефициариев прав данного акта¹. В последующем Государственная Дума в Постановлении от 26.05.1995 г. № 816-І ГД «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» подтвердила адресованное Президенту России предложение рассмотреть вопрос о возможности внести Конвенцию № 169 на ратификацию².

После состоявшихся слушаний Конвенция не прошла процедуру ратификации. Однако обсуждение данного вопроса продолжались. По инициативе Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов 22 ноября 2002 года был проведён «круглый стол» на тему «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Участники дискуссии, как следует из рекомендаций «круглого стола», согласились с тем, что до принятия решения о ратификации Конвенции нужно проработать вопросы об этнических группах, которым она будет адресована, а также вопросы землепользования и природопользования коренных народов в контексте положений данного документа, совмещения терминологии российского законодательства и Конвенции³.

Последний обстоятельный разговор о ратификации Российской Федерацией Конвенции № 169 имел место в рамках «круглого стола», организованного Общественной палатой Российской Федерации 23–24 ноября 2006 года. В нём приняли участие представители МОТ, правительств Норвегии, Гватемалы, Дании (с опытом ратификации и применения Конвенции, федеральных и региональных органов государственной власти, организаций коренных малочисленных народов и эксперты). По итогам дискуссии признавалось, что:

- положения Конвенции о праве коренных народов на земли и природные ресурсы могут, с учётом опыта названных государств, применяться достаточно гибко, с использованием формы долгосрочного безвозмездного пользования землёй данными народами;
- бенефициарии прав Конвенции в Российской Федерации уже определены, если принять во внимание Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации⁴;

¹ См.: О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»: материалы парламентских слушаний 22 ноября 1994 года. М., 1995. С. 69, 70.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 24, ст. 2260.

³ См.: Материалы к «круглому столу» по вопросу «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». М., 2002.

⁴ Данный перечень утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года. № 255 // СЗ РФ. 2000. № 14, ст. 1493.

– необходимо создать межведомственную группу для подготовки заключения о ратификации Российской Федерацией Конвенции № 169 и провести парламентские слушания по данному вопросу¹.

К сказанному добавим: на ратификации Конвенции № 169 непосредственно настаивают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и их объединения². Это находит поддержку и обоснование в научных исследованиях³.

И всё же Россия так и не ратифицировала Конвенцию № 169. Полагаем, однако, что состоявшиеся обсуждения данного вопроса были небесполезными. Они позволили глубже проникнуть в содержание названного документа, способствовали привлечению внимания к проблемам коренных малочисленных народов и правовому регулированию отношений, связанных с ними.

В настоящий момент, учитывая ожидания названных народов и состояния дел с их правами, вопрос о ратификации Конвенции не утратил актуальности.

Придание ей обязательной силы согласуется с требованиями Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 17, ч. ст. 55, ст. 69), будет способствовать повышению доверия к органам государственной власти со стороны коренных малочисленных народов, позволит усилить государственный контроль за сохранением надлежащих условий их жизни, придаст ускорение, всесторонность и взаимосвязанность законотворчеству и правоприменительной практике в сфере защиты прав коренных малочисленных народов, обеспечит стабильность внутреннего законодательства, касающегося данных народов.

При этом надо исходить из того, что:

– сомнения, связанные с тем, соответствует ли Конвенция № 169 (отдельные её положения) Конституции Российской Федерации, способен разрешить Конституционный суд Российской Федерации, к полномочиям которого отнесена проверка не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации);

– отсутствие необходимых законов или несоответствие их Конвенции не могут рассматриваться как препятствия к её ратификации: по смыслу Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15, ст. 69), если Конвенция не противоречит Конституции и повышает стандарт прав и гарантий коренных малочисленных народов, то она может вводиться в российскую правовую систему, а законодательство должно приводиться в соответствие с ней;

– при определении характера и масштаба мер, которые следует проводить в целях применения Конвенции, проявляется гибкость с учётом условий, характерных для каждой страны (ст. 34 Конвенции);

– имплементация Конвенции в российскую правовую систему не может разрушить накопленного позитивного потенциала прав и льгот коренных малочисленных народов, поскольку её положения не имеют обратной силы, не кон-

¹ См.: Материалы «круглого стола» «О ратификации Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». М., 2006.

² См.: Доклад о положении коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации. М., 1997. С. 33; Рекомендации VI съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 24 апреля 2009 года. URL: <http://www.raipon.org>

³ См.: Ткаченко А. А., Корюхина А. В. К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Этнографическое обозрение. 1995. № 3. С. 122–132; Заметьина Т. В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России. Энгельс, 2009. С. 213, 214; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 182, 183.

куруют с международно-правовыми нормами и нормами внутреннего законодательства, устанавливающими более высокие стандарты прав данных народов (ст. 35 Конвенции).

Влияние Конвенции № 169 на российское законодательство о коренных малочисленных народах

В настоящее время в Российской Федерации сформировался значительный массив законов, нацеленных на защиту коренных малочисленных народов. Основу данного законодательства составляет положение Конституции Российской Федерации (ст. 69), согласно которому Российская Федерация берёт на себя обязательства гарантировать права названных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Указанная норма предполагает, что Россия рассматривает сообщество коренных малочисленных народов как нуждающееся в государственной поддержке, в предоставлении им специальных прав, соизмеримых с международными стандартами, что должно способствовать сохранению их самобытности и развитию в современном обществе.

Конституция Российской Федерации также устанавливает, что защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей составляет особый предмет совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (п. «м» ч. 1 ст. 72). Сообразно с этим правовое регулирование по данным вопросам осуществляется федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации). На текущий момент только на федеральном уровне принято несколько десятков таких актов¹, среди которых определяющее значение имеют федеральные законы – «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (от 30 апреля 1999 года)², «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (от 20 июля 2000 года)³ и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (от 7 мая 2001 года)⁴.

Как соотносится сложившееся правовое регулирование в рассматриваемой сфере с ключевыми положениями Конвенции № 169?

Определение российских народов, на которых распространяется Конвенция № 169. Данные народы в Российской Федерации именуются как «коренные малочисленные народы». Ими в соответствии с Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 1) признаются «народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями». Следуя предписаниям названного закона, Правительством Российской Федерации (о чем упоминалось выше) по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации были утверждены перечни этих народов (Единый перечень из 46 коренных малочисленных народов с выделением из него Перечня 40 коренных малочислен-

¹ См.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Кн. 56: в 2 т. Т. 1 / сост. В. А. Кряжков. М. – Салехард, 2013.

² См.: СЗ РФ. 1999. № 18, ст. 2208.

³ См.: СЗ РФ. 2000. № 30, ст. 3122.

⁴ См.: СЗ РФ. 2001. № 20, ст. 1972.

ных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации). В последующем федеральное законодательство развивалось исключительно применительно к народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, поскольку они более всего соответствуют объективным критериям народов, на которых распространяется Конвенция № 169 (ч. 1 ст. 1). При этом следует понимать, что Российская Федерация как суверенное государство самостоятельно определяет конкретные группы народов, требующих особой государственной поддержки с позиций международных стандартов, а также их наименование.

Включение или невключение сообществ в перечень коренных малочисленных народов находится на усмотрении органов государственной власти. Например, в этом было отказано коми-ижемцам и поморам, которые стремились обрести статус указанных народов, по той причине, что они не являются обособленными этносами¹. Для упорядочения рассматриваемых отношений было бы целесообразно регламентировать процедуру групповой этнической идентификации, исходя из следующего:

- этнические сообщества, если они соответствуют установленным критериям, самостоятельно решают вопрос об отнесении себя к коренным малочисленным народам, т. е. во внимание должен приниматься критерий самоидентификации народов, на который указывает Конвенция № 169 (ч. 2 ст. 1);

- желание быть включённым в Перечень коренных малочисленных народов должно подтверждаться решением соответствующих сообществ или органов (организаций), уполномоченных их представлять;

- органы государственной власти субъекта Российской Федерации призваны контролировать соблюдение процедур, исключать фальсификацию соответствия коренных малочисленных народов установленным критериям, направлять необходимые документы в Правительство Российской Федерации;

Правительство Российской Федерации принимает решение о включении этнического сообщества в Перечень коренных малочисленных народов с учётом мнения Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Отрицательное решение по этому вопросу может оспариваться в суде.

Несмотря на то, что Конституция Российской Федерации (ст. 26) гарантирует каждому право определять и указывать свою национальную принадлежность, проблемным уже долгие годы остаётся вопрос индивидуальной этнической идентификации лиц из числа коренных малочисленных народов. Как следствие, у них возникают сложности с реализацией специальных прав на традиционные охоту и рыболовство, землепользование, замену военной службы альтернативной гражданской службой, получение социальной пенсии и др. Для разрешения ситуации предлагаются различные меры (в последнее время активно продвигается идея составления государственного реестра лиц, относящихся к коренным малочисленным народам). Однако наиболее простым и понятным, на наш взгляд, можно было бы признать выдачу уполномоченным государственным органом документа (вкладыша в паспорт), подтверждающего принадлежность лица к сообществу коренных малочисленных народов, при наличии соответствующего требования, исходящего от него, а также доказательств его принадлежности к этим народам, в качестве которых необходимо рассматривать происхождение, язык, образ жизни, ведение традиционной хозяйственной деятельности, соблюдение обычаев и традиций².

¹ См.: Соколовский С. В. Политика признания коренных народов в международном праве и законодательстве Российской Федерации. М., 2016. С. 45, 46.

² См.: Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 204–206; Тодышев М. А. О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. В. А. Штырова. М., 2013. С. 87–102.

Права коренных малочисленных народов на сохранение своих институтов и выражение мнения по вопросам, затрагивающим их интересы. Обеспечение этих прав – гарантия права названных народов на самоопределение в Российской Федерации, которое рассматривается как принцип федеративного устройства России (ч. 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации). Его воплощением для некоторых коренных малочисленных народов (ненцы, ханты, манси, чукчи) исторически являются автономные (в прошлом – национальные) округа – Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий¹, имеющие статус субъектов Российской Федерации, а также административно-территориальные единицы с особым статусом, образованные в местах расселения долганов, эвенков и коряков, вместо упразднённых автономных округов указанных народов². Дополнительно к этому Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закрепляет права коренных малочисленных народов на участие в осуществлении контроля за использованием земель, за соблюдением природоохранного законодательства, в решении вопросов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, в проведении экологических и этнологических экспертиз, создании общин и иных объединений, территориальном общественном самоуправлении (ст. 8, 11, 12). Предусмотрено формирование советов представителей коренных малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления. Непосредственно закрепляется возможность проведения сходов, референдумов граждан в ситуации, когда возникает необходимость выделения земельных участков на строительство объектов в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов для целей, не связанных с этой деятельностью и традиционными промыслами (п. 9 ст. 39.14 ЗК РФ от 25.10.2001 г.³).

Вместе с тем отношения, связанные с образованием или упразднением субъектов Российской Федерации и административно-территориальных единиц, обеспечивающих автономии коренных малочисленных народов, законодательно не урегулированы. Положения же об участии названных народов в управлении носят общий характер, тогда как Конвенция № 169 предполагает, что подобное должно происходить на основе установленных процедур, систематически (всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут затрагивать эти народы) и на всех уровнях публичной власти, через представительные институты коренных народов (они должны признаваться и иметь гарантированную ресурсную поддержку), добросовестно и в форме, соответствующей обстоятельствам, с целью достижения договорённости или согласия в отношении предлагаемых мер (ст. 6). Именно по указанным направлениям необходимо развивать российское законодательство о коренных малочисленных народах.

Права коренных малочисленных народов на земли. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»

¹ См.: постановление ВЦИК от 10.12.1930 г. «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» // СУ РСФСР. 1931. № 8, ст. 98.

² См.: Федеральный конституционный закон от 14.12.2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (ст. 5) // СЗ РФ. 2005. № 42, ст. 4212; Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» (ст. 5, 15) // СЗ РФ. 2006. № 29, ст. 3119.

³ См.: СЗ РФ. 2001. № 44, ст. 4147.

закрепляет, что коренные малочисленные народы, их объединения и лица, относящиеся к этим народам, имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами (п. 1 ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 8).

Конкретизируя названное положение, Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» гарантирует лицам, относящимся к коренным малочисленным народам и их общинам, право на создание местных, региональных и федеральных особо охраняемых территорий для ведения ими традиционного природопользования и традиционного образа жизни. В границах названных территорий устанавливается специальный правовой режим природопользования, земельные участки предоставляются лицам из числа коренных малочисленных народов и их общинам в соответствии с действующим законодательством, а изъятие этих участков для государственных и муниципальных нужд допускается при предоставлении равноценных земельных участков с возмещением убытков, причинённых таким изъятием. К настоящему времени отметим, что все инициативы по образованию федеральных территорий традиционного природопользования (они, по логике, должны обеспечивать повышенную степень защиты земельных прав коренных малочисленных народов) не имели успеха.

ЗК РФ предусматривает предоставление лицам из числа коренных малочисленных народов и их общинам земельных участков в безвозмездное пользование для размещения зданий и сооружений на срок не более чем на десять лет (п. 13 ч. 2 ст. 39.10).

Федеральный закон от 24.07.2002 г. «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹ признаёт допустимой передачу земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов этих народов в аренду, а оленьих пастбищ в районах Крайнего Севера – только на праве аренды или на праве безвозмездного пользования на срок не менее пяти лет (п. 5, 6 ст. 10);

Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 г.² допускает осуществление северного оленеводства на основе договоров аренды лесных участков, а если это делается для собственных нужд, то лесные участки предоставляются в безвозмездное срочное пользование (ст. 38);

Федеральный закон от 14.03.1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»³ устанавливает, что на территории национальных парков выделяются зоны традиционного экстенсивного природопользования, предназначенные для обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов, в границах которых допускается осуществление традиционной хозяйственной деятельности и связанных с ней видов неистощительного природопользования (п. «е» ч. 1 ст. 15).

К сказанному нужно добавить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 г. № 631-р⁴ утверждён «Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации». Тем самым зафиксированы ис-

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3018.

² См.: СЗ РФ. 2006. № 50, ст. 5278.

³ См.: СЗ РФ. 1995. № 12, ст. 1024

⁴ См.: СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2493.

торически сложившиеся территории (ареалы) исконной среды обитания данных народов, в пределах которых они осуществляют свою культурную и бытовую жизнедеятельность, занимаются, в частности, традиционной хозяйственной деятельностью и промыслами, причём без обязательной связи с их правом на пользование землёй (земельными участками).

Если сравнивать приведённые положения с Конвенцией № 169, можно констатировать, что российское законодательство не признаёт за коренными малочисленными народами права собственности и владения на земли, но закрепляет их право на безвозмездное срочное пользование землёй и на пользование землёй на правах аренды (платно, что вряд ли справедливо). Таким образом, данное право трактуется с позиций обычных имущественных отношений, а не с позиций публичного права, производного от признания факта проживания данных народов на соответствующих землях с незапамятных времён. Неурегулированными остаются и вопросы, получившие отражение в Конвенции, связанные:

- с запретом выселения коренных малочисленных народов с занимаемых земель, а если подобное происходит, то только с их свободного и сознательного согласия, на основе законов и по установленным процедурам, с предоставлением возможности возвращения на изъятые земли, получения равноценных земель и компенсаций за понесённые убытки и ущерб;
- с передачей прав на земли между лицами, принадлежащими к коренным малочисленным народам;
- с недопустимостью отчуждения земель коренных малочисленных народов или иных форм передачи их прав на эти земли за пределы их собственной общины без консультаций с названными народами;
- с принятием мер, которые оберегали бы коренные малочисленные народы, их представителей и общины от недобросовестных действий лиц по получению земель данных народов в собственность, владение или пользование;
- с установлением санкций за неправомерное вторжение на земли коренных малочисленных народов;
- с приращением земель, если это необходимо для обеспечения нормальной жизнедеятельности коренных малочисленных народов, предоставлением им средств для освоения земель, которыми они владеют (пользуются).

Права коренных малочисленных народов на природные ресурсы. В данной сфере российское законодательство признаёт права коренных малочисленных народов, лиц, относящихся к ним, и их общин:

- на безвозмездное пользование общераспространёнными полезными ископаемыми: глина, песок и пр. (ч. 1 и 2 ст. 8 федерального закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов);
- на приоритетное пользование животным миром (ст. 49 Федерального закона от 24.04.1995 г. «О животном мире»¹). Во взаимосвязи с этим гарантируются права представителям коренных малочисленных народов и их общинам на традиционное рыболовство² и охоту³, на пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов без налоговых обременений⁴;

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 17, ст. 1462.

² См.: Федеральный закон от 20.12.2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 25) // СЗ РФ. 2004. № 52 (Ч. 20), ст. 5270.

³ См.: Федеральный закон от 24.07.2009 г. «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 19) // СЗ РФ. 2009. № 30, ст. 3735.

⁴ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (ст. 333.2) // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 2), ст. 18.

- на пользование водными объектами для традиционного природопользования (ст. 54 Водного кодекса Российской Федерации от 03.06.2006 г¹);
- на бесплатную заготовку древесины для собственных нужд (ст. 30 ЛК РФ);
- на пользование природными ресурсами в границах национальных парков и государственных природных заказников (ст. 15, 24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Закрепление названных прав согласуется с Конвенцией № 169 (ст. 2, 4, 23). Вместе с тем их значение нивелируется с учётом того, что, например, права на традиционное рыболовство и охоту не увязываются с правом коренных малочисленных народов на приоритетное природопользование животным миром, не имеют надлежащей конкретизации в части квот на добычу биоресурсов и охотничьих ресурсов, на осуществление рыболовства и охоты в свободном режиме (без выделения соответствующих участков). Традиционные рыболовство и охота, по сути, вытесняются промысловой охотой и промышленным рыболовством.

Юридически не решён вопрос прав коренных малочисленных народов в контексте недроразработок в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. «О недрах»² наделяет органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием защищать интересы малочисленных народов (п. 10 ст. 4), но не указывает на подобное полномочие федеральных органов государственной власти. Не упоминаются в названном законе и какие-либо права и гарантии коренных малочисленных народов: высказывать своё мнение по осуществлению недропользования, претендовать на возмещение ущерба, причинённого такой деятельностью; недропользователи не отягощаются социальными и иными обязательствами по отношению к этим народам и их общинам при получении разрешений на ведение соответствующих работ. Подобный подход расходится с требованиями Конвенции № 169 (ст. 15).

Социально-культурные права коренных малочисленных народов. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в общем плане признаёт необходимым способствовать социально-экономическому и культурному развитию коренных малочисленных народов, оказывать государственную помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения данных народов, а также гарантирует лицам, относящимся к ним, права на замену военной службы альтернативной гражданской службой³, сохранять и развивать родные языки, получать и распространять на них информацию, создавать средства массовой информации⁴, фонды, культурные центры и национально-культурные автономии⁵, учебные группы для обучения традиционному хозяйствованию и промыслам, сохранять свои традиции и культовые обряды, содержать и охранять культовые места, развивать связи с представителями коренных народов, проживающих в других субъектах Российской Федерации и за рубежом (ст. 8, 9, 10). Для граждан из числа малочисленных народов Севера предусмотрено право получения социальной пенсии на льготных

¹ См.: СЗ РФ. 2006. № 23, ст. 2381.

² См.: СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823.

³ Это право получило конкретизацию в Федеральном законе от 25.06.2002 г. «Об альтернативной гражданской службе» (ст. 2, 4, 5) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3030.

⁴ Некоторые обеспечительные меры в данном отношении применительно к народам России в целом содержит Закон РФ от 25.10.1991 г. «О языках народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50, ст. 1740.

⁵ Указанное право реализуется с общих позиций на основе Федерального закона от 17.06.1996 г. «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2965.

условиях при достижении возраста 55 (мужчины) и 50 (женщины) лет¹. Устанавливается, что Российская Федерация гарантирует свой протекционизм (покровительство) в отношении сохранения и восстановления культурно-национальной самобытности малочисленных этнических общностей посредством исключительных мер защиты и стимулирования, предусмотренных федеральными программами социально-экономического, экологического, национального и культурного развития².

Однако большинство из названных положений не дополняются конкретными нормами и действиями с позиции идей Конвенции № 169. В частности, в настоящее время не предусмотрены специальные меры относительно найма и занятости лиц из числа коренных малочисленных народов, нет специального законодательства и программ, нацеленных на сохранение и защиту самобытной культуры и прав этих народов на свои культурные ценности, традиционных знаний и практик, на организацию образования и здравоохранения с учётом особенностей жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

Обычаи коренных малочисленных народов и их учёт в судебной практике. Сохранение обычаев – одна из характеристик традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Признавая это, российское законодательство легализует обычай как ценность и источник права применительно к названным народам³. Их обычаи, если они не противоречат федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации, могут использоваться при регулировании внутриобщинной организации, решении вопросов образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования и ведения традиционного образа жизни, а также могут приниматься во внимание при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых⁴. Приведённые положения согласуются с требованиями Конвенции № 169 (8, 9, 10, 12).

Вместе с тем норма об учёте обычаев коренных малочисленных народов в судебной практике не конкретизирована в процессуальном законодательстве. В результате она не применяется судами, которые игнорируют эти обычаи, не принимают во внимание экономические, социальные и культурные особенности данных народов, что сказывается на индивидуализации и справедливости разрешения дел с их участием⁵.

¹ См.: Федеральный закон от 15.12.2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (ст. 11, 18) // СЗ РФ. 2001. № 51, ст. 4831.

² См.: Закон РФ от 09.10.1992 г. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (ст. 22) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46, ст. 2615.

³ См.: Кочетыгова Н. И. Этический правовой обычай как источник права России. Ростов н/Д., 2007. С. 57–67; Новикова Н. И. Охотники и нефтяники: исследование по юридической антропологии. М., 2014. С. 74–113.

⁴ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (п. 2 ст. 4, п. 1 ст. 19); Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ст. 1, 2); Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (п. 2 ст. 1, ст. 14).

⁵ См.: Кряжков В. А. Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (На примере охоты) // Государство и право. 2016. № 11. С. 32–42; Тумусова А. Н. Конституционно экономический аспект прав коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия) // Ежегодник конституционной экономики. 2019. М., 2019. С. 468–475.

Заключение

Забота о коренных малочисленных народах (инородцах, северных народах) – традиция Российского государства¹. В современных условиях Российская Федерация, сознавая себя частью мирового сообщества, гарантирует права названных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. Основопологающим документом в данном отношении является Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Она не ратифицирована Россией, но фактически служила ориентиром при включении в Конституцию Российской Федерации ст. 69 о правах коренных малочисленных народов и формировании соответствующего законодательства. Вместе с тем указанное законодательство, как показал анализ, восприняло лишь отдельные положения Конвенции и на текущий момент характеризуется как непоследовательное, противоречивое и неполное. Оно заметно отстаёт от международно-правовых стандартов прав коренных народов, особенно в соотношении с Декларацией ООН 2007 года о правах коренных народов², которая, развивая идеи Конвенции, обозначила для государств, включая Российскую Федерацию, новый уровень защиты прав коренных народов.

¹ См.: Устав об управлении инородцев от 22 июля 1822 года // ПСЗ Российской империи с 1849 г. Т. 38. № 29. С. 394–416; Положение об инородцах 1892 года. Свод законов Российской империи: в 5 кн. Кн. 1. Т. I – III. СПб., 1912. С. 531–586; Временное положение об управлении туземных народностей и племён северных окраин РСФСР; утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 25.10.1926 г. // СУ РСФСР. 1926. № 13, ст. 575.

² См.: URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml.

Геннадий Щукин: «Почему я обратился с жалобой в Конституционный суд Российской Федерации»

Конституция Российской Федерации (ст. 69, ст. 72, ч. 1 п. «м») гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. В международных документах традиционный образ жизни коренных народов, в том числе и возможность осуществления традиционной охоты, рассматривается как охраняемое естественное право (Конвенция МОТ № 169 от 1989 г., Декларация прав коренных народов ООН 2007 года и других документах). В частности, в Киркенесской декларации 2013 года (подписана Российской Федерацией) признаётся право коренных народов на развитие, право на определение приоритетов и разработку стратегий, на сохранение традиционного образа жизни, включая занятие охотой, рыболовством и оленеводством, в соответствии с их традициями и обычаями в рамках принципов устойчивого управления ресурсами и международных обязательств (п. 9).

Согласно ст. 19 федерального закона об охоте охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, и для которых охота является основой существования (ч. 1). Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления (ч. 2). Продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты (ч. 3).

В связи с тем, что я являюсь членом семейной родовой общины коренного малочисленного народа Долган «Амяксин» и её председателем, а также президентом местной Ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера (КМНС) Таймырского Долгано-Ненецкого района Красноярского края, пытаюсь помочь в решении вопроса организации традиционной охоты, в 2014 году я разъяснил представителям СРО, что в силу действующего правового регулирования, отражающего гарантии прав КМНС, каждый член общины имеет право добыть без каких-либо разрешений восемь особей дикого северного оленя. При этом общины вправе поручить добычу (охоту) одному или нескольким её членам, имеющим специальные документы, в объёме, рассчитанном на всех членов СРО, так как охота, связанная с обеспечением ведения традиционного образа жизни, направлена на обеспечение пропитания и удовлетворение личных нужд представителей КМНС.

В этом же году началось судебное преследование охотников нашей Ассоциации. Одновременно чиновники незаконно лишили годовой квоты охотников общин поселения Старый Авам. Судебное разбирательство длилось три года. В течение трёх лет охотники были лишены права на охоту, у них изъяли оружие и транспортные средства, намеривались приговорить к крупным штрафам. К 2017 году уголов-

ные дела в отношении охотников общин были прекращены по основанию истечения срока давности уголовного преследования.

Приговор Дудинского районного суда Красноярского края от 28.12.2017 г. гласил: *«признать виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 33 ч. 2 ст. 258 УК РФ и назначить ему наказание в виде денежного взыскания штрафа в размере 120 000 (сто двадцать тысяч) рублей. Освободить Щукина Геннадия Кирилловича от назначенного наказания на основании п. 9 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» от 24.04.2015 г. № 6576-6 ГД»*. Этот приговор был оставлен без изменения апелляционным постановлением Красноярского краевого суда от 27 февраля 2018 года, я был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 33, ч. 2 ст. 258 Уголовного кодекса Российской Федерации: подстрекательство к незаконной охоте, совершённое группой лиц по предварительному сговору. Я не был согласен на прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, так как это нарушает мои гражданские права.

Но главное, такой приговор не решает важнейших вопросов обеспечения организации традиционной охоты в будущем – справедливого и законного, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и российским законодательством.

Коренные малочисленные народы Севера, уверенные, что ст. 69 Конституции Российской Федерации защитит их и позволит вести охоту свободно, согласно ст. 19 закона об охоте, соблюдая свои обычаи, остаются без защиты перед произволом. На местах они продолжают сталкиваться с ситуациями, когда чиновники и суды трактуют такое естественное поведение охотников, добывающих пропитание для членов своих семей и общин, как виновность в совершении преступления, что влечёт за собой уголовное преследование, большие штрафы и, возможно, лишение свободы. Такие события не могут оставить меня в стороне, оставив сторонним наблюдателем. Поэтому я должен был довести судебное дело до Конституционного суда России, что и сделал.

**Жалоба Г. К. Щукина
в Конституционный суд Российской Федерации
о проверке конституционности законоположений
в порядке конкретного нормоконтроля**

Оспариваемые нормоположения:

*статья 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ
«Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов
и о внесении изменений в отдельные законодательные
акты Российской Федерации» //
СЗ РФ, 27.07.2009, № 30, ст. 3735*

Нормативные основы допустимости настоящего обращения

Конституция Российской Федерации, устанавливая фундаментальную обязанность государства по защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 18 и 45, ч. 1), закрепляет право граждан на обращения в органы публичной власти (ст. 33) и гарантирует судебную защиту (ст. 46, ч. 1). При этом конкретной конституционной гарантией судебной формы защиты является судебно-конституционный нормоконтроль (ст. 125), в частности, Конституционный суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, применённого или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом (ст. 125, ч. 4).

Конкретизирующий данные конституционные положения Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации» устанавливает, что правом на обращение в Конституционный суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, применённым в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе (ст. 96), при этом жалоба допустима, если закон затрагивает конституционные права и свободы граждан и применён в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, вместе с тем жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения дела в суде (ст. 97). Как следует из статьи 36 указанного федерального конституционного закона, поводом к рассмотрению дела в Конституционном суде Российской Федерации является обращение, в частности, в форме жалобы; основанием обращения является обнаружившаяся неопределённость в вопросе соответствия оспариваемых положений Конституции Российской Федерации.

6 сентября 2018 года Секретариат Конституционного суда Российской Федерации уведомил меня о несоблюдении требований приемлемости жалобы (обращение № 9455/15-01/2018).

Уточняя обращение, а также в силу определяющего значения оспариваемых законоположений для обеспечения моей жизнедеятельности и учитывая широкую социальную значимость обозначенной в жалобе проблемы для коренных малочисленных народов Севера, руководствуясь ст. 40 Федерального конститу-

ционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», прошу принять решения по жалобе Конституционным судом Российской Федерации.

Фактологическая сторона дела

Согласно ст. 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (ч. 1). Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления (ч. 2).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 г. № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» территория Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края отнесена к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, а промысловая охота, переработка и реализация охотничьей продукции отнесена к видам традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Постановлением правительства Красноярского края от 25.09.2008 г. № 103-п установлены лимиты использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера и Сибири и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования.

Согласно данному постановлению на территории Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края установлена квота добычи восемь особей дикого северного оленя из расчёта на одного человека на один календарный год.

В указанном муниципальном районе Красноярского края находятся семейные родовые общины «Батайка», «Старый Авам», «Кюн Таксара» (Восход), «Та мою» (Оленья земля), «Амяксин» (Медведь), которые осуществляют охоту как вид своей традиционной деятельности.

Поскольку общины занимаются и иными видами традиционной добывающей жизнедеятельности (в частности, рыболовством), а также традиционной охотой в отношении широкого спектра биологических ресурсов (например, птицы), – это, в зависимости от различных ежегодно меняющихся факторов, позволяет реализовывать часть мяса дикого северного оленя для обеспечения других вопросов жизнедеятельности (учёба детей, здоровье, покупка продуктов, оружия, патронов, топлива и т. д.).

Как следует из ст. 19 (ч. 3) Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты.

Я являюсь членом семейной родовой общины коренного малочисленного народа Долган «Амяксин» и её председателем.

Кроме того, являясь президентом местной Ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера (КМНС) Таймырского Долгано-Ненецкого района Красноярского края, я лично знаком с членами семейных родовых общин (СРО, община), осуществляю юридическую помощь их председателям, знаю и в силу своего статуса пытаюсь решать хозяйственные и иные проблемы общин, которые выдали мне доверенности на осуществление ряда юридических и хозяйственных полномочий.

Одной из насущных проблем общин является их материальное обеспечение, частным вопросом чего является добыча и сбыт по адекватному эквиваленту мяса дикого северного оленя.

Пытаясь помочь в решении указанного вопроса, в 2014 году я разъяснил представителям СРО, что в силу действующего правового регулирования, отражающего гарантии КМНС, каждый член общины имеет право добыть без каких-либо разрешений восемь особей дикого северного оленя. При этом общины вправе поручить добычу (охоту) одному или нескольким её членам в объёме, рассчитанном на всех членов СРО.

Такое истолкование действующего правового регулирования основано на том разумном основании, что в ином случае соответствующих гарантий будут лишены те члены КМНС, которые не имеют охотничьего билета, не имеют возможности охотиться по малолетству, состоянию здоровья, в силу традиционного разделения хозяйственной деятельности или в силу других объективных причин. При этом делегирование права добычи биологических ресурсов уполномоченным охотником за других членов общины касается только возможности самой по себе добычи, а не распоряжения продуктами охоты, в связи с чем исключаются какие-либо риски, связанные со злоупотреблением правом.

В ходе охотничьего сезона указанные мною разъяснения были учтены общинами, приказами из состава их членов были назначены уполномоченные промысловые охотники, имеющие охотничьи билеты со специальной отметкой о свободной (без каких-либо разрешений) охоте в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Однако при реализации добытого в ходе охоты мяса дикого северного оленя были возбуждены уголовные дела.

Уголовные дела в отношении охотников общин были прекращены по основанию истечения срока давности уголовного преследования, что в силу жизненных установок и обыденного уровня правосознания устроило указанных лиц. В свою очередь, я, обладая профессиональным правосознанием в соответствующей сфере правового регулирования и будучи уверенным в законности своей позиции, не был согласен на прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям.

Состоявшиеся судебные акты. Предмет обращения

Приговором Дудинского районного суда Красноярского края от 28 декабря 2017 года, оставленным без изменения апелляционным постановлением Красно-

ярского краевого суда от 27 февраля 2018 года, я был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 33, ч. 2 ст. 258 Уголовного кодекса Российской Федерации: подстрекательство к незаконной охоте, совершённое группой лиц по предварительному сговору.

Постановлением судьи Красноярского краевого суда от 21.06.2018 г. было отказано в передаче моей жалобы для её рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

Критерием незаконной охоты в данном случае явились положения ст. 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые по мнению судов предполагают, что охотники из числа КМНС вправе осуществлять традиционную охоту лишь в пределах нормативно установленного лимита, рассчитанного на самого охотника, и не вправе осуществлять традиционную охоту в порядке делегирования лимитов других членов общины (в частности, стр. 18–19 приговора).

Именно этот вывод позволил судам квалифицировать осуществлявшуюся охоту как незаконную.

Вместе с тем, учитывая позицию Секретариата Конституционного суда Российской Федерации, выраженную в рамках моего первоначального обращения, отмечу, что имеющие место в приговоре выводы о том, что факты охоты не были связаны с обеспечением ведения традиционного образа жизни и с обеспечением пропитания представителями коренных малочисленных народов Севера, – судом общей юрисдикции были сделаны исключительно исходя из факта самой по себе реализации продуктов охоты. Однако данный вывод основан на неполном осознании законодательно закреплённой гарантии о том, что продукция традиционной охоты может использоваться для личного потребления или реализации (ч. 3 ст. 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). К сожалению, в отличие от законодателя, и несмотря на прямую законодательную гарантию, суды продолжают расценивать реализацию продукции традиционной охоты как недопустимый способ использования. Это сложившийся в судебной практике стереотип: получение материальной выгоды от продуктов охоты расценивается как несовместимая с традиционным природопользованием деятельность (именно поэтому суды, делая такие выводы, достаточно скудно анализируют вопросы права, как это имеет место и в состоявшихся в отношении меня судебных актов).

При этом ещё раз отмечу, что основным критерием незаконной охоты в данном случае явился вывод о невозможности осуществлять традиционную посредством сил уполномоченного охотника в объёме нормативно установленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших осуществление этого права.

Таким образом, *предметом настоящего обращения* являются положения ст. 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в той мере, в которой они, исходя из придаваемого правоприменительной практикой смысла, предполагают право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, осуществлять свободную (без каких-либо разрешений) охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности – лишь лично каждым членом семейных родовых общин, и не допускают осуществления данного права одним или несколькими уполномоченными охотниками в пределах нормативно установ-

ленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших осуществление этого права.

Именно такой смысл указанных законоположений позволил судам квалифицировать мои действия как преступные, а потому применение этих законоположений, как основание привлечение меня к уголовной ответственности, напрямую затрагивает мои интересы, как представителя коренного малочисленного народа Севера (Долган), а также нарушает соответствующие нижеуказанные конституционные права, в том числе, право на судебную защиту и справедливый суд, которое предполагает не только процессуальные условия законности правосудия, но и правовой характер применённого в деле закона (ст. 46); конституционные гарантии коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69) и ряд других конституционных гарантий, которые будут указаны ниже.

Таким образом, в настоящей жалобе я защищаю, как свой интерес, затронутый вынесенным в отношении меня приговором, так и общий интерес коренных малочисленных народов Севера, поскольку являюсь президентом местной Ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера (КМНС) Таймырского Долгано-Ненецкого района Красноярского края – при том, что вменённое мне уголовно-правовое деяние (разъяснение законодательства о КМНС) следовало именно из осуществления мною соответствующих полномочий по защите прав и законных интересов КМНС (пп. 2.1.1, 2.1.6, 2.1.8, 2.1.9, 2.2, 2.3.12, 2.3.15, 2.3.16, 2.3.21, 2.5.1, 3.3.5, 3.3.6, 4.3, 4.4, 6.11.2, 6.11.3).

Правовая позиция заявителя

Полагаю, что применённый судами смысл указанных норм не соответствует конституционным и международно-правовым гарантиям прав коренных малочисленных народов, которые раскрываются в системе действующего правового регулирования и функционально-целевого толкования. Считаю, что конституционно-правовое предназначение действующего правового регулирования предполагает наличие возможности осуществлять право на традиционную охоту одним или несколькими уполномоченными охотниками в пределах нормативно установленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших осуществление этого права.

1. Определение реального содержания анализируемых законоположений, в том числе вопрос о субъектном составе и режиме осуществления права на традиционную охоту, зависит от сущности и содержания права коренных малочисленных народов на традиционный образ жизни. Таким образом, необходим анализ данного права в контексте международного и национального правового регулирования.

1.1. Конституционный и международно-правовой уровень регулирования права коренных малочисленных народов на традиционный образ, включая право на традиционную охоту.

Конституция Российской Федерации, декларируя социальный характер российского государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7, ч. 1), и закрепляя в качестве общего принципа, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9, ч. 1), гарантирует права коренных

малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69), в связи с чем к совместному ведению (функциональной обязанности) федерального и регионального уровня власти относит защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (ст. 72, п. «м» ч. 1).

При этом право на традиционный образ жизни коренных малочисленных народов находится во взаимосвязи со многими другими предусмотренными Конституцией Российской Федерации правами, гарантиями и обязанностями, в частности такими взаимодополняющими правами являются: право народов на равноправие и самоопределение (ст. 5, ч. 3); право на жизнь (ст. 20, ч. 1) – в смысле обеспечения пищей и традиционного рациона; достоинство личности (ст. 21) – частью которого является традиционный образ жизни; право на свободу (ст. 22, ч. 1) – позитивную свободу, то есть «свободу для» обеспечения своего традиционного образа жизни; право на национальную принадлежность (ст. 26), которое включает в себя не только родной язык, но и иные составляющие традиционного образа жизни, в частности, традиционную охоту; право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности (ст. 34), а также свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ст. 37, ч. 1), что предполагает право КМНС заниматься традиционной хозяйственной деятельностью; обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия (ст. 44, ч. 3), которая распространяется и на традиционный образ жизни и традиционное природопользование как культурную ценность.

При этом, гарантируя права коренных малочисленных народов, Конституция Российской Федерации ориентирует на международный стандарт этих прав (ст. 69), что согласуется с положениями о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы (ст. 15, ч. 4), а также с признанием и гарантированием прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17, ч. 1).

В связи с этим необходимо рассмотрение соответствующих международно-правовых гарантий в целях определения объёма и содержания права на традиционный образ жизни.

Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.) устанавливает, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять её обряды, а также пользоваться родным языком (ст. 27).

Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 г.), охраняет существование и самобытность этих меньшинств и поощряет создание условий для развития этой самобытности (ст. 1), в том числе, создание благоприятных условий, позволяющих лицам, принадлежащим к меньшинствам, выражать свои особенности и развивать свои культуру, язык, религию, традиции и обычаи (ст. 2 и 4).

Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (вступила в силу 5 сентября 1991 года) признаёт и охраняет неприкосновенность ценностей и практику институтов указанных народов, учитывая характер проблем, с которыми они сталкиваются как группы и как отдельные лица; предполагает политику, направленную на смяг-

чение трудностей, переживаемых указанными народами в связи с новыми условиями жизни и труда, с участием соответствующих народов и в сотрудничестве с ними; при этом при применении к соответствующим народам национальных законов должным образом учитываются их обычаи или обычное право (ст. 5, 8). В частности, в той мере, в какой это совместимо с национальной правовой системой и с правами человека, при рассмотрении правонарушений, совершаемых лицами, принадлежащими к соответствующим народам, проявляется уважение к методам, традиционно практикуемым этими народами.

Обычаи указанных народов, касающиеся уголовно-правовых вопросов, принимаются во внимание органами власти и судами, рассматривающими соответствующие судебные дела (ст. 9). Предполагает особую важность для указанных народов их связи с землёй (окружающей средой), – которую они занимают или используют иным образом, и в особенности важность коллективных аспектов этой связи (ст. 13, 14 и 15). Признаёт в качестве важных факторов сохранения культуры, экономической самостоятельности и развития соответствующих народов традиционные виды деятельности, такие как охота, рыболовство, звероловство и собирательство (ст. 23).

Декларация ООН о правах коренных народов 2007 года гарантирует право коренных народов на сохранение и развитие своих политических, экономических и социальных систем или институтов, гарантированное пользование своими средствами, обеспечивающими существование и развитие, и на свободное занятие своей традиционной и другой экономической деятельностью (ст. 20); гарантирует право (в том числе, право использования и освоения) соответствующих народов на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобретали (ст. 26 и 27).

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. (ратифицирована федеральным законом от 17.02.1995 г. № 16-ФЗ) предписывает обеспечивать уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия (ст. 8, пп. j).

В Киркенесской декларации 2013 года (подписана Российской Федерацией) признаётся право коренных народов на развитие, право на определение приоритетов и разработку стратегий, на сохранение традиционного образа жизни, включая занятие охотой, рыболовством и оленеводством, в соответствии с их традициями и обычаями в рамках принципов устойчивого управления ресурсами и международных обязательств (п. 9).

Таким образом, можно констатировать, что на международном уровне традиционный образ жизни коренных народов, в состав которого входит и возможность традиционной охоты, сформирован как важное и специально охраняемое естественное право.

При этом охраняемый правом традиционный образ жизни малочисленных народов представляет собой особую ценность, выражающуюся в охране естественно сложившегося способа жизнедеятельности человечества, как биологического вида: этот образ жизнедеятельности есть естественное сосуществование природы и человека, он отражает баланс природопользования, позволяет адаптироваться к сложным природно-климатическим условиям и автономно обеспечивать жизнь в этих условиях. Таким образом, критерием обособления прав коренных народов выступают именно существенные особенности их жизнедеятельности.

1.2. Национальный уровень регулирования права коренных малочисленных народов на традиционный образ, включая право на традиционную охоту.

Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» охраняет права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов (ст. 8), а также отдельно закрепляет, что при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации (ст. 14).

Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об охоте...») в качестве одного из основных принципов правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов устанавливает учёт интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 2, п. 4); при этом, исходя из целевого назначения, выделяется такой вид охоты, как охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, охота, осуществляемая лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (ст. 12, п. 7 ч. 1).

Согласно ст. 19 Федерального закона «Об охоте...» охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (ч. 1). Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления (ч. 2). Продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты (ч. 3).

2. Толкование положений статьи 19 Федерального закона «Об охоте...».

2.1. Основным вопросом понимания указанных законоположений является режим осуществления права на традиционную охоту: законно ли его делегирование уполномоченному охотнику? Либо каждый член СРО должен самостоятельно реализовывать предоставленное ему право, а в случае невозможности реализации – признать фактически его отсутствие?

Буквальный смысл ст. 19 Федерального закона «Об охоте...» не даёт ответа на поставленный вопрос, а функциональное и телеологическое толкование далеко не всегда находят место в правоприменительной практике. Поэтому отсутствие чётких норм, наряду с применённым судом толкованием, позволяет говорить о неконституционности этих норм: и по причине их технико-юридических дефектов, и по содержанию.

Так, Конституция Российской Федерации, провозглашая правовой характер российского государства (ст. 1, ч. 1) и закрепляя связанный с ним принцип верховенства права (правового закона), имплицитно выраженный в ст. 2, 4 (ч. 2), 15, 17, 18, 19 (ч. 1 и 2) и 55, устанавливает тем самым общий режим правовой законности.

Конституционное содержание общеправового принципа правозаконности характеризуется всем множеством конституционных принципов права и конституционных характеристик государства в различных сферах правового регулирования.

Вместе с тем важным условием принципа правозаконности является правовая определённость, предсказуемость и согласованность действующего правового регулирования.

Так, к сущности нормоположений и технике их законодательного закрепления предъявляется принципиальное требование исчерпывающей ясности и системной согласованности.

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что положения нормативно-правовых актов, отвечая требованию формальной определённости, должны содержать ясные, недвусмысленные и согласованные нормы в целях обеспечения их единообразного и правильного понимания. В ином случае, неоднозначность правовых норм может привести к произвольному, неограниченно усмотрительному толкованию и применению правовой нормы и тем самым – к нарушению идеи верховенства права и принципа юридического равенства (постановления от 25.04.1995 г. № 3-П, от 08.10.1997 г. № 13-П, от 23.02.1999 г. № 4-П, от 15.07.1999 г. № 11-П, от 25.04.2001 г. № 6-П, от 13.12.2001 г. № 16-П, от 22.07.2002 г. № 14-П, от 21.04.2003 г. № 6-П, от 27.05.2003 г. № 9-П, от 11.11.2003 г. № 16-П, от 25.02.2004 г. № 4-П, от 17.06.2004 г. № 12-П, от 29.06.2004 г. № 13-П, от 14.07.2005 г. № 9-П, от 14.11.2005 г. № 10-П, от 27.05.2008 г. № 8-П, от 20.04.2009 г. № 7-П, от 21.01.2010 г. № 1-П, от 13.07.2010 г. № 15-П, от 21.05.2013 г. № 10-П и др.).

2.2. Конституционный смысл и функционально-целевое предназначение действующего правового регулирования свидетельствуют о наличии возможности осуществлять право на традиционную охоту одним или несколькими уполномоченными охотниками в пределах нормативно установленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших это право.

При этом анализируемые законоположения необходимо рассматривать как в контексте вышеуказанных международно-правовых гарантий традиционного образа жизни малочисленных народов, так и в системе действующего национального правового регулирования, которое предполагает единство индивидуальных и коллективных начал указанного права.

Так, как следует из ст. 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте...», охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления (ч. 2), включая возможность реализации (ч. 3).

Как было указано выше, исполнительным органом региональной власти на территории Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края установлена квота добычи восемь особей дикого северного оленя из расчёта на одного человека на один календарный год.

Определяя количественные показатели соответствующих гарантий, государство учитывает баланс интересов адресатов этих гарантий (КМНС) и цели сохранения природы и окружающей среды. Поэтому, устанавливая соответствующее правовое регулирование и закрепляя конкретные количественные гарантии объё-

ма добычи биологических ресурсов, государство заранее допускает реализацию установленной им квоты в разрешённом размере.

Из социального характера государства (ст. 7 Конституции Российской Федерации) следует, что любые меры социальной поддержки должны иметь конкретное содержание, быть реальными, а не формальными.

Таким образом, возникает вопрос о возможности реального получения названных социальных гарантий всеми членами общин (в частности, теми, кто в силу своего малолетнего или иного состояния не может самостоятельно реализовать своё право), а также вопрос о возможности разделения труда внутри общин по их усмотрению (при том, что разделение труда исторически явилось важным инструментом эволюционного развития человечества как биологического вида).

При этом, нужно отдельно отметить, что делегирование права добычи уполномоченным охотником биологических ресурсов за других членов общины касается только возможности самой по себе добычи, а не распоряжения продуктами охоты.

В связи со сказанным приведём ряд конкретных доводов, подтверждающих правовую позицию заявителя и имеющих нормативные начала.

Во-первых, общины коренных малочисленных народов являются субъектом права традиционной охоты, а потому могут самостоятельно решать вопрос реализации этого права.

Так, согласно ч. 1 ст. 19 ФЗ «Об охоте...» субъектами права традиционной охоты выступают, в частности, лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, а также их общины. Это согласуется с предназначением общины как объединения малочисленных народов, создаваемого в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов (ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», п. 1 ст. 123.16 Гражданского кодекса Российской Федерации), а также согласуется с правом членов общины на участие в решении общих вопросов и правом на долю в имуществе общины, а также с полномочиями общин владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащей им собственностью и реализовывать продукты труда, произведённые её членами (ч. 1 ст. 12, ч. 2 и 3 ст. 17 Федерального закона от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ч. 2 ст. 123.16 Гражданского кодекса Российской Федерации»).

Во-вторых, право на традиционный образ жизни характеризуется единством индивидуальных и коллективных начал – в этом его сущность, без чего оно потеряло бы свой смысл.

Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» устанавливает, что граждане, составляющие коренные малочисленные народы и этнические общности, если исконная среда их обитания и традиционный образ жизни связаны с животным миром, наряду с общими правами граждан в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания наделяются особыми правами (ст. 9).

Таким особым правом является право на применение традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, которое граждане, относящиеся к указанной категории, в силу прямого предписания ч. 2 ст. 48 данного Федерального закона, могут осуществлять как индивидуально, так и коллективно, создавая объединения на различной основе (семейные, родовые, территориально-хозяйственные общины, союзы охотников, собирателей, рыболовов и иные). При этом запрет переуступки права на приоритетное пользование

животным миром распространяется только в отношении граждан и юридических лиц, не относящихся к субъектам данного права (ч. 5 ст. 49).

В-третьих, право на традиционную охоту могут осуществлять только лица, имеющие статус охотника, что при отсутствии такого статуса у отдельных лиц из числа коренных малочисленных народов и при невозможности делегирования данного права уполномоченному охотнику, означало бы умаление указанного права в отношении этих лиц.

Согласно федеральному закону об охоте охотником, по общему правилу, признаётся физическое лицо, сведения о котором содержатся в государственном охотхозяйственном реестре, или иностранный гражданин, временно пребывающий в Российской Федерации и заключивший договор об оказании услуг в сфере охотничьего хозяйства (ст. 20, ч. 1); охотник должен иметь охотничий билет и разрешение на хранение и ношение охотничьего оружия, выданное в порядке, предусмотренном федеральным законом об оружии, за исключением случаев осуществления охоты с применением орудий охоты, не относящихся в соответствии с указанным федеральным законом к охотничьему оружию (ст. 20, ч. 3).

Федеральный закон от 13.12.1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», регламентируя право на приобретение и хранение охотничьего оружия (ст. 13, 22 и 25), устанавливает, что субъектами этих прав не могут быть лица, не достигшие определённого возраста, имеющие определённые заболевания, не прошедшие подготовки и т. д.

Согласно п. 11 приказа Минприроды России от 20.01.2011 г. № 13 «Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета» при выдаче охотничьего билета лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также лицам, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования, в нём проставляется отметка: «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления».

В-четвёртых. Право на традиционную охоту, как одно из условий осуществления традиционной жизнедеятельности, непосредственно взаимосвязано с осуществлением естественных семейных прав и обязанностей, обеспечивающих существование человечества как биологического вида.

Так, Конституция Российской Федерации в соответствии с целями социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7, ч. 1), гарантирует поддержку семьи, материнства, отцовства и детства (ст. 7, ч. 2; ст. 38, ч. 1) и отражает естественное право ребёнка на должную и равную заботу со стороны родителей (ст. 38, ч. 2).

Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) в соответствии с указанными общепризнанными ценностями и корреспондируя названным конституционным гарантиям, к основным началам семейного законодательства относит принцип необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьёй всех её членов, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, возможности судебной защиты этих прав (ст. 1, п. 1).

При этом, согласно СК РФ, каждый ребёнок имеет право на заботу, воспитание своими родителями, обеспечение его интересов, всестороннее развитие, ува-

жение его человеческого достоинства (ст. 54, п. 2); родители имеют право и обязаны воспитывать своих детей, несут ответственность за воспитание и развитие своих детей. Они обязаны заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей (ст. 63, п. 1); защита и обеспечение прав и интересов детей возлагается и является предметом основной заботы их родителей (ст. 64, п. 1; ст. 65, п. 1); родители обязаны содержать своих несовершеннолетних детей (ст. 80, п. 1).

В свою очередь, трудоспособные совершеннолетние дети обязаны содержать своих нетрудоспособных нуждающихся в помощи родителей и заботиться о них (ст. 87, п. 1, СК РФ).

Также, в соответствии с СК РФ, супруги обязаны материально поддерживать друг друга (ст. 89, п. 1); братья и сестры обязаны содержать своих несовершеннолетних и нетрудоспособных совершеннолетних братьев и сестёр (ст. 93); дедушки и бабушки обязаны содержать своих нуждающихся в помощи внуков (ст. 94), а трудоспособные совершеннолетние внуки – нетрудоспособных нуждающихся в помощи дедушек и бабушек (ст. 95); также обязанность содержания возникает у трудоспособных совершеннолетних лиц в отношении отчима и мачехи, или лиц, осуществлявших фактическое их воспитание (ст. 96, 97).

Вместе с тем нельзя не учитывать и традиции КМНС, связанные с разделением труда между мужчиной и женщиной в семье: мужчины занимаются промыслами, а женщины воспитывают детей.

Таким образом, применённый судами смысл положений ст. 19 Федерального закона «Об охоте...» противоречит существующим внутри семейно-родовых общин, а также отражённым на законодательном уровне, естественным семейным правам и обязанностям, предполагающим непосредственную заботу одних членов семьи в отношении других нуждающихся в ней членов. Данная забота, как указал Конституционный суд Российской Федерации, предопределена самой природой отношений, исторически сложившихся и обеспечивающих выживание и развитие человека как биологического вида (Постановление от 08.06.2010 г. № 13-П).

В противном случае международно признанных гарантий на традиционный образ жизни коренных малочисленных народов, включая право традиционной охоты, будут лишены те члены этих народов, которые не имеют возможности охотиться по малолетству, состоянию здоровья, в силу традиционного разделения хозяйственной деятельности или в силу других объективных причин. Однако, как прямо следует из Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ст. 55, ч. 2).

Таким образом, положения статьи 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в той мере, в которой они, исходя из придаваемого правоприменительной практикой смысла, предполагают право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, осуществлять свободную (без каких-либо разрешений) охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности – лишь лично каждым членом семейных родовых общин, и не допускают осуществления данного права одним или несколькими уполномоченными охотниками в пределах нормативно установленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших осуществление этого права, – противоречат Конституции Российской Федерации: ч. 1 и 2 ст. 7 (нарушается принцип социального государства); ч. 1 и 2 ст. 38 (нарушаются гарантии защиты семьи, отцовства, материнства и детства); ч. 1 ст. 46 (нарушаются гарантии судебной защиты и справед-

ливого суда, поскольку не принимаются во внимание традиции и обычаи КМНС), ч. 2 ст. 55 (нарушается принцип недопустимости издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина); ст. 69 (нарушаются гарантии прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права).

Исходя из изложенного и руководствуясь ст. 33, 46 (ч. 1 и 2) и 125 (ч. 4) Конституции Российской Федерации, ст. 36, 96, 97 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации»,

прошу:

признать положения статьи 19 Федерального закона от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», противоречащими Конституции Российской Федерации, её ст. 7 (ч. 1 и 2), 38 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1), 55 (ч. 2) и 69 – в той мере, в которой они, исходя из придаваемого правоприменительной практикой смысла, предполагают право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, осуществлять свободную (без каких-либо разрешений) охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности – лишь лично каждым членом семейных родовых общин, и не допускают осуществления данного права одним или несколькими уполномоченными охотниками в пределах нормативно установленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших осуществление этого права.

Дело о традиционной охоте, или Первый опыт защиты прав коренных малочисленных народов в Конституционном суде России¹

***В. А. Кряжков**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*

В статье анализируется постановление Конституционного суда Российской Федерации от 28.05.2019 г. № 21-П о традиционной охоте, которым впервые защищаются права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Автор раскрывает особенности и конституционно-правовой статус данных народов, описывая положение дел с соблюдением их прав в России. Объясняется значение защиты этих прав средствами конституционного правосудия и прежде всего – с помощью конституционной жалобы, позволяющей не только восстановить нарушенные права граждан или их объединений, но и скорректировать законодательство и правоприменительную практику в духе требований Конституции Российской Федерации.

Обосновывается допустимость таких жалоб. Рассматриваются правовые позиции Конституционного суда, сформулированные в постановлении № 21-П, о признании коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в качестве особой группы коренных малочисленных народов с учётом их среды обитания, систем хозяйствования и жизнеобеспечения; о праве всех лиц из числа названных народов – ведущих традиционный образ жизни и не ведущих его – на традиционную охоту, которая является для них естественной формой существования и самобытности; о правовом режиме традиционной охоты, осуществление которой увязывается с предоставлением коренным малочисленным народам обоснованных предпочтений; о признании возможным для общины указанных народов принимать решение о способах ведения традиционной охоты, в том числе и о том, кто из её членов-охотников будет вести эту охоту в интересах общины в целом в установленных для неё пределах использования объектов животного мира.

В контексте положений анализируемого постановления формулируются предложения по совершенствованию законодательства об охоте в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности с точки зрения уточнения субъектов указанной охоты, конкретизации режима её свободного осуществления в объёмах добычи охотничьих ресурсов для удовлетворения личного потребления и некоторых других элементов этого вида охоты.

28 мая 2019 года Конституционный суд Российской Федерации (*далее* – Конституционный суд, Суд) провозгласил постановление № 21-П «По делу о проверке конституционности ст. 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой Г. К. Щукина²». Это, надо признать, стало

¹ Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 4 (131). С. 116–130.

² См.: Собрание законодательства Российской Федерации (*далее* – СЗ РФ). 2019. № 22. Ст. 2902. Судьей – докладчиком по этому делу был В. Г. Ярославцев. Представлял заявителя В. С. Цвиль – кандидат юридических наук, адвокат Адвокатской палаты Архангельской области с опытом успешного участия в разбирательствах, связанных с защитой социальных и естественных прав граждан в Конституционном суде Российской Федерации с 2010 года.

историческим событием, поскольку впервые вынесенное решение с позитивным итогом для заявителя касалось защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. По сути, создан прецедент. Его конституционно-правовому осмыслению и посвящена настоящая статья, в которой, следуя логике постановления № 21-П, раскрываются и конкретизируются получившие в нём отражение соответствующие правовые позиции.

Общая характеристика и конституционно-правовой статус коренных малочисленных народов

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока – особая коллективная этнокультурная общность, объединяющая 40 народов России¹. Их отличительными чертами являются традиционный образ жизни, для которого характерны неразрывная связь с землёй (территориями исконного проживания), занятие на протяжении веков традиционными промыслами (оленьеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов), а также обладание уникальным опытом жизнеобеспечения и выживания в экстремальных (с точки зрения обычного человека) условиях Севера. Данные народы составляют часть северных народов циркумполярной культуры, включающих такие народы, как алеуты и эскимосы (США), индейцы, инуиты и метисы (Канада), эскимосы (Гренландия), саами (Норвегия, Швеция, Финляндия), а также входят в мировое сообщество коренных народов в целом, которые проживают в 70 странах при общей численности примерно 300 млн человек².

Названные народы в силу своей уникальности и уязвимости получают международно-правовую защиту. Непосредственно этим целям служит Конвенция Международной организации труда (далее – МОТ) № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (принята в 1989 году, Россией не ратифицирована) и Декларация ООН 2007 года о правах коренных народов³.

Российская Федерация признаёт особенности коренных малочисленных народов. Согласно Конституции Российской Федерации, им гарантируются права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69), а также определено, что защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (п. «м» ч. 1 ст. 72)⁴. Развивая указанные положения, федеральное законодательство устанавливает, что коренные малочисленные народы

¹ Перечень указанных народов утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.04.2006 г. № 536-р // СЗ РФ. 2006. № 17 (ч. II). Ст. 1905.

² См.: Руководство Организации Объединённых Наций для коренных народов. 2001. С. 9.

³ Названные и иные международно-правовые акты, содержащие положения о правах коренных народов, см.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство: в 2 т. Т. 1. Кн. 5 / сост. В. А. Кряжков. М. Салехард: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 2013. С. 143–211.

⁴ Такой подход к правам коренных народов достаточно типичен для современных государств. В Конституции Норвегии, например, записано: «Обязанностью органов государства является создание условий, позволяющих группе населения саами сохранять и развивать свой язык, культуру и образ жизни» (ст. 110а). Основной закон Финляндии гарантирует саами как древним обитателям страны право на сохранение и развитие языка и культуры (ст. 17). Конституция Канады (Конституционный акт 1982 года) определяет: «Исконные или вытекающие из договоров права коренных народов Канады признаются и подтверждаются» (ст. 35.1).

имеют право на: пользование землёй; участие в решении вопросов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, в проведении экологических и этнологических экспертиз; получение возмещения убытков, причинённых им в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания; сохранение и развитие своей самобытной культуры; социальное и медицинское обслуживание; создание общин и иных объединений; территориальное общественное самоуправление; судебную защиту прав с учётом традиций и обычаев этих народов; установление и развитие связей с представителями коренных народов, проживающими в России и за её пределами¹; создание территорий традиционного природопользования², приоритетное пользование животным миром³, традиционное рыболовство⁴ и охоту в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности⁵; пользование объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов без налоговых обременений⁶.

Предоставление названных прав коренным малочисленным народам – способ защиты их интересов и самобытной культуры. Они нацелены на облегчение жизни данных народов. В частности, в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации⁷ при обосновании необходимости принятия специальных мер государственной поддержки данных народов обращается внимание на неприспособленность традиционного образа жизни к современным экономическим условиям, кризисное состояние традиционных видов хозяйственной деятельности, низкий уровень жизни и высокую безработицу среди представителей этих народов, на значительное уменьшение площадей оленьих пастбищ и охотничьих угодий в результате интенсивного промышленного освоения северных территорий и сопутствующих ему экологических проблем. О неблагоприятных условиях свидетельствует и высокая смертность лиц, относящихся к народам Севера: продолжительность их жизни ниже на 18–20 лет, чем в среднем по России, и на 30 лет, чем у аборигенов Аляски и Канады⁸.

При этом, однако, номенклатура гарантированных в Российской Федерации прав коренных малочисленных народов пока уступает перечню прав, записанных в вышеупомянутых Конвенции МОТ № 169 и Декларации ООН 2007 года⁹. В боль-

¹ См.: Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. ст. 8–14) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² См.: Федеральный закон от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

³ См.: Федеральный закон от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 48, 49) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁴ См.: Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 25) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5270.

⁵ См.: Федеральный закон от 24.07.2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (статья 19) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

⁶ См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (ст. 333.2) // СЗ РФ. 2001. № 1 (ч. 2). Ст. 18.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

⁸ См.: Виноградова С. Н. Коренные малочисленные народы Севера: социально-экономические аспекты государственной политики. Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. С. 94.

⁹ См.: Кряжков В. А. Конституция Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов: намерения и реальность // Государство и право. 2018. № 12. С. 71–82.

шинстве своём они не имеют надлежащей нормативно-правовой конкретизации (особенно в части прав на пользование землёй и природными ресурсами), не согласуются между собой (например, право на приоритетное пользование животным миром не развивается в законах об охоте и рыболовстве), не подкрепляются обязанностями органов публичной власти (это относится, например, к выплатам компенсаций в установленных случаях, учёту мнения данных народов при принятии решений, затрагивающих их интересы). Такая ситуация негативно сказывается на реализации заявленных прав.

К сказанному можно добавить, что в течение последних 20 лет наблюдается процесс сужения прав и гарантий коренных малочисленных народов, о чём свидетельствует изъятие из законодательства положений о возможности лицами, относящимся к этим народам, получать земельные участки в пожизненное наследуемое владение и пользоваться ими бесплатно; получать на бесконкурсной основе участки для осуществления традиционного рыболовства и охоты; об использовании части платежей за пользование недрами для социально-экономического развития указанных народов; об обязанности оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и традиционное природопользование.

Правоприменительная практика умножает изъятия правового регулирования прав коренных малочисленных народов. В некоторых случаях под сомнение в целом ставится целесообразность сохранения традиционного образа жизни¹. Законные притязания данных народов на природные ресурсы и компенсации трактуются как шантаж и вымогательство, а их попытки консолидироваться при защите своих прав определяются как угроза компаниям и государству². Из этого же ряда рассуждения о них как рантье³. Суды, как свидетельствует анализ выносимых ими решений⁴, отказывают представителям коренных малочисленных народов и их общинам в праве на создание территорий традиционного природопользования федерального значения; ограничивают общины в осуществлении видов предпринимательской деятельности; порой квалифицируют традиционные охоту и рыболовство как браконьерство, допускают добычу объектов животного мира и водных биоресурсов лишь в количестве, необходимом для моментального пропитания; исключают возможность осуществления традиционного рыболовства и традиционной охоты уполномоченными лицами в пользу тех, кто их уполномочил – общин или членов семьи; проявляют непоследовательность в трактовке традиционности, когда в одних случаях требуют использования современных орудий лова, вместо применения разрешённых законом традиционных способов добычи объектов животного мира, а в других – признают несовместимым с традиционным образом жизни использование нарезного оружия или технических средств.

¹ См.: Брицкая Т. «Мы остались без оленей, и о нас забыли» // Новая газета. 2016. 5 октября. № 111.

² См.: Котин М., Рагозин Л., Голунов И., Дмитриев А. Возвращение первородства // Русский Newsweek. 2008. № 3. С. 16–21.

³ См.: Известия. Экономика. 2017. 24 апреля.

⁴ См.: Задорин М. Ю. Конституционное право коренных малочисленных народов на развитие: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 148–169; Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010. С. 253–259; Кряжков В. А. Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты) // Государство и право. 2016. № 11. С. 32–42; Новикова Н. И. Охотники и нефтяники: Исследование по юридической антропологии. М.: Наука, 2014. С. 166–176; Тумусова А. Н. Конституционно-экономический аспект прав коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия) // Ежегодник конституционной экономики. М.: ЛУМ, 2019. С. 468–475.

Причины такой практики, на наш взгляд, кроются в применении судами законодательства без учёта особенностей культуры, обычаев и традиций коренных малочисленных народов. Установка Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» принимать их во внимание при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых (ст. 14), пока остаётся не реализованной, в том числе и потому, что данное требование не прописано в процессуальных кодексах. Не исправляет положение и Верховный суд Российской Федерации, который мог бы обобщить судебную практику «аборигенных» дел и дать необходимые разъяснения по их правильному разрешению¹.

Защита прав коренных малочисленных народов средствами конституционного правосудия

Конституция гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (ч. 1 ст. 46). Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предусматривает право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов (ст. 14). Потенциальным и конструктивным элементом этой защиты является конституционное правосудие, способное скорректировать законодательство и правоприменительную практику в духе требований Конституции Российской Федерации, укрепить конституционно-правовой статус данных народов. Единичные попытки вовлечь Конституционный суд в процесс защиты прав коренных малочисленных народов были. В частности, предметом его рассмотрения (без положительных, к сожалению, результатов для заявителей) становились:

- запрос Думы Чукотского автономного округа о толковании ключевой для статуса коренных малочисленных народов ст. 69 Конституции Российской Федерации, который был отклонён по мотивам недопустимости вторжения в компетенцию законодателя (определение от 26.12.1996 г. № 106-О);

- запрос Администрации Хабаровского края о проверке конституционности п. 2 и 4 постановления Правительства Российской Федерации от 27.12.2000 г. № 1010 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации», в котором затрагивался вопрос о рыбных квотах для коренных малочисленных народов. Отказным определением от 06.07.2001 г. № 163-О оспариваемое регулирование было признано допустимым, а обращение – не отвечающим требованиям закона;

- жалоба членов ликвидированной семейно-родовой эвенкийской общины «Дылача» о признании неконституционными положений Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и Гражданского кодекса Российской Федерации в части ограничения общин данных народов на занятие коммерческой деятельностью. В её рассмотрении (без попытки вникнуть в суть проблемы, ответить на поставленные вопросы, в том числе о возможности совмещения общиной традиционной и нетрадиционной деятельности) было отказано

¹ См.: Якель Ю. Я. Судебная защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / под общ. ред. В. А. Штырова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Совет Федерации, 2013. С. 129–142.

с учётом того, что оспариваемые нормы не нарушают конституционные права заявителей (определение от 20.11.2014 г. № 2737-О)¹.

Скромный набор приведённых дел может быть объясним разными причинами: относительной периферийностью и новизной проблем прав коренных малочисленных народов, наличием в Конституции Российской Федерации лишь бланкетной нормы об обязательствах государства гарантировать их права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, ментальностью и правосознанием представителей этих народов (обращение в суд ими воспринимается как не лучшая мера) и готовностью их объединений выполнять правозащитную функцию. Необходимо также констатировать, что органы государственной власти, наделённые соответствующими полномочиями, по сути, самоустранились от защиты прав коренных малочисленных народов с использованием конституционного правосудия. Их пассивность, возможно, производна от наблюдаемого в последние годы процесса слияния политической и экономической власти². Его частным проявлением стала ситуация, когда в нефтегазодобывающих регионах – местах проживания коренных малочисленных народов – все важные для них вопросы решаются органами государственной власти с позиций интересов нефтяных и газовых компаний³ и, соответственно, эти органы власти утратили способность быть гарантом прав малочисленных этнических общностей. В сложившейся ситуации у лиц, относящихся к данным народам, остаётся одна возможность – непосредственно обращаться в Конституционный суд за защитой своих прав, используя право на конституционную жалобу. Рассмотренное Конституционным судом дело Г. К. Щукина подтверждает такую перспективу.

Фабула дела

Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 19) предусмотрена охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Она осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, и для кото-

¹ Отметим, что есть и иная практика, связанная с деятельностью Конституционного суда Республики Саха (Якутия), которым вынесено восемь постановлений, обеспечивающих защиту прав коренных малочисленных народов Севера на традиционный образ жизни, пользование землёй и природными ресурсами, компенсации.

Возможно, подобное объясняется более высокой чувствительностью к этническим проблемам в этой республике, а также тем, что права данных народов непосредственно закреплены в её Конституции (ст. 5, 42, 43, 99, 104). При этом лица из числа указанных народов и их объединения имеют право на конституционную жалобу, а объединения – и на запросы в Конституционный суд о проверке нормативных правовых актов и договоров в порядке абстрактного нормоконтроля и о толковании Конституции (см.: Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2002 г. 16-3 № 363-II «О Конституционном суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве» (ст. 96, 107) // Якутские ведомости. 2002. № 25).

² См.: Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6 (36). С. 13–24, 18.

³ См.: Новикова Н. И. Культурно-ценностные и правовые взаимодействия коренных малочисленных народов Севера и нефтегазовых корпораций в Российской Федерации (1990–2000-е гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2011. С. 35.

рых охота является основой существования (ч. 1); данная охота осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления (ч. 2); продукция охоты, полученная в этом случае, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты (ч. 3).

Гражданин Г. К. Шукин, дело которого рассматривалось в Конституционном суде, – этнический долган, являющийся одним из учредителей семейной (родовой) общины коренного малочисленного народа долган и её председателем, а также президентом местной ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края, – приговором Дудинского районного суда Красноярского края от 28 декабря 2017 года, оставленным без изменения апелляционным постановлением судьи Красноярского краевого суда от 27 февраля 2018 года, был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью четвёртой ст. 33 и частью второй ст. 258 УК РФ (подстрекательство к незаконной охоте, совершённой группой лиц по предварительному сговору). Г. К. Шукину назначено наказание в виде штрафа в размере 120 тыс. рублей; от назначенного наказания он освобождён в связи с амнистией.

Согласно названным судебным решениям, противоправное деяние заявителя заключалось в том, что он, используя свой статус президента местной ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера, в сентябре 2014 года в ходе личных встреч с председателями семейных (родовых) общин предложил им без разрешения произвести отстрел диких северных оленей в пределах установленной годичной квоты (по восемь особей) на каждого члена общины. При этом, как разъяснял Г. К. Шукин, общины вправе поручить одному или нескольким своим членам добычу в объёме, рассчитанном на всех членов общины.

Назначенными общинами охотниками был произведён отстрел 217 оленей, тогда как, согласно позиции судов, право на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности в пределах нормативно установленных лимитов для удовлетворения личных нужд не может быть передано одними членами общины другим её членам. Судами также было установлено, что заявитель приобрёл у общин туши оленей и осуществил их дальнейшую реализацию перерабатывающим организациям в отсутствие документов, подтверждающих законность их добычи. По мнению Г. К. Шукина, оспариваемые нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации – её ст. 7, 38 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1), 55 (ч. 2) и 69 – в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они предполагают, что право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности может быть реализовано только лично каждым членом семейных (родовых) общин, и не допускают осуществления данного права одним или несколькими охотниками из числа членов общины, уполномоченными другими членами общины, в пределах нормативно установленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших осуществление этого права.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда по настоящему делу стала ст. 19 Федерального закона об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов в той мере, в какой на основании её положений решается вопрос о законности передачи членами общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации одному или нескольким членам общины права добычи объектов животного мира.

Допустимость жалобы

Согласно российской Конституции (ч. 4 ст. 125), Конституционный суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан проверяет конституционность закона, применённого в конкретном деле. Федеральный конституционный закон от 21.06.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»¹ (ст. 97) признаёт, что жалоба на нарушение законом конституционных прав и свобод допустима, если, в частности, закон, применённый в конкретном деле, затрагивает конституционные права и свободы граждан. В Конституции права коренных малочисленных народов непосредственно не закрепляются. Однако из факта рассмотрения жалобы Г. К. Щукина Конституционным судом можно сделать вывод, что Суд, по сути, придал праву данных народов (лиц, относящихся к ним, и их общинам) на традиционную охоту конституционное значение. Это логично и объяснимо, с учётом того, что:

- права коренных малочисленных народов, закреплённые в федеральном законодательстве, во многом производны от основных прав и свобод и, как правило, представляют собой их конкретизацию с позиций норм международного права в целях усиления защиты данных народов. Именно таковым является право на традиционную охоту, которое основано на требованиях Конвенции МОТ № 169 (ст. 2, 23) и других международно-правовых документах о правах коренных народов, сопрягается с положениями Конституции Российской Федерации о правовом и социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, о праве народов на самоопределение, на пользование землёй и иными природными ресурсами, а также с правом каждого на жизнь, достоинство личности, сохранение культурных и семейных ценностей, со свободой на занятие экономической деятельностью;

- государство обязано соблюдать и защищать не только права и свободы граждан, непосредственно закреплённые в Конституции, но и производные от них другие права и их гарантии, приобретаемые на основании федерального закона (постановление Конституционного суда от 21.11.2002 г. № 15-П²);

- Конституционный суд обладает способностью выводить из конституционных положений права, приравненные к основным правам и свободам граждан, с последующей их защитой конституционным правосудием (см., например, постановление от 02.04.2002 г. № 7-П³).

Можно предположить, что и в последующем Конституционный суд при наличии соответствующих условий будет принимать к рассмотрению жалобы на нарушение прав коренных малочисленных народов (граждан и объединений из их числа), закреплённых в российском законодательстве.

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока как особая группа коренных малочисленных народов России

В постановлении Конституционного суда № 21-П отмечается: среди коренных малочисленных народов особое место занимают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Это проявляется в том, что данные народы:

- актом Правительства Российской Федерации, на что обращалось внимание выше, выделены из Единого перечня 46 коренных малочисленных народов России⁴

¹ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

² СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4829.

³ СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

⁴ Утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.2000 г. № 255 // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

в специальную группу из 40 народов. В дальнейшем федеральное законодательство развивалось исключительно применительно к названным народам – коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока¹;

– в царский период именовались инородцами и по своим правам и управлению были поставлены в особое положение², а в советское время – туземными народностями и племенами северных окраин³, малыми народностями Севера⁴ или народностями Севера⁵, малочисленными народами Севера⁶ и в редких случаях – коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока⁷, в отношении которых проводилась государственная политика патернализма;

– подпадают под общее определение коренных малочисленных народов, приведённое в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 1), согласно которому к ним относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек⁸ и осознающие себя самостоятельными этническими общностями;

¹ В целом нужно признать, что федеральный законодатель без достаточных оснований расширил традиционный для России перечень народов с особым статусом, включив в него, кроме северных народов, иные народы, в том числе Северного Кавказа. Это, как считает академик В. А. Тишков, ошибка, поскольку при таком подходе, с одной стороны, есть опасность, что данный перечень «у нас никогда не закончится», а с другой – не учитывается, что степень модернизации, окружающая среда, система хозяйствования, системы жизнеобеспечения являются специфичными именно для группы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, что обуславливает необходимость их государственной поддержки. См.: Материалы «круглого стола» на тему «О ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». 23–24 ноября 2006 года. М.: Общественная палата Российской Федерации, 2006. С. 71.

² См.: Устав об управлении инородцев 1822 года // Полное собрание законов Российской Империи. 1849. Т. 38. № 29. С. 394–416; Положение об инородцах 1892 года // Свод законов Российской Империи: в 5 кн. Кн. 1. Т. I–III. СПб.: Русское книжное товарищество «Дятель», 1912. С. 531–586.

³ См.: Временное положение об управлении туземных народностей и племён северных окраин РСФСР. Утверждено постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 25 октября 1926 года // Собрание узаконений РСФСР. 1926. № 73. Ст. 575.

⁴ См.: Постановление ВЦИК РСФСР от 10.12.1930 г. «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» // Собрание узаконений РСФСР. 1931. № 8. Ст. 98.

⁵ См.: Постановление Совета Министров СССР от 21.04.1967 г. «О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера» // Постановления Совета Министров СССР за апрель 1967 года. С. 133–137; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 07.02.1980 г. «О мерах по дальнейшему экономическому и социальному развитию районов проживания народностей Севера» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1980. № 7. Ст. 50.

⁶ См.: Постановление Съезда народных депутатов РФ от 21.04.1992 г. «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» // Ведомости Съезда и Верховного Совета РФ. 1992. № 22. Ст. 1186.

⁷ См.: Постановление Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. № 829-I «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» (пункт 11) // Ведомости Съезда и Верховного Совета СССР. 1989. № 25. Ст. 487.

⁸ В каждой из групп этих народов насчитывается от нескольких сот (алеуты, ороки, эскимосы) до нескольких тысяч человек (ненцы – самый крупный этнос – более 41 тыс., эвены – 35 тыс., долганы – 7 тыс.). Их общая численность составляет около 280 тыс. человек. См.: Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: Независимый экспертный доклад / под ред. В. А. Тишкова. Новосибирск: Изд-во Института археологии и этнографии СО РАН, 2004. С. 23.

– имеют сущностные отличия от иных коренных малочисленных народов, на которые обратил внимание Конституционный суд, обусловленные географическими и климатическими особенностями их исконной среды обитания, представляющей собой преимущественно сухопутную территорию Арктической зоны Российской Федерации¹, что предопределило в качестве традиционной основы их жизнедеятельности такие занятия (виды хозяйственной деятельности), как охота, рыболовство и оленеводство, притом что осуществление ими земледелия не соответствует их традиционному образу жизни и зачастую вовсе невозможно в силу природных условий.

Особенности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, как признал Конституционный суд, обуславливают обязанность федерального законодателя урегулировать права лиц, относящихся к названным народам, связанные с ведением традиционного образа жизни, традиционной хозяйственной деятельности и промыслов, в частности права, связанные с природопользованием (охотой, рыболовством и т. п.), учитывая при этом специфику их жизнеобеспечения и социальной организации и гарантируя сохранение основы их самобытности. Этот вывод можно трактовать двояко: с одной стороны, как поощрение складывающейся практики такого регулирования прав указанных народов, а с другой – призыв в подобных случаях полнее учитывать различные специфические аспекты их жизнедеятельности и культуры.

Право на традиционную охоту как право каждого представителя из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

Федеральный закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов, определяя сферу его действия, различает две группы лиц, относящихся к коренным малочисленным народам.

Это лица, постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность и занимающиеся традиционными промыслами, а также лица, которые относятся к коренным малочисленным народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов и для которых традиционная хозяйственная деятельность и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления (ч. 1 ст. 3).

Такая дифференциация порой даёт повод чиновникам отказывать в праве на традиционную охоту или рыболовство тем лицам из числа коренных малочисленных народов, которые проживают в городах, посёлках и для которых традиционный образ жизни и традиционная деятельность вторичны в соотношении с основной деятельностью. Более того, в последнее время наблюдается стремление узаконить подобную практику путём создания федерального реестра информации о коренных малочисленных народах – лиц, проживающих в местах традиционного

¹ См.: Указ Президента России от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2136. Необходимо отметить, что ареал проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока шире территорий Арктической зоны, и он приводится в Перечне мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утверждённом распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 г. № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущих традиционный образ жизни, увязав с этим (с включением в реестр) предоставление данным лицам соответствующих льгот, социальных и экономических прав.

Вместе с тем Конституционный суд в рассматриваемом постановлении обосновывает другие представления. В частности, опираясь на федеральный закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов (п. 2 ч. 2 ст. 8), Суд обращает внимание на то, что все лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов имеют право пользоваться необходимыми этим народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Исходя из приведенных положений, делается вывод применительно к праву на традиционную охоту:

- особые права на использование объектов животного мира предоставляются всем лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, а не только тем из них, кто имеет статус охотника (в данном случае это, полагаем, трактуется лишь в качестве одного из маркеров традиционного образа жизни), поскольку для всех указанных лиц вне зависимости от их фактической и юридической способности самостоятельно осуществлять добычу охотничьих ресурсов пользование объектами животного мира выступает основой их традиционного жизнеобеспечения в рамках традиционного образа жизни;

- иной подход к толкованию соответствующего правового регулирования не учитывал бы особое предназначение охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности и приводил бы к нарушению гарантированных Конституцией – её ст. 1 (ч. 1), 7 (ч. 1), 9 (ч. 1), 19, 34 (ч. 1) и 55 (ч. 3) – прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, в том числе, вступал в противоречие с общеправовыми принципами юридического равенства и справедливости как ставящий в неравное положение лиц, относящихся к одной и той же категории, относительно реализации возможности ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности как неотъемлемого элемента их особого правового статуса, признаваемого и охраняемого ст. 69 Конституции.

К сказанному можно добавить, что при уравнивании в правах лиц, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность, и лиц, для которых она не составляет основной вид занятий, учитывается, что принадлежность к этносу и образ жизни (в культурных и мировоззренческих проявлениях) не утрачиваются с изменением рода занятий, но увязываются с национальным самосознанием человека, с его стремлением к сохранению духовной связи со своим народом¹. При этом «не охотники» в любой момент могут заняться традиционной хозяйственной деятельностью на постоянной основе, осуществлять её по мере возможности и необходимости, включаться в обсуждение соответствующих вопросов данной сферы.

Правовой режим традиционной охоты

Признание особого конституционно-правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока обуславливает допустимость,

¹ См.: Харючи С. Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 13–22, 16.

в частности, особых правовых режимов природопользования для данных народов, лиц и объединений, относящихся к ним. Один из таких режимов связан с правовым регулированием порядка охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Раскрывая его, Конституционный суд обращает внимание на то, что по действующему законодательству эта охота:

- ведётся лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, и их общинам;
- осуществляется свободно в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления и определяемом с учётом лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, установленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, то есть не требует получения каких-либо разрешений;
- не сопровождается сборами за пользование объектами животного мира, то есть имеет место изъятие из общего принципа платности природопользования;
- разрешается с учётом, что полученная в ходе такой охоты продукция используется для личного потребления или реализуется организациям, закупающим продукцию охоты;
- по общему правилу осуществляется лицом, имеющим статус охотника, что подтверждается охотничьим билетом с отметкой «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления», а также в случае использования данным лицом охотничьего оружия у него должно быть разрешение на хранение и ношение оружия. Однако такое регулирование не может рассматриваться как определяющее в вопросе о том, может ли такое лицо осуществлять эту добычу в пределах установленных лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения только своих личных нужд либо нужд иных членов общины;
- осуществляется не только индивидуально, но и общиной коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Её члены, закрепив в уставе общины охоту в качестве одного из видов её традиционной хозяйственной деятельности, вправе через принятие решений органами управления общиной с учётом их компетенции, установленной уставом общины, определять, каким образом общиной будет осуществляться добыча охотничьих ресурсов и каким образом будет использована продукция охоты, в том числе, вправе определять членов общины, имеющих статус охотника, которыми будет осуществлена добыча охотничьих ресурсов, и количество охотничьих ресурсов в пределах суммы приходящихся на каждого члена общины установленных лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд.

Конституционный суд, затрагивая вопрос о праве коренных малочисленных народов на традиционное рыболовство, констатировал, что его установление законом не регламентирует в этом случае права иных, кроме представителей данных народов, лиц и не вводит запрет на доступ к водным биологическим ресурсам иных категорий граждан. Тем самым указанное установление не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера (определение от 29.05.2012 г. № 846-О). Сформулированный вывод, на наш взгляд, имеет универсальное значение в том смысле, что особые правовые режимы природопользования для названных народов, включая ведение ими традиционной охоты, конституционно допустимы, и сами по себе они не ущемляют права иных граждан.

Некоторые вопросы совершенствования регулирования традиционной охоты

Конституционный суд принял постановление по жалобе Г. К. Щукина в пределах предмета, указанного в ней. Вместе с тем Суд отметил, что это не лишает федерального законодателя права – исходя из требований Конституции и правовых позиций Конституционного суда, выраженных в настоящем постановлении, – совершенствовать правовое регулирование охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Следуя данной установке, на наш взгляд, было бы целесообразно:

- предоставить право на традиционную охоту лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, и лицам, проживающим в местах их традиционного проживания и занимающимся традиционной хозяйственной деятельностью, но прибывшим в эти места на постоянное место жительства из других субъектов Российской Федерации, а также лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам, но состоящим в браке с лицами из числа данных народов, и детям, рождённым в таком браке или усыновлённым (удочерённым) в ситуации, когда они ведут традиционный образ жизни;

- уточнить положение о праве на традиционную охоту лиц, которые не относятся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования. Данное положение было бы уместно разместить отдельно, а не в статье закона, именуемой «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности», поскольку цели охоты для указанных лиц иные, чем для представителей коренных малочисленных народов, для которых традиционная охота не только источник пропитания, но и этносохраняющий фактор, связанный с культурой пользования объектами животного мира, сохранением ритуалов, традиций и т. п. Кроме того, наделение названных лиц правом на традиционную охоту, по смыслу федерального закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов (ч. 3 ст. 3), допустимо только в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, при соблюдении необходимых критериев и процедур. Их отсутствие при попустительстве уполномоченных органов и должностных лиц, ведающих вопросами охоты, ведёт к необоснованному расширению круга лиц, пользующихся правом добычи охотничьих ресурсов в режиме традиционной охоты¹ и, соответственно, к утрате в значительной степени смысла охотничьих преференций для представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока – тех, кто является основным бенефициаром традиционной охоты;

- конкретизировать норму о праве осуществлять традиционную охоту свободно, что должно включать не только ведение такой охоты без каких-либо разрешений и платы за пользование охотничьими ресурсами, но и предусматривать возможность заниматься ею в границах территорий традиционного природопользования, на общедоступных охотничьих угодьях и при определённых условиях на охотничьих угодьях, которые используются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. При этом нужно установить, что охотпользователи, имеющие охотничье хозяйство в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, не вправе препятствовать доступу лицам из числа данных народов на соответствующие охот-

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае «О проблемах реализации прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2012 году». Красноярск, 2012. С. 33–34.

ничьи угодья для осуществления ими традиционной охоты; в охотхозяйственном соглашении должно быть прописано обременение охотпользователя обеспечивать доступ указанных лиц в названные охотничьи угодья¹;

– снять неопределённость в вопросе о том, что традиционная охота допускается в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления. Применительно к рассматриваемому в постановлении случаю уместно было бы сформулировать критерии, которыми должны руководствоваться уполномоченные органы исполнительной власти, устанавливая соответствующие объёмы добычи охотничьих ресурсов, такие, например, как общая численность и структура популяции охотничьих ресурсов на конкретный период времени; традиции, связанные с добычей охотничьих ресурсов и их употреблением в пищу и использованием на хозяйственные нужды, в том числе разных групп коренных малочисленных народов – оленеводов, охотников, рыболовов и других; личные потребности в охотничьих ресурсах не только охотников, а всех представителей коренных малочисленных народов, включая их родственников, детей и стариков; возможность использовать эти ресурсы комплексно – в пищу, для переработки и реализации в целях удовлетворения насущных материальных, социальных и духовных потребностей. Следовало бы также признать, что в ситуации, когда указанные объёмы не устанавливаются (подобное, к сожалению, скорее правило, чем исключение), лица, имеющие право на традиционную охоту, добывают соответствующие охотничьи ресурсы в объёме, необходимом для удовлетворения личных потребностей согласно сложившимся региональным обычаям и традициям;

– отрегулировать отношения, связанные с проставлением отметки «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления» в охотничьем билете, выдаваемом лицам, имеющим право на традиционную охоту. С тем, чтобы исключить произвол при решении данного вопроса², необходимо установить, что указанная отметка проставляется во всех случаях, когда охотничий билет выдаётся лицам, относящимся к коренным малочисленным народам. Их принадлежность к народам этого сообщества должна определяться с учётом положений Конституции Российской Федерации (ст. 26) о праве каждого на этническую самоидентификацию. Исключительно в спорных ситуациях во внимание принимаются доказательства, свидетельствующие о происхождении лица, его образе жизни и культурных особенностях;

– гарантировать равенство прав лиц, ведущих традиционную охоту, с теми, кто осуществляет иные виды охоты. Во всяком случае, установленные для традиционной охоты преференции не должны означать её некую «вторичность», давать возможность вводить разного рода специальные ограничения по видам объектов и способам охоты, её срокам и ареалам. Напротив, при осуществлении данной охоты необходимо обеспечивать право коренных малочисленных народов на priori-

¹ См.: Лиманзо А. Г. Обеспечение права коренных малочисленных народов на приоритетный доступ к охотничьим угодьям и ресурсам // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / под общ. ред. В. А. Штырова. С. 262–263.

² Примером такого произвола является случай, когда А. Данилову – саами, проживающему в Мурманской области – было отказано в проставлении в охотничьем билете указанной отметки. И это при том, что ранее она проставлялась, а его национальная принадлежность прописана в свидетельствах о рождении и браке. Чиновники же требовали от него ещё и судебного подтверждения вопроса о том, что он относится к коренным малочисленным народам. Подробнее об этом см.: Брицкая Т. Доказывайте саами // Новая газета. 2019. 24 мая. № 55. С. 3.

тетное пользование животным миром, которое включает в себя предоставление им льгот относительно объектов, сроков и мест охоты и т. д. (ст. 49 Федерального закона «О животном мире»)¹.

Заключение

Конституционный суд в своём итоговом решении (постановление от 28.05.2019 г. № 21-П) признал ст. 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не противоречащей Конституции Российской Федерации, так как по своему конституционно-правовому смыслу она предполагает, что поскольку лицом, которое имеет право пользования объектами животного мира в пределах установленных лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, является каждый член общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока вне зависимости от наличия у него статуса охотника, то в случае, если традиционная охота осуществляется такой общиной, члены этой общины вправе поручить одному или нескольким её членам, имеющим статус охотника, добычу охотничьих ресурсов в объёме, не превышающем сумму приходящихся на каждого члена общины лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд. Выявленный Судом смысл указанной статьи согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном суде Российской Федерации» (ст. 79, 87, 100) является общеобязательным, что исключает любое иное её истолкование в правоприменительной практике, а также означает возможность пересмотра правоприменительных решений, вынесенных по делу заявителя – гражданина Г. К. Щукина².

Пересмотр же правоприменительных решений в отношении лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, чьи дела были разрешены на базе положений названного Закона, применённых в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным судом, возможен на основании закреплённых соответствующим законодательством материально-правовых норм и процессуальных институтов пересмотра³.

В перспективном плане допускаем, что ключевая правовая позиция, сформулированная в рассматриваемом постановлении Конституционного суда о правах членов общины коренных малочисленных народов, определять, каким обра-

¹ В данном отношении интерес может представлять опыт Канады, где право коренного населения на приоритетное пользование животным миром увязывается с выделением территории, на которой коренное население пользуется эксклюзивным правом на охоту и рыбалку, и территории, на которой представители коренного и некоренного населения имеют в основном равные права. При этом приоритет коренного населения на пользование животными понимается как право их эксплуатации на гарантированных уровнях; при изобилии ресурсов – право их использования имеет и коренное, и некоренное население, но когда ситуация требует введения ограничения, преимущество автоматически предоставляется коренным жителям. Подробнее об этом см.: *Клоков К. Б.* Традиционное природопользование народов Севера: концепция сохранения и развития в современных условиях. СПб.: Изд-во СПбГУ, 1997. С. 73–74.

² При этом обращает на себя внимание то, что процессуальные кодексы пока, к сожалению, не включают положение о решениях Конституционного суда Российской Федерации, наполняющих законы конституционно-правовым смыслом, как одного из оснований для пересмотра судебных постановлений по новым обстоятельствам.

³ См. определения Конституционного суда Российской Федерации: от 11.11.2008 г. № 556-О-Р // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5722; от 27.11.2008 г. № 737-О-Р // Вестник Конституционного суда Российской Федерации. 2009. № 1. Законодательно статус указанных лиц остаётся неурегулированным.

зом общиной будет осуществляться добыча охотничьих ресурсов и каким образом будет использована продукция охоты, в том числе, кто из её членов, имеющих статус охотника, будет осуществлять добычу охотничьих ресурсов в интересах других членов общины, может быть универсализована судами, но прежде всего самим Конституционным судом Российской Федерации¹. В частности, при разрешении соответствующих дел он способен распространить её на рыболовецкие и иные общины названных народов, а также на отношения, возникающие в семье в контексте традиционного природопользования.

¹ О возможностях и практике Конституционного суда в данном отношении см.: Кряжков В. А., Кряжкова О. Н. Правовые позиции Конституционного суда Российской Федерации в его интерпретации // Государство и право. 2005. № 11. С. 13–21, 16–21.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 28 мая 2019 г. № 21-П

**ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТАТЬИ 19 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ОБ ОХОТЕ И О СОХРАНЕНИИ ОХОТНИЧЬИХ РЕСУРСОВ
И О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
В СВЯЗИ С ЖАЛОБОЙ ГРАЖДАНИНА Г. К. ЩУКИНА**

Конституционный суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, судей К. В. Арановского, А. И. Бойцова, Н. С. Бондаря, Г. А. Гаджиева, Ю. М. Данилова, Л. М. Жарковой, С. М. Казанцева, С. Д. Князева, А. Н. Кокотова, Л. О. Красавчиковой, С. П. Маврина, Н. В. Мельникова, Ю. Д. Рудкина, О. С. Хохряковой, В. Г. Ярославцева,

с участием гражданина Г. К. Щукина и его представителя – адвоката В. С. Цвиля, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М. П. Беспаловой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А. А. Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротова,

руководствуясь статьёй 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвёртой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Г. К. Щукина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределённость в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В. Г. Ярославцева, объяснения представителей сторон, выступления приглашённых в заседание представителей: от Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации – С. В. Иванова, от Министерства юстиции Российской Федерации – М. А. Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т. А. Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно статье 19 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общи-

нами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (часть 1); охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления (часть 2); продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты (часть 3).

Заявитель по настоящему делу гражданин Г. К. Шукин, этнический долган, являющийся одним из учредителей и председателем семейной (родовой) общины коренного малочисленного народа – долган, а также президентом местной ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края, приговором Дудинского районного суда Красноярского края от 28 декабря 2017 года, оставленным без изменения апелляционным постановлением судьи Красноярского краевого суда от 27 февраля 2018 года, был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного частью четвёртой статьи 33 и частью второй статьи 258 УК Российской Федерации (подстрекательство к незаконной охоте, совершённой группой лиц по предварительному сговору). Г. К. Шукину назначено наказание в виде штрафа в размере ста двадцати тысяч рублей, от назначенного наказания он освобождён в связи с амнистией.

Согласно названным судебным решениям, противоправное деяние заявителя выразилось в том, что он, используя свой статус президента местной ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края, в сентябре 2014 года в ходе личных встреч с председателями семейных (родовых) общин предложил им произвести отстрел диких северных оленей. Г. К. Шукин указал каждому председателю, какое количество особей надо добыть, пообещал подготовить все необходимые документы для вывоза туш добытых оленей, организовать их вывоз и реализацию, а также убедил председателей семейных (родовых) общин, что на основании действующего правового регулирования каждый член общины имеет право добыть без разрешения восемь особей диких северных оленей в течение календарного года и при этом общины вправе поручить одному или нескольким своим членам добычу в объёме, рассчитанном на всех членов общины. Назначенными общинами охотниками был произведён отстрел 217 оленей, тогда как, согласно позиции судов, право на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности в пределах нормативно установленных лимитов для удовлетворения личных нужд не может быть передано одними членами общины другим её членам. Судами также установлено, что заявитель приобрёл у общин туши оленей (за деньги, горюче-смазочные материалы, другие необходимые им предметы, например, снегоход) и осуществил их дальнейшую реализацию перерабатывающим организациям в отсутствие документов, подтверждающих законность их добычи.

В передаче кассационной жалобы Г. К. Шукина на состоявшиеся по его уголовному делу судебные решения для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции отказано (определение судьи Красноярского краевого суда от 21 июня 2018 года). В Верховный суд Российской Федерации с кассационной жалобой заявитель не обращался.

По мнению Г. К. Шукина, оспариваемые нормы не соответствуют Конституции Российской Федерации, её статьям 7, 38 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 55 (часть 2) и 69,

в той мере, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они предполагают, что право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности может быть реализовано только лично каждым членом семейных (родовых) общин, и не допускают осуществления данного права одним или несколькими охотниками из числа членов общины, уполномоченными другими членами общины, в пределах нормативно установленных лимитов, рассчитанных исходя из количества членов общины, делегировавших осуществление этого права.

Таким образом, с учётом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации по настоящему делу является статья 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в той мере, в какой на основании её положений решается вопрос о законности передачи членами общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации одному или нескольким членам общины права добычи объектов животного мира.

2. В Российской Федерации как правовом и социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности; гарантируются права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 7, часть 1; статья 9, часть 1; статья 34, часть 1 и статья 69 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 71, «пункт «в»), а защита прав и свобод человека и гражданина, вопросы владения, пользования и распоряжения водными и другими природными ресурсами, природопользование и охрана окружающей среды, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (статья 72, пункты «б», «в», «д», «м» части 1). По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, а по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, части 1 и 2).

Конкретизируя статью 69 Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель определил, что коренными малочисленными народами Российской Федерации признаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями (абзац первый пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»).

Под традиционным образом жизни малочисленных народов понимается исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, само-

бытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований, а под исконной средой обитания малочисленных народов – исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни (пункты 2 и 3 статьи 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»).

Среди коренных малочисленных народов Российской Федерации особое место занимают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которое обусловлено географическими и климатическими особенностями их исконной среды обитания, представляющей собой преимущественно сухопутную территорию Арктической зоны Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»), что предопределило в качестве традиционной основы их жизнедеятельности такие занятия (виды хозяйственной деятельности), как охота, рыболовство и оленеводство, притом что осуществление ими земледелия не соответствует их традиционному образу жизни и зачастую вовсе невозможно в силу природных условий. Улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности является одним из стратегических приоритетов государственной политики Российской Федерации в Арктике в соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года № Пр-1969).

Таким образом, в соответствии с названными конституционными положениями на федеральном законодательстве лежит обязанность урегулировать права лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, связанные с ведением традиционного образа жизни, традиционной хозяйственной деятельности и промыслов, в частности права, связанные с природопользованием (охотой, рыболовством и т. д.), учитывая при этом специфику их жизнеобеспечения и социальной организации и гарантируя сохранение основы их самобытности.

3. Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» как нормативный правовой акт общего действия, регулируя отношения, возникающие в связи с осуществлением видов деятельности в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, закрепил в числе принципов данного регулирования учёт интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и предусмотрел охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности в качестве самостоятельного вида охоты (пункт 4 статьи 2, часть 1 статьи 4 и пункт 7 части 1 статьи 12).

Право на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности предоставлено лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинам, а также лицам, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования (часть 1 статьи 19 данного Федерального закона).

Данный вид охоты осуществляется свободно в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления и определяемом с учётом лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, установленных органами исполнительной власти субъектов Российской

Федерации по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, т. е. не требует получения каких-либо разрешений (часть 2 статьи 19 данного Федерального закона, пункт 2 статьи 333.2 Налогового кодекса Российской Федерации и пункт 11 Правил охоты, утверждённых приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 16 ноября 2010 года № 512). Все другие виды охоты могут осуществляться только после получения разрешения на добычу охотничьих ресурсов, в рамках процедуры выдачи которого определяется конкретный разрешённый объём добычи охотничьих ресурсов для отдельного охотника с учётом установленных лимитов добычи охотничьих ресурсов и квот их добычи (часть 5 статьи 13, части 3 и 4 статьи 14, части 3 и 4 статьи 15, часть 3 статьи 16, часть 2 статьи 17 и часть 3 статьи 18 данного Федерального закона).

Объекты животного мира, добываемые для удовлетворения личных нужд лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования, в пределах установленных лимитов, не признаются объектами обложения сборами за пользование объектами животного мира в изъятие из общего принципа платности природопользования, в частности платности пользования охотничьими ресурсами (статья 42 данного Федерального закона).

Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также предусмотрено, что продукция охоты, полученная при осуществлении охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, используется для личного потребления или реализуется организациям, осуществляющим деятельность по закупке продукции охоты (часть 3 статьи 19).

Таким образом, по смыслу приведённого правового регулирования, установленный им порядок охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности характеризуется особым правовым режимом, в рамках которого – в отличие от иных видов охоты – такая охота выступает для соответствующей категории лиц основой существования и самобытности.

4. На охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности распространяются общие требования Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» о том, что добыча охотничьих ресурсов (отлов или отстрел охотничьих ресурсов) может осуществляться только лицом, имеющим статус охотника, для приобретения которого, по общему правилу, требуется оформление охотничьего билета, который выдаётся физическим лицам, обладающим гражданской дееспособностью в соответствии с гражданским законодательством, не имеющим непогашенной или неснятой судимости за совершение умышленного преступления и ознакомившимся с требованиями охотничьего минимума.

Охотник должен иметь при себе охотничий билет, а в случае использования охотничьего оружия, на которое требуется разрешение в соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии», – разрешение на хранение и ношение оружия (статьи 20 и 21 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»). При этом в соответствии с Порядком выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, утверждённым приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 20 января 2011 года № 13, при выдаче охотничьего билета лицам,

относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также лицам, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования, в нём проставляется отметка: «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объёме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления» (пункт 11).

Данное регулирование, очерчивающее круг лиц, которые могут осуществлять добычу охотничьих ресурсов, вместе с тем не может рассматриваться как определяющее в вопросе о том, может ли такое лицо осуществлять эту добычу в пределах установленных – в рамках регулирования охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения только своих личных нужд либо нужд иных членов общины.

4.1. Федеральным законом от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», являющимся базовым законодательным актом в области охраны и использования животного мира и среды его обитания, предусмотрено, что лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Вместе с тем запрещена переуступка права на приоритетное пользование животным миром гражданам и юридическим лицам, которые не являются гражданами, чьё существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту и собирательство, и их объединениям соответственно (статья 49).

Согласно Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» сфера его действия распространяется на лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами, а также на лиц, которые относятся к малочисленным народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов и для которых традиционная хозяйственная деятельность и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления (часть 1 статьи 3). При этом лица, относящиеся к малочисленным народам, в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов имеют право пользоваться необходимыми малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (пункт 4 части 2 статьи 8).

По смыслу данного регулирования, особые права на использование объектов животного мира предоставляются всем лицам, относящимся к коренным мало-

численным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а не только тем из них, кто имеет статус охотника, поскольку для всех указанных лиц вне зависимости от их фактической и юридической способности самостоятельно осуществлять добычу охотничьих ресурсов пользование объектами животного мира выступает основой их традиционного жизнеобеспечения в рамках традиционного образа жизни.

Иной подход к толкованию соответствующего правового регулирования не учитывал бы особое предназначение охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности и приводил бы к нарушению гарантированных Конституцией Российской Федерации, её статьями 1 (часть 1), 7 (часть 1), 9 (часть 1), 19, 34 (часть 1) и 55 (часть 3), прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе вступал бы в противоречие с общеправовыми принципами юридического равенства и справедливости как ставящий в неравное положение лиц, относящихся к одной и той же категории, относительно реализации возможности ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности как неотъемлемого элемента их особого правового статуса, признаваемого и охраняемого Конституцией Российской Федерации (статья 69).

4.2. Традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации включает в себя также осуществление традиционной хозяйственной деятельности создаваемыми ими общинами.

В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации могут быть образованы по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, организуются на добровольной основе по инициативе лиц, относящихся к малочисленным народам, достигших возраста 18 лет. Членство в общине малочисленных народов может быть коллективным (членство семей (родов) и индивидуальным (членство лиц, относящихся к малочисленным народам). Индивидуальными членами общины малочисленных народов могут быть лица, относящиеся к малочисленным народам, достигшие возраста 16 лет, ведущие традиционный для этих народов образ жизни, осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность и занимающиеся традиционными промыслами. Отказ лица от вступления в общину малочисленных народов не может служить основанием для ограничения его права на самостоятельное осуществление традиционной хозяйственной деятельности и занятие традиционными промыслами. В учредительных документах общины малочисленных народов должны быть определены, в частности, основные виды традиционной хозяйственной деятельности, порядок распределения доходов от реализации излишков продуктов традиционной хозяйственной деятельности и изделий традиционных промыслов, порядок и характер участия членов общины в её хозяйственной деятельности. Созданная община малочисленных народов подлежит обязательной государственной регистрации, после чего приобретает права юридического лица. Члены общины малочисленных народов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации вправе использовать для нужд традиционной хозяйственной деятельности и промыслов объекты животного и растительного мира, общераспространённые полезные ископаемые и другие природные ресурсы (статьи 1, 8, 10, 11 и 12).

Высшим органом управления общины малочисленных народов является общее собрание (сход) членов общины, которое созывается по мере необходимости и периодичность проведения которого определяется уставом. В перерывах между общими собраниями (сходами) членов общины органом управления общины явля-

ется правление (совет) общины, полномочия которого устанавливаются её уставом. В период между заседаниями правления (совета) общины все организационные, производственные и иные вопросы, за исключением тех вопросов, которые отнесены к ведению общего собрания (схода) членов общины или правления (совета) общины, решает председатель правления (совета) общины. Общее собрание (сход) членов общины и правление (совет) общины вправе утверждать решения председателя правления (совета) общины (статьи 14–16 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

Соответственно, данное правовое регулирование во взаимосвязи с положениями статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предполагает, что члены общины, определив в уставе общины охоту в качестве одного из видов её традиционной хозяйственной деятельности, вправе через принятие решений органами управления общиной с учётом их компетенции, установленной уставом общины, определять, каким образом общиной будет осуществляться добыча охотничьих ресурсов и каким образом будет использована продукция охоты, в том числе вправе определять членов общины, которыми будет осуществлена добыча охотничьих ресурсов, и количество охотничьих ресурсов в пределах суммы приходящихся на каждого члена общины лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, установленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

5. Таким образом, статья 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», рассматриваемая с учётом вытекающих из Конституции Российской Федерации гарантий прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в системе действующего правового регулирования предполагает, что поскольку лицом, которое имеет право пользования объектами животного мира в пределах установленных лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, является каждый член общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации вне зависимости от наличия у него статуса охотника, то в случае, если охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется такой общиной, члены этой общины вправе поручить одному или нескольким её членам, имеющим статус охотника, добычу охотничьих ресурсов в объёме, не превышающем сумму приходящихся на каждого члена общины лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд.

Изложенное вместе с тем не лишает федерального законодателя права – исходя из требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – совершенствовать правовое регулирование охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации», Конституционный суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать статью 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не противоречащей Конституции Российской Федерации, так

как по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она предполагает, что поскольку лицом, которое имеет право пользования объектами животного мира в пределах установленных лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд, является каждый член общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации вне зависимости от наличия у него статуса охотника, то в случае, если охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется такой общиной, члены этой общины вправе поручить одному или нескольким её членам, имеющим статус охотника, добычу охотничьих ресурсов в объёме, не превышающем сумму приходящихся на каждого члена общины лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является общеобязательным, что исключает любое иное её истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные по делу гражданина Щукина Геннадия Кирилловича, в той мере, в какой они основаны на статье 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в истолковании, расходящемся с её конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Российской Федерации».

*Конституционный суд
Российской Федерации*































Анализ российской и зарубежной правовой базы,
международно-правовых актов,
а также правоприменительной практики
в области защиты прав коренных малочисленных
народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации

Редактор В. В. Нарбут
Корректор Т. Д. Романосова
Технический редактор Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен
ООО «Новосибирский издательский дом»
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

Подписано в печать 03.12.2019
Формат 70х100/16. Печ. л. 17,0. Печать офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 817

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.
162626, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3