



В МИРЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

распространяется бесплатно

Редакторы:
Сергей Николаевич Харюхи —
Председатель Совета Старейшин
АКМНСС и ДВ РФ,
Председатель Законодательного
собрания Ямало-Ненецкого АО;

Павел Суляндзига —
Первый вице-президент
АКМНСС и ДВ РФ,
член Рабочей группы
ООН по правам человека
и транснациональным
корпорациям и иным
организациям бизнеса;

Ольга Мурашко —
член IWGIA (Международной
рабочей группы по делам
коренных народов);

Родион Суляндзига —
директор ЦС КМНС;

Алексей Лиманзо — вице-
президент АКМНСС и ДВ РФ,
директор МФР КМНС "Батани";
Ирина Курилова — координатор
информационной сети народов
Севера;

Никита Вранский — координатор
программы развития ЦС КМНС.

Дизайн коллегийный

Верстка: Наталья Мязгова

На обложке использовано фото
из архива АКМНС Якутия

Адрес редакции:
119571, Москва, пр. Вернадского,
д. 92, сектор Б, офис 260,
ЦС КМНС

Номер издан при содействии:
Центр одействия коренным
малочисленным народам Севера



Международный фонд развития
коренных малочисленных
народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока РФ
"Батани"



Союз общин коренных
малочисленных народов
Севера, Сибири
и Дальнего Востока РФ



При перепечатке ссылка
обязательна

Обращение к читателям 1

Всемирная конференция коренных народов в ООН

Суляндзига Р. В. Роль и значения всемирной конференции
по коренным народам 4

Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей
22 сентября 2014 года 6

Итоги Десятилетия: правовые аспекты

Кряжков В. А. Правовые проблемы коренных малочисленных
народов Севера в фокусе внимания ООН и Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации 13

Кряжков В. А. Правовое регулирование отношений
между коренными малочисленными народами Севера
и недропользователями в Российской Федерации 22

Гоголев П. В. О проблемах встраивания самоорганизации
коренных малочисленных народов Севера в систему
российского местного самоуправления 36

Лиманзо А. Г. Роль общин коренных малочисленных
народов Севера в устойчивом развитии
арктического региона 48

Доклад уполномоченного по правам коренных народов
Красноярского края 52

Итоги Десятилетия: демография

От редакции 55

Богоявленский Д. Д. Что говорит перепись
о демографии народов Севера России? 56

События 2014 года

Защита прав: коренные народы Севера России и бизнес.
По материалам СМИ 69

Почему коренные малочисленные народы России
против создания национальных парков на территориях
их традиционного проживания 113

Новые перелетии традиционного рыболовства
на Камчатке 120

Культурные события конца 2014 128

Международные события

Международный форум коренных народов
по изменению климата 134

В 2014 г. Всемирная организация интеллектуальной собственности выпустила на русском языке Руководство «Интеллектуальная собственность, традиционные знания и традиционные выражения культуры/фольклора».

Цель руководства — помочь странам с переходной экономикой принять решение относительно того, предоставлять или нет правовую охрану традиционным знаниям (ТрЗ) и традиционным выражениям культуры (ТВК), носителями которых являются коренные народы и местные общины, и если да, то как это сделать наилучшим образом. В документе приведены понятия, используемые в интеллектуальной собственности (ИС), посвященные охране ТрЗ и ТВК, и существующие международные, региональные и национальные системы охраны. Кроме того, даются рекомендации по вопросам, которые должны быть рассмотрены странами, коренными народами и местными общинами в процессе определения того, какую роль интеллектуальная собственность может играть в охране ТрЗ и ТВК от незаконного присвоения, а также в процессе получения и справедливого распределения выгоды от коммерциализации ТрЗ и ТВК.

Культура Арктики: коллективная монография / М-во культуры Рос. Федерации, Аркт. гос. ин-т искусств и культуры, М-во культуры и духовного развития Респ. Саха (Якутия). [под общ. ред. д-ра социол. наук У. А. Винокуровой; идея проекта А. С. Борисов]. — Якутск: ИД СВФУ, 2014. — 344 с. — (Культура Арктики; Вып. 1). ISBN Коллективная монография представляет собой вклад теоретических и прикладных наук в изучение геополитических, правовых, гуманитарных аспектов культурного ландшафта Арктики как уникального пространства ойкумены человечества. Изложен комплексный обзор традиций и перспектив циркулярной культуры. Широко освещены проблемы жизнеобеспечения кочевых народов, взаимоотношений традиционного образа жизни с индустриализацией, локальной культуры с глобальными тенденциями, традиционных ценностей с мультикультурными. Идеи, подходы, выводы, рекомендации, изложенные в монографии, могут быть использованы при разработке Стратегии развития арктической зоны Российской Федерации и ее субъектов в долгосрочной перспективе. Издание адресовано всем, кто интересуется вопросами самобытности культуры Арктики, диалога и партнерства между цивилизациями.



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В ФОКУСЕ ВНИМАНИЯ ООН И СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Владимир Алексеевич Кряжков²

Судебная защита прав коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российской Федерации³

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждому независимо от пола, национальности и других обстоятельств на равных основаниях гарантируется судебная защита его прав и свобод, возможность обжаловать в суде решения и действия (или бездействие) органов публичной власти, общественных объединений и должностных лиц, обращаться для защиты своих прав в межгосударственные органы (ст. 19, 46).

Вместе с тем Конституция выделяет коренные народы (дополнительно они определяются как малочисленные) в особую группу и гарантирует им права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Сообразно с названным положением применительно к судебной защите прав данных

народов Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁴ (ст. 14) устанавливается:

«Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральным законом.

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.

В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов».

То есть, говоря иначе, лицам, относящимся к коренным народам, и их объединениям гарантируется особый порядок судебной защиты прав как условие, обеспечивающее справедливое разрешение дел с участием данных народов. Это согласуется с международно-правовыми нормами и, что

¹ При подготовке настоящей статьи использовалась нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс».

² Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заслуженный юрист РФ. E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

³ Выступление на заседании Совета по правам человека ООН (18 сентября 2012 г., г. Женева) при обсуждении вопроса о доступе к правосудию коренных народов.

⁴ См.: СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2208.





важно отметить, с традициями русского права. Можно напомнить, что еще Уставом об управлении инородцев 1822 года предусматривалась применительно к северным народам в местах их проживания специальная юрисдикция при рассмотрении уголовных и гражданских дел с участием этих народов, возможность разрешения разногласий и примирения спорящих на основе обычаев.

2. Действующее российское законодательство гарантирует каждому право выступать и давать объяснения в суде на родном языке и бесплатно пользоваться услугами переводчика, позволяет, на мой взгляд, разрешать дела с участием коренных народов с учетом особенностей их статуса и культуры. Однако отсутствие специальных норм в процессуальном законодательстве, конкретизирующих общие положения о судебной защите прав данных народов, а также недостаточно высокий уровень познания судьями аборигенной культуры приводит к тому, что суды, как правило, не учитывают обычаи и традиции коренных народов, не принимают во внимание их специфические потребности и интересы, чаще выносят решения не с позиций защиты специальных прав этих народов, а с общих позиций, позиций определенным образом понимаемого ими общественного интереса. Иллюстрацией к сказанному могут быть состоявшиеся в 2002–2007 годах решения судов, которыми коренным народам на разных основаниях было отказано в создании особо охраняемых территорий традиционного природопользования федерального значения, хотя такая возможность предусматривается действующим законодательством.

В Российской Федерации открытыми остаются вопросы, связанные с: судебной защитой коллективных прав коренных народов (хотя закон их гарантирует); формированием специальных составов судей, специализирующихся на рассмотрении аборигенных дел; предоставлением лицам из числа коренных народов и их объединениям бесплатной квалифицированной юридической помощи и преференций, связанных с судебными издержками.

3. Особенность российской судебной системы — наличие Конституционного Суда РФ (учрежден в 1991 г.), который в установленном порядке осуществляет толкование Конституции и проверяет законы и иные нор-

мативные правовые акты на ее соответствие (ст. 125 Конституции РФ). К сожалению, за годы его работы конституционно-правовые проблемы прав коренных народов не становились предметом рассмотрения Суда по существу, в том числе и по той причине, что граждане из числа этих народов и их объединения не направляли жалобы в названную инстанцию. Вместе с тем опыт работы конституционных судов субъектов Российской Федерации, в частности, Конституционного суда Республики Саха (Якутия), который вынес более 10 позитивных решений по аборигенной проблематике, доказывает, что данные суды могут стать эффективным инструментом защиты прав коренных народов.

4. В Российской Федерации пока не реализуются идеи, связанные с развитием внесудебных (негосударственных) способов разрешения конфликтов и споров с участием коренных народов, с использованием их традиционных институтов и процедур. При этом, представляется, общие правовые предпосылки к развитию такой практики созданы Федеральным законом от 27 июля 2010 г. «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»⁵.

Право коренных малочисленных народов Севера на рыболовство⁶

1. Коренные малочисленные народы Севера проживают на своих исконных территориях с незапамятных времен. Определяющая черта их образа жизни — неразрывная связь с землей, занятие на протяжении веков традиционными промыслами — оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов, а также обладание уникальным опытом (традиционными знаниями) жизнеобеспечения и выживания в экстремальных (с точки зрения обычного человека) условиях Севера.

⁵ См.: СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

⁶ Выступление на заседании «круглого стола» на тему: «Совершенствование законодательства о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов в части регулирования отношений в области традиционного рыболовства», проведенного Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера 22 ноября 2013 г.





2. Конституция РФ признает своеобразие данных народов, выделяя их в составе многонационального российского народа путем возложения на Российскую Федерацию обязанности гарантировать коренным малочисленным народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69).

3. В настоящее время в системе международного права сформировался особый блок норм, непосредственно нацеленных на защиту прав коренных народов. В частности, в контексте отношений традиционного природопользования можно обратить внимание на то, что

- Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (вступила в силу 5 сентября 1991 г.) признает необходимым принимать специальные меры для охраны прав коренных народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям (территориям, под которыми понимается вся окружающая среда обитания данных народов). Эти права включают право указанных народов на участие в пользовании и управлении данными ресурсами и в их сохранении (ч. 1 ст. 15); Декларация ООН 2007 года о правах коренных народов, развивая положения Конвенции, исходит из того, что данные народы имеют право на гарантированное пользование своими средствами к существованию и свободное занятие своей традиционной деятельностью (ч. 1 ст. 20), а также имеют право использовать, разрабатывать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия или использования (ч. 2 ст. 26). При этом предполагается, что государства добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным и осознанным согласием на утверждение любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой их полезных ископаемых, водных или других ресурсов (ч. 2 ст. 32);

- Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года (ратифицирована Феде-

ральным законом от 17 февраля 1995 г.⁷⁾ ориентирует государства на сохранение традиционного образа жизни коренных народов, необходимость гарантировать его совмещение с нетрадиционными видами хозяйственной деятельности, создавать условия для воспроизводства и использования традиционных знаний коренного населения в целях сохранения устойчивого использования биологического разнообразия, в том числе посредством привлечения данного населения к принятию решений по освоению природных ресурсов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных народов.

4. В общем плане российское законодательство не забывает о правах коренных малочисленных народов на традиционное природопользование. Это, в частности, проявляется в том, что данным народам гарантируется:

- право безвозмездно пользоваться землями, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами; пользоваться льготами для защиты традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; сохранять и развивать свою самобытную культуру (Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»);

- право на использование традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, а также право на приоритетное пользование животным миром, что предполагает первоочередной выбор промысловых участков представителями данных народов, установление для них льгот относительно сроков и районов добычи объектов животного мира, исключительного права на добычу определенных объектов животного мира (ст. 48, 49 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. «О животном мире»⁸⁾);

- право на традиционное рыболовство (ст. 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»⁹⁾).

⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

⁸ См.: СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁹ См.: СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5270.





Конституционный Суд РФ, затрагивая вопрос о праве коренных 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 мая 2012 г. № 846-О¹⁰). Сформулированный вывод, на мой взгляд, имеет универсальное значение в том смысле, что особые правовые режимы природопользования для северных народов конституционно допустимы и сами по себе они не ущемляют права иных граждан.

5. Вместе с тем можно констатировать, что российское законодательство в сфере рыболовства по содержанию и динамике изменений стремится не к отражению «аборигенной» специфики, а к унификации правил. Подтверждение тому — введение для коренных народов Севера, как и для других пользователей, конкурсов на право заключения договоров о предоставлении рыбопромысловых участков; исключение вне всякой логики рыболовства (в Федеральном законе «О животном мире») из традиционных систем жизнедеятельности коренных народов (оно, отмечу, выделялось применительно к ним лишь для усиления значения и в контексте использования традиционных методов добычи объектов животного мира) и на этом основании — лишение их права на преимущественное пользование водными биоресурсами.

Не способствует защите прав коренных народов и расплывчатость законодательных положений. Например, неясно:

- как соотносится традиционное и промышленное рыболовство;
- что означает признание традиционного рыболовства в целях обеспечения жизнедеятельности (или для удовлетворения личных потребностей) представителей коренных малочисленных народов, предполагает ли подобное вылов рыбы в таких объ-

емах, которые бы гарантировали данным народам и лицам, относящимся к ним, право на развитие;

- как предоставляются рыбопромысловые участки для ведения традиционного рыболовства (по остаточному принципу, в приоритетном порядке, в местах традиционного лова данных народов);

- что предполагает осуществление традиционного рыболовства без предоставления рыбопромыслового участка;

- каковы критерии установления квот на добычу водных биоресурсов в целях осуществления традиционного рыболовства;

- какими правами на традиционное рыболовство обладают лица, не относящиеся к коренным народам, но состоящие в родстве с представителями данных народов, а также лица из числа коренных малочисленных народов, не ведущих традиционный образ жизни, но проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов; отдельный вопрос — права горожан — представителей коренных малочисленных народов на традиционное рыболовство;

- в каких формах и как представители коренных малочисленных народов и их объединения участвуют в принятии решений, касающихся традиционного рыболовства и рыболовства вообще в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов, в осуществлении контроля за исполнением законодательства в данной сфере.

Отсутствие нормативно обоснованных ответов на поставленные вопросы — почва для конфликтов и нарушения прав коренных народов на традиционное рыболовство как вид хозяйственной деятельности, составляющий элемент традиционной культуры данных народов.

Справедливым было бы восстановить право коренных малочисленных народов на приоритетный доступ этих народов к рыбопромысловым участкам в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Это, отмечу, определялось как задача Планом мероприятий по реализации в 2009–2011 гг.

¹⁰ См.: СПС «КонсультантПлюс».





Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ¹¹ (п. 5), но, к сожалению, она не была решена.

Модернизация законодательства о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹²

1. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹³ конкретизировал положение о праве коренных народов на пользование землей. Однако, к сожалению, он не оправдал возлагаемые на него надежды, стал, по сути, «мертворожденным» законом. На его основе не было создано ни одной территории федерального значения: попытки образовать их по разным причинам не получали поддержки со стороны федеральных органов исполнительной власти и судов. Данные территории регионального значения появились только в двух субъектах Российской Федерации: в Хабаровском крае и Ханты-Мансийском автономном округе.

2. Указанный Закон относил территории традиционного природопользования к особо охраняемым природным территориям. Это, к сожалению, органами исполнительной власти рассматривалось как препятствие к созданию названных территорий. Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и в отдельные законодательные

акты Российской Федерации»¹⁴ (ст. 5, 6), принятым без каких-либо общественных обсуждений и вопреки позициям юристов-экологов¹⁵, указанные территории исключены из перечня особо охраняемых природных территорий и в настоящий момент именуются просто «особо охраняемые территории». Пока не вполне ясен весь комплекс негативных последствий данной новации, но некоторые из них просматриваются: теперь на территории традиционного природопользования не распространяются ограничения в обороте земельных участков, а проекты хозяйственной деятельности на них перестанут быть объектами государственной экологической экспертизы; снижается и степень судебной защиты таких территорий¹⁶. Иначе говоря, созданы предпосылки для расширения промышленной экспансии в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

3. Идеи, связанные с дальнейшим обновлением федерального законодательства о территориях традиционного природопользования, продолжают обсуждаться. Полагаем, что в данном случае было бы целесообразно:

- помнить, что территории традиционного природопользования создаются, прежде всего, для защиты прав коренных малочисленных народов на пользование исконными землями, на осуществление ими в установленных территориальных границах

¹¹ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2009 г. № 1245-р // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4364.

¹² Выступление готовилось к парламентским слушаниям «О проблемах и перспективах совершенствования федерального законодательства о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», которые были проведены Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера 16 мая 2014 г.

¹³ См.: СЗ РФ. 2001. №20. Ст. 1972.

¹⁴ См.: Российская газета. 2013. 30 декабря.

¹⁵ Они исходили из того, что возможна интеграция концепций ТТП и ООПТ; что для российского Севера адекватны формы ООПТ, которые совмещают охрану биологического разнообразия с соблюдением интересов и прав коренного населения (см.: Транин А. А. Вопросы экологической безопасности хозяйственной деятельности в Арктической зоне России и традиционное природопользование коренных малочисленных народов // Государство и право. 2011. № 2. С. 59; Жукова Е. В. Право коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование в системе экологических прав. Автореферат дис...к. ю. н. М., 2010. С. 22).

¹⁶ По смыслу положений п. 27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (Российская газета. 2012. 31 октября), согласно которому судам надлежит с учетом всех обстоятельств выявлять ущерб, нанесенный нарушением режима, исключительно в отношении особо охраняемых природных территорий.





традиционной хозяйственной деятельности, в более широком плане — для защиты традиционной культуры этих народов;

- исходить из положений:

а) Конституции РФ, гарантирующей права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69), признающей защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных общностей в качестве государственной необходимости (п. «м» ч. 1 ст. 72);

б) международных норм, нацеливающих государства на обеспечение природоресурсных прав коренных народов как ключевых в системе прав данных народов (ст. 13–19 Конвенция МОТ 169, ст. 26–32 Декларации ООН о правах коренных народов);

в) Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» — основополагающего закона в системе законодательства о коренных малочисленных народах, гарантирующего коллективные права этих народов и лиц, относящихся к ним, на пользование землей и иными природными ресурсами (ст. 8);

- совершенствовать законодательство о территориях традиционного природопользования только с обозначенных выше позиций и в части:

— улучшения регламентации процедуры создания данных территорий на всех уровнях с установлением исчерпывающих оснований для отказа на реализацию этого права;

— правового режима территорий традиционного природопользования, возможности ведения на них традиционной и нетрадиционной хозяйственной деятельности при гармоничном сочетании интересов хозяйствующих субъектов;

— взаимоотношений в границах рассматриваемых территорий промышленников и коренных малочисленных народов, их общин, особенно при решении вопросов изъятия земельных участков для промышленных нужд и компенсаций;

— привлечения коренных малочисленных народов, лиц, относящихся к ним, и общин к соуправлению территориями традиционного природопользования.

Предложенный подход, на наш взгляд, согласуется с ожиданиями коренных малочисленных народов. Иные решения неизбежно будут сопряжены с ограничением или умалением их прав на пользование землей и иными природными ресурсами, на сохранение и развитие традиционной культуры в целом.

Второе Международное десятилетие коренных народов мира в Российской Федерации: инвентаризация нормотворческих планов и решений¹⁷

1. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 2004 г. № 59/174 провозгласила Второе десятилетие коренных народов мира с 1 января 2005 г. В качестве его цели определялось дальнейшее укрепление международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как культура, образование, здравоохранение, права человека, окружающая среда и социально-экономическое развитие, с помощью ориентированных на практическое действие программ и конкретных проектов, увеличения технической помощи и соответствующей деятельности по установлению стандартов (п. 2).

2. Распоряжением Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 758-р¹⁸ был образован Национальный организационный комитет по подготовке и проведению в Российской Федерации названного Десятилетия. В соответствии с данным актом Правительство РФ утвердило Комплекс первоочередных мер по подготовке и проведению в России Второго Международного десятилетия коренных народов мира (распоряжение от 19 ноября 2007 г. № 1639-р¹⁹), которым, в частности:

- на Национальный организационный комитет возлагалась обязанность обе-

¹⁷ Данный материал готовился к конференции в Совете Федерации (13 декабря 2012 г.), посвященной вопросам проведения в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира. В качестве ее организатора выступал Комитет по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2532.

¹⁹ См.: СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 6026.





спечить при необходимости корректировку перечня мероприятий, предусмотренных комплексом мер, координацию и контроль деятельности по его реализации и ежегодно, в феврале, представлять информацию о проделанной работе в Правительство РФ (п. 2 распоряжения);

- планировалось подготовить нормативные правовые акты: о порядке отнесения граждан РФ к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока (п. 1 мероприятий); об утверждении перечня территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (п. 2); об утверждении территорий традиционного природопользования федерального значения (п. 3); о порядке возмещения ущерба хозяйствующими субъектами исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов (п. 5); об утверждении порядка закрепления на основе постоянного (бессрочного) пользования оленеводческих участков, а также территорий для использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за лицами из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и их общинами для поддержания их традиционного образа жизни (п. 7).

Распоряжением Правительства РФ от 23 июня 2008 г. № 895-р²⁰ из указанного Комплекса первоочередных мер были изъяты положения о подготовке нормативных правовых актов, обозначенных в пунктах 1, 3 и 7.

В последующем был утвержден новый Комплекс мер по проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира в 2011–2014 годах (распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2010 г. № 2455-р²¹), состоящий из 37 пунктов. Только в одном из них намечалась разработка проекта федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования функционирования общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (2 квартал 2011 г.).

²⁰ См.: СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3084.

²¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 468.

3. Кроме мероприятий, непосредственно связанных с проведением в России Второго Международного десятилетия коренных народов мира, в данный период Правительством РФ утверждались и иные планы, нацеленные на защиту прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. К такому можно отнести:

- План мероприятий социально-экономического развития районов Севера²², в соответствии с которым предполагалось разработать механизм согласования и принятия решений по вопросам взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами (ноябрь 2005 г.), опытный проект создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов (2006–2008 гг.), предложения о введении должности уполномоченного представителя коренных малочисленных народов Севера (декабрь 2005 г.);

- План мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, который включал пункты о подготовке правовых актов, обеспечивающих приоритетный доступ коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и охотничьим животным и в целом — возобновляемым природным ресурсам, регулирующих организацию землеустройства в местах проживания и хозяйственной деятельности этих народов, создание модельных территорий традиционного природопользования федерального значения;

- План мероприятий по реализации в 2012–2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока²³, в котором конкретная нормативно-правовая деятельность исключена.

4. За прошедшее десятилетие общественность не уведомлялась о представлении Национальным организационным комитетом ежегодных докладов (информации) Правительству РФ о ходе реализации

²² Утвержден распоряжением Правительства РФ от 21 февраля 2005 г. № 185-р // СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 736.

²³ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1906-р // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5773.





комплекса мер, принятых в рамках проведения Второго Международного десятилетия коренных народов мира в России. Нет данных и об участии Комитета в корректировке перечня мероприятий, предусмотренных этим комплексом мер.

В большинстве своем планируемые нормативные правовые акты не обрели реальность. На федеральном уровне только был законодательно урегулирован вопрос регистрации лиц из числа коренных малочисленных народов, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни²⁴, а также определены: а) перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов²⁵; б) методика исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц²⁶; в) правила распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока²⁷, а также на поддержку северного оленеводства²⁸.

В остальном «аборигенное» законодательство оставалось неизменным (застывшим по состоянию до 2000 года), а если изменялось, то с позиций изъятия из него

положений, гарантирующих права коренных малочисленных народов. В частности, в настоящее время, в отличие от прошлого, не предусмотрены:

- возможность лицам, относящимся к данным народам, получать земельные участки в пожизненное наследуемое владение и пользоваться ими бесплатно;
- предоставление на бесконкурсной основе участков для осуществления традиционного рыболовства и охоты;
- обязанность оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных народов;
- использование субъектами Российской Федерации части платежей за пользование недрами для социально-экономического развития малочисленных народов;
- организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов, и возможность передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления общинам данных народов;
- правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления.

Умаление прав отдельных групп коренных малочисленных народов Севера, отметим, произошло при объединении автономных округов (Долгано-Ненецкого, Эвенкийского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили (2005–2006 гг.).

На текущий момент без надлежащего регулирования остаются ключевые отношения, связанные, например, с правами коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним,

- на пользование землей (оно признается, но изменяется в объеме правомочий²⁹),

²⁴ См.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 399-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7341.

²⁵ Утверждены распоряжением Правительства РФ 8 мая 2009 г. № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

²⁶ Утверждена приказом Минрегионразвития России от 9 декабря 2009 г. № 565 // СПС «КонсультантПлюс». Документ официально не зарегистрирован и не опубликован. Соответственно, если руководствоваться Конституцией РФ (ч. 3 ст. 15), он не может применяться.

²⁷ Утверждены постановлением Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 217 // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1428. Введение данных Правил, по сути, представляет собой установление новой государственно-правовой формы поддержки социально-экономического развития северных народов вместо ранее используемых для этих целей соответствующих федеральных целевых программ. Какое-либо официальное разъяснение такой замены отсутствует. Эффективность нового подхода пока не очевидна.

²⁸ Соответствующие правила утверждены постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2010 г. № 1069 // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7123.

²⁹ Динамика указанных изменений прослеживается при сопоставлении соответствующих положений Земельного кодекса РФ 1991 г. с меняющимися положениями действующего земельного законодательства, Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».





- на приоритетное природопользование (наблюдается тенденция сужения данного права³⁰), на компенсации (возможность их получения признается, но не подкрепляется наличием соответствующих правовых механизмов, во многом находится на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию),

- на участие в принятии решений по вопросам, затрагивающим права и интересы коренных малочисленных народов (нормативно-правовые гарантии в данной сфере понижаются, не урегулированным остается вопрос о статусе уполномоченного представителя коренных малочисленных народов и механизмах его взаимодействия с органами публичной власти и промышленниками, о соглашениях, заключаемых коренными народами с органами власти и компаниями),

- на культурное наследие северных народов, в том числе на археологические и культурные памятники, изобразительное и исполнительское искусство, традиционные знания

³⁰ См., например, поправки в ст. 48 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. «О животном мире», внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. (СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 32), а также Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и Федеральный закон от 24 июля 2009 г. «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735).

и технологии (законодательство в данной сфере находится в зачаточном состоянии, заметно отстает от международно-правовых стандартов и зарубежной практики).

5. На заседании Национального организационного комитета по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира, состоявшемся 10 июля 2014 г., в качестве одного из достижений (во взаимосвязи с принятием Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока³¹) констатировалось наличие прорыва в концептуальном совершенствовании нормативной правовой базы³². Полагаем, что такой вывод, с учетом выше приведенных свидетельств, выглядит как преувеличение. Надо честно признать, что уровень законодательной защиты прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации за последние годы имеет тенденцию к снижению. Проведение же в России Второго Международного десятилетия коренных народов мира, к сожалению, не способствовало изменению ситуации к лучшему в данной сфере.

³¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

³² См.: http://www.minregion.ru/news_items/4722?locale=ru.

