
ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД КОРЕННЫМИ НАРОДАМИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

С.Н. Харючи

Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа
Ул. Республики, 72, Салехард, Россия, 629008

В статье рассматриваются нормативные правовые акты, направленные на обеспечение интересов коренных малочисленных народов Севера, и даются рекомендации о необходимости принятия дополнительных мер по обеспечению их прав и законных интересов.

Государственные интересы России в Арктике, на северных территориях страны состоят в укреплении экономического потенциала и развитии ресурсной базы; в поддержке и обеспечении устойчивого социального развития населения; в развитии систем обеспечения национальной безопасности, охраны государственной границы, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации; в сохранении биоразнообразия и обеспечении экологической безопасности уязвимых арктических экосистем; в развитии инфраструктуры; воздушных и железнодорожных транспортных магистралей.

В этих труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченными для возможностей личного потребления природными ресурсами традиционно проживает большинство коренных малочисленных народов. Экстремальные условия предопределяют для представителей этих народов выбор практических занятий, дающих возможность поддерживать жизнедеятельность человека только на уровне, который достаточен для того, чтобы обеспечить его выживание. Особенности традиционного образа жизни на крайнем Севере таковы, что они не позволяют местным этносам в полном объеме, без предоставления специальных гарантий пользоваться всеми конституционными правами российских граждан.

Необходимость принятия дополнительных мер по обеспечению прав и законных интересов коренных малочисленных народов обусловлена тем, что в течение длительного времени их правовому положению не уделялось достаточного внимания, что привело на практике к лишению их привычных и традиционных условий жизни.

В Конституции Российской Федерации гарантиям прав малочисленных народов посвящена ст. 69, устанавливающая, что права этих народов гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации [4].

Общепризнанные принципы международного права являются частью правовой системы Российской Федерации, поэтому необходим анализ содержания и особенностей ее реализации, конкретных специфических механизмов включения данных правил в правовую систему России.

Сегодня законодательство о коренных малочисленных народах составляют три базовых федеральных закона, специальные правовые нормы, касающиеся коренных малочисленных народов, в Лесном кодексе (ст. 30, 48) [5], Земельном кодексе (ст. 7, 31, 68, 78, 82, 85, 96) [3], Налоговом кодексе (ст. 217, 238, 241, 261, 333.2, 395) [6], а также в федеральных законах о культуре, о языках, о животном мире, о недрах, об особо охраняемых природных территориях и иных. На уровне субъектов Российской Федерации приняты свои нормативные правовые акты, направленные на обеспечение интересов коренных малочисленных народов.

Однако многие нормы федеральных законов, направленные на обеспечение прав коренных народов, носят декларативный характер либо требуют детализации в подзаконных актах. Так, Федеральный закон № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» [9] вообще отменен, что, по сути, означает отказ государства от проведения особой северной политики, учитывающей специфические особенности районов Севера, особенно это коснулось коренных малочисленных народов.

С принятием небезызвестного Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 26, 119, 130) [10] оказались изъятыми из федерального законодательства многие нормы, обеспечивавшие на практике реальную защиту конституционных прав аборигенов Севера; принятый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [14] даже не содержит нормы, обязывающей органы местного самоуправления защищать права и законные интересы коренных малочисленных народов.

Исключение из Федерального закона № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [13] нормы, предусматривающей квоты представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах государственной власти субъектов Федерации и представительных органах местного самоуправления, также приводит к снижению уровня гарантий обеспечения прав малочисленных народов.

Отсутствуют также гарантии участия представителей коренных малочисленных народов в работе исполнительных органов власти. В результате нет предпосылок для выполнения принятой Генеральной Ассамблеей ООН Декларации тысячелетия [2], призывающей государства обеспечить участие коренных малочисленных народов в принятии решений по насущным для них вопросам.

Фактически не работает принятый в 2001 г. Федеральный закон № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [15], поскольку Правительством Российской Федерации не разработано типовое положение о правовом режиме таких территорий, и, как следствие, общины коренных малочисленных народов не могут закрепить за собой земельные участки на территориях традиционного природопользования.

Земельный кодекс Российской Федерации допускает только аренду земельных участков, а это непосильное финансовое бремя для коренных народов даже при символических ставках арендных платежей.

Попытки Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, а также представителей некоторых комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации добиться принятия поправок, предусматривающих для коренных малочисленных народов право безвозмездного пользования всеми категориями земельных участков для ведения традиционного природопользования, пока не принесли успеха. Многочисленные обращения в Правительство Российской Федерации по данному вопросу остаются без внимания.

Поскольку подавляющее большинство земель, на которых проживают северные коренные малочисленные народы, находится в ведении Федерации, рыбохозяйственные и охотничьи угодья передаются в долгосрочную аренду ресурсодобывающим, в том числе рыболовным и другим промышленным, а также туристическим компаниям. Соответственно, с утратой земель неизбежно наступает утрата ресурсов, которые всегда составляли основу жизни аборигенов.

Законодательством установлено, что в случае изъятия участков, отнесенных к территориям традиционного природопользования, их прежним пользователям предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием, но право на получение выгод от проектов, проводимых на их землях, законодательно не закреплено, как и нет механизма реализации закона.

Как следствие, совершенно необходимые для самого существования малочисленных народов земли под предлогом отсутствия механизма реализации законов изымаются из ведения малочисленных народов и передаются для хозяйственного использования лицам, не имеющим отношения к коренным народам.

И еще очень важно знать, что утрата малочисленными народами территорий традиционного природопользования будет практически означать уничтожение этих народов как этнических общностей.

Следует также отметить, что некоторые законы, касающиеся прав коренных малочисленных народов Севера, содержат разночитаемые понятия, а иногда они противоречат друг другу.

Противоречивостью отличаются и нормы федерального земельного законодательства в области традиционного природопользования.

Так, ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации относит территории традиционного природопользования к землям особо охраняемых природных территорий, в то же время в ст. 7 устанавливается, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в случаях, предусмотренных законодательством, может быть установлен особый режим использования земель различных категорий. В ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» установлено, что малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право «безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации».

В федеральном законе о территориях традиционного природопользования содержится иная, чем приведенная выше, формулировка. Норма гласит: «использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природо-

пользования, для жизнеобеспечения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов». В Земельном кодексе Российской Федерации по этому поводу сказано, что предоставление участков малочисленным народам «устанавливается Федеральным законом № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ст. 10) [12].

В более поздних федеральных законах о праве малочисленных народов безвозмездно пользоваться землей не упоминается, что на практике означает сокращение объема прав, следовательно, и гарантий прав коренных малочисленных народов России.

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

Трудовая деятельность представителей малочисленных народов существенно и постоянно затрудняется сокращением находящихся в их распоряжении и являющихся источником их существования природных ресурсов, за счет чего они могут обеспечивать свое существование традиционными для них способами жизнеобеспечения: оленеводство, рыболовство, охота и др.

В последнее время запущен процесс закрытия малокомплектных школ, что в условиях огромных пространств российского Севера может привести к возврату времен безграмотности среди аборигенов. Создание малокомплектных кочевых школ, способных решить проблему, пока не получило должного развития. В связи с падением качества начального и среднего образования аборигенам все труднее становится поступить на общих основаниях в высшие учебные заведения на обучение с бюджетным финансированием, которое на сегодня является для них единственно возможным в силу бедности их семей. Надо с полной ясностью себе представлять, что без высококвалифицированных специалистов из числа аборигенов им не удержаться в бурном потоке современного мира. Нужны юристы для защиты прав, учителя для обучения детей современным знаниям, врачи, готовые в трудных условиях жизни на Севере бороться за здоровье аборигенов. Нужны и технические специалисты, экономисты, менеджеры малого бизнеса, без знаний которых не вывести традиционные виды хозяйствования на тот же уровень, как это имеет место, например, у аборигенов скандинавских стран.

Современный период развития территорий проживания коренных малочисленных народов характерен тем, что претерпела изменение система государственной поддержки традиционных производств и жизнеобеспечивающих отраслей коренного населения.

Коренные малочисленные народы лишились экономического базиса: обанкротились многие сельскохозяйственные предприятия, пришло к глубокому кризису оленеводство и традиционные промыслы; катастрофическое снижение уровня жизни — сокращение ее средней продолжительности до 45–50 лет, рост безработицы до 50% от трудоспособного населения, снижение реальных доходов в несколько раз. Как результат, начался процесс миграции молодежи из числа коренных малочисленных народов в районные центры и города.

Одним из возможных способов обеспечения лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, конституционным правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию представляется

введение в федеральные законы правовых норм, обеспечивающих образование системы профессионального ориентирования и трудовой подготовки лиц, лишенных возможности вести традиционный образ жизни и хозяйствование. Расходы на создание и функционирование необходимых учебных центров следует возложить на предприятия, использующие изъятые из пользования коренных народов земли.

Включение народа в «Единый перечень коренных малочисленных народов», утвержденный Постановлением Правительства РФ № 255 [7], является основанием распространения на него гарантий, установленных Законом о гарантиях прав народов и иными федеральными законами, определяющими права коренных малочисленных этносов.

Этот вопрос имеет существенное значение для граждан, поскольку их национальная принадлежность к коренным малочисленным народам означает, что на них распространяется целый ряд государственных гарантий, и он должен быть решен, в частности, путем установления процедур по разрешению коллизионных ситуаций при предоставлении гарантий в связи с принадлежностью лица или группы лиц к коренному малочисленному народу.

Необходимо законодательно установить основные объективные признаки, дающие человеку основание требовать распространения на него установленных федеральных гарантий прав коренных малочисленных народов.

Одним из главных элементов, определяющих народ как этнос, является родной язык. На примере Ямало-Ненецкого автономного округа государственная политика в области образования реализуется на территории автономного округа с учетом особенностей многонационального состава населения, проживания на его территории коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

Но этот процесс осложнен тем, что в отличие от русских коренные народы не имели письменности и, как следствие, — их языки малоизучены. Недостаточно специалистов — носителей языка.

Родные языки коренных малочисленных народов Севера должны быть взяты под защиту государства, как в дореформенный период.

Если сегодня не принять меры к преодолению этих трудностей, то они обязательно окажут негативное воздействие на статус следующих поколений северян.

Хозяйственная деятельность коренных малочисленных народов веками осуществлялась так, что природа не теряла возможности самовосстанавливаться. Жители Севера заботились о ее сохранности и восстановлении.

Эти люди сохранили до настоящего времени свою связь с природой, землей. Именно поэтому проблемы, связанные с сохранением, образованием и защитой территорий традиционного природопользования северных коренных малочисленных народов, следует рассматривать вместе с проблемами сохранения природы и природных ресурсов.

Негативное воздействие экологических процессов пагубно сказывается на положении коренных малочисленных народов, наиболее тесно связанных с природно-климатическими условиями, поскольку разрушается жизненная среда их обитания, экономический уклад жизни.

Динамика изменения климата в этих районах не предвещает ничего хорошего. В связи с глобальным потеплением оценки специалистов варьируют от прогнозов исчезновения льда Северного Ледовитого океана до затопления огромных тундровых пространств Арктического побережья России. Промышленное развитие на Севере наносит непоправимый ущерб природе и неизбежно ухудшает все важные для жизнеобеспечения аборигенов показатели состояния окружающей среды.

О том, что этнологическая экспертиза нужна северным регионам как воздух, говорится с самого момента принятия Федерального закона № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [11] и особенно принятия Федерального закона № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», где это понятие было введено. Этнологическая экспертиза — это «научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса». Нами была предпринята попытка внесения соответствующих поправок в федеральное законодательство: мы выступили с законодательной инициативой [8] о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», но, к сожалению, она была отклонена.

Наша страна является демократическим социальным государством, в котором каждому гарантируется равенство прав и свобод независимо от расы, национальности, языка, места жительства и других обстоятельств, но не все граждане Российской Федерации имеют равную возможность реализовать свои конституционные права. Это относится, прежде всего, к коренным малочисленным народам Севера.

Важно отметить, что 13 сентября 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию ООН о правах коренных народов [1]. Это, конечно, повлияет на российское национальное законодательство относительно коренных малочисленных народов Севера, на государственную политику и на дальнейшие позитивные шаги федеральных органов государственной власти.

Необходимо заполнить наиболее важные пробелы в законодательстве в части, касающейся защиты прав коренных малочисленных народов Севера.

Необходимо создание особого института или отрасли права, объединяющих в себе нормы о правах коренных малочисленных народов, что позволило бы в едином ключе понимать и применять их, а также ориентироваться в правовом пространстве и оценивать правовой уровень защиты коренных малочисленных народов, избежать дублирования и противоречивости норм Конституции Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Декларация ООН о правах коренных народов, 2007 г. // КонсультантПлюс.
- [2] Декларация тысячелетия ООН, 2000 г. // КонсультантПлюс.
- [3] Земельный кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 44. — Ст. 4147.
- [4] Конституция Российской Федерации, 1993 г. // КонсультантПлюс.
- [5] Лесной кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 50. — Ст. 5278.
- [6] Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3824; Часть вторая (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.
- [7] Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // КонсультантПлюс.
- [8] Проект Федерального закона № 146315-4 О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» (о проведении этнологической экспертизы в рамках экологической экспертизы) // КонсультантПлюс.
- [9] Федеральный закон от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 26. — Ст. 3030 (утратил силу).

- [10] Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 35. — Ст. 3607.
- [11] Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 48. — Ст. 4556.
- [12] Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 30. — Ст. 3018.
- [13] Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 18. — Ст. 2208.
- [14] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.
- [15] Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 20. — Ст. 1972.

BASIC CHALLENGES, FACED BY THE INDIGENOUS PEOPLES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE PRESENT DAYS

S.N. Kharyuchi

The State Duma of Yamal-Nenets Autonomous District
Respublika st., 72, Salekhard, Russia, 629008

This article contains the analysis of the acts of legislation concerning the indigenous peoples legal protection in the Russian Federation nowadays. It also recommends to take extra measures to implement the regulation of their legal rights and interests.