

**СТАТУС
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ РОССИИ**

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ
И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

**КНИГА ПЯТАЯ
В ДВУХ ТОМАХ
Том 1**

**МОСКВА — САЛЕХАРД
2013**

ББК 67.400.3
С-782

СТАТУС
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ РОССИИ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ
И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

КНИГА ПЯТАЯ
В ДВУХ ТОМАХ

ТОМ 1

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ
И РОССИЙСКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Книга содержит важнейшие международные акты, а также все действующие на момент составления сборника федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, актуализованные права и гарантии коренных малочисленных народов России. В системе приведенных норм формируются основы правового статуса данных народов. Это пятая, с 1994 года, и единственная в серии документов, посвященных правам коренных малочисленных народов, осуществляющих Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

При составлении сборника использовались правовая база СПС «КонсультантПлюс».

Книга будет полезна всем, кто интересуется проблемами прав человека, национальных меньшинств и непосредственно коренных малочисленных народов.

Составитель, автор концепции и вступительной статьи:
Кряжков Владимир Алексеевич — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Научного исследовательского университета «Высшая школа экономики», Заслуженный юрист РФ.

Редактор:
Ольга Мурашко, директор Информационного центра Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

ISBN 978-5-904781-22-4

ИЗДАНО ПРИ СОДЕЙСТВИИ
ПРАВИТЕЛЬСТВА ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

АССОЦИАЦИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА,
СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКВА — САЛЕХАРД
2013

STATUS OF INDIGENOUS PEOPLES OF RUSSIA

INTERNATIONAL INSTRUMENTS
AND RUSSIAN LEGISLATION

BOOK FIFTH
VOLUME 1
INTERNATIONAL INSTRUMENTS
AND RUSSIAN FEDERAL LEGISLATION

The book contains the most important international instruments along with all the federal laws and laws of constituent entities of the Russian Federation securing rights and guarantees of indigenous peoples of Russia, existing at the time of compiling of the book. The given norms outline the basics of the legal status of indigenous peoples. This is the fifth volume of legal instruments on the rights of indigenous peoples published by the Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East since 1994.

In compiling the book of used legal framework "ConsultantPlus".

The book will be of use to anyone interested in problems of human rights, national minorities and indigenous peoples.

Compiler, author of conception, introductory article by:
Vladimir Aleksyevich Kryazhkov, Doctor of Legal Science, Professor, National research university "Higher School of economics", Honored Lawyer of Russian Federation.

Editor:
Olga Murashko, Director of the RAPRON Information Centre.

PUBLISHED WITH THE ASSISTANCE
OF THE GOVERNMENT OF THE YAMAL-NENETS AUTONOMOUS OKRUG

RUSSIAN ASSOCIATION OF INDIGENOUS PEOPLES
OF THE NORTH, SIBERIA AND FAR EAST
MOSCOW — SALEKHARD
2013

Статус коренных малочисленных народов Российской Федерации (нормативные правовые источники наименования)

Кряжков Владимир Алексеевич¹

1. Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока — коллективная этнотерриториальная общность, объединяющая 40 народов общей численностью до 280 тыс. человек, проживающих в северных широтах (в пределах от Кольского полуострова до Чукотки) на своих исконных землях в 28 субъектах Российской Федерации. Они имеют особый правовой статус. Представление об этом статусе дает предлагаемый читателям новый сборник, включенный в авторской редакции (по состоянию на 1 января 2013 г.) 368 правовых актов, закрепляющих права и гарантии указанных народов.

Настоящий сборник — пятый. Он дополняет ранее изданные сборники².

2. Содержание сборника и его правовая логика предопределяются Конституцией РФ, которая устанавливает:

Конституция и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4);

органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию и законы (ч. 2 ст. 15);

общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15);

в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным прин-

¹ Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir.Kryazhkov@yandex.ru).

² См.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы / Составитель: И. А. Кряжков. М., 1994; Статус малочисленных народов России. Книга вторая / Составитель: В. А. Кряжков. М., 1999; Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья / Составитель и автор вступительной статьи В. А. Кряжков. М., 2005; Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Книга четвертая / Составитель и автор вступительной В. А. Кряжков. М., 2007.

ципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией (ч. 1 ст. 17);

перечисление в Конституции РФ основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 55);

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69);

в ведении Российской Федерации находятся принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль за их соблюдением; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защита прав национальных меньшинств; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; внешняя политика и международные отношения, международные договоры Российской Федерации (п. «а», «в», «с», «к» ст. 71); по этим предметам ведения принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 76);

в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся обеспечение соответствия конституции (уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита национальных меньшинств; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; выполнение международных договоров Российской Федерации (п. «а», «б», «в», «о» ч. 1 ст. 72); по этим предметам ведения издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76).

Из приведенных положений следует, что коренные малочисленные народы в Российской Федерации рассматриваются как особый субъект конституционно-правовых отношений. Их права закрепляются и гарантируются, прежде всего, Конституцией РФ, международными правовыми актами, федеральными законами и законами субъектов РФ, высокое юридическое значение которых (в установленной иерархии) в российской правовой системе предопределяется самой Конституцией.

В первом разделе сборника помещаются международные правовые акты. Они систематизированы по четырем группам: в первую очередь акты, имеющие общее значение, т. е. для всех и каждого, и имеющие для коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним (например, Всеобщая декларация прав человека и международные акты о правах); во вторую — акты, закрепляющие права национальных меньшинств (например, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств), нормы которых могут быть применены в отношении малочисленных народов, поскольку де-факто они составили именно меньшинство и по многим параметрам соответствуют понятию «национальные меньшинства» (хотя, безусловно, коренные народы имеют и общепризнанные принципиальные отличия от национальных меньшинств в классическом их понимании³); в третью группу входят акты, в полном объеме нацеленные на защиту прав коренных малочисленных народов с учетом специфики их образа жизни (например, Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни в независимых странах»); четвертая группа объединяет акты, содержащие отдельные нормы, касающиеся коренных народов, в контексте определенных отношений.

Используя данные международные акты, нужно иметь в виду, что среди них особое значение имеют, прежде всего, юридически обязательные документы. Таковыми же признаются, если исходить из Конституции РФ (ч. 4 ст. 15), Федерального закона от 15 июня 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации»⁴ и постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «Об применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»⁵, только такие международные договоры Российской Федерации:

- а) по отношению к которым Российская Федерация в лице компетентных органов государственной власти в установленной форме (например, посредством ратификации) выразила согласие на обязательность для нее данного договора;
- б) которые вступили в силу и не требуют издания внутригосударственных актов для их применения и способны порождать права и обязанности для субъектов национального права;

³ См.: Крайков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 150; *Дарингов Р. III. Защита коренных народов в международном праве*. Казань, 2012. С. 14–48.

⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

⁵ См.: Российская газета. 2003. 2 декабря.

в) которые были официально опубликованы в Собрании законодательства РФ или Бюллетене международных договоров, а также в иных официальных изданиях федеральных органов государственной власти.

Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласно на обязательность, которого было принято в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Российской Федерации. Правила действующего международного договора Российской Федерации, согласно на обязательность которого было принято не в форме федерального закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных нормативных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор (ч. 4 ст. 15, ст. 90, 113 Конституции РФ).

По смыслу Конституции РФ (ч. 2 ст. 4, ч. 1, 2, 4 ст. 15, ч. 2 ст. 125) международные договоры не должны ей противоречить и должны исполняться в соответствии с требованиями. Поэтому не вступившие в силу международные договоры в установленном порядке (ч. 2 ст. 125 Конституции РФ) могут Конституционными Судом РФ проверяться на соответствие Конституции РФ.

В случае возникновения затруднений при толковании общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации судам рекомендовано использовать акты и решения международных организаций, в том числе органов ООН и ее специализированных учреждений, а также обращаться в Правовой департамент Министрства иностранных дел РФ, в Министрство юстиции РФ (п. 16 упомянутого постановления Президиума Верховного Суда РФ).

Отдельные международные акты, принятые в форме (например, Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенную образ жизни в независимых странах» и Декларация ООН о правах коренных народов), пока не обладают свойствами обязательных юридических документов. Вместе с тем, бесспорно, они отражают ожидания коренных народов, включают в себе рекомендации и установки международного сообщества, на которые призваны ориентироваться государства при решении вопросов защиты прав коренных народов. При этом, отмечу, ничто не препятствует исполнению названных норм судами (как, например, имеет место в практике Конституционного Суда РФ) и органами публичной власти. Во всяком случае, очевидно, что декларации, резолюции и иные подобные документы ООН и других международных организаций направлены на усовершенствование тех или иных отношений, чем чаще

они применяются, тем быстрее данные нормы обретут статус международного правового обычая.

1. Вторым раздел Сборника посвящен федеральному законодательству (Он открывается Конституцией РФ, имеющей высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации; законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции (ч. 1 ст. 15). По-этому Конституция, касающиеся прав и свобод граждан, в силу ее преобладающей (ч. 3 ст. 5, ч. 2 ст. 19) в полном объеме распространяются на коренные малочисленные народы, являющиеся частью многонационального народа России, а также на лиц из числа этих народов или граждан Российской Федерации; данные положения составляют первоочередную специальных прав коренных народов и их представителей, по поводу указанных права производны от основных (конституционных) прав и свобод граждан.

В форме даются извлечения из Конституции, относящиеся к правам, гражданам как представителям определенного этнического сообщества, а также непосредственно к коренным малочисленным народам. Нормы, особенно заключенные в статьях 69 и 72 (и ч. 1), имеют очень важное юридическое значение. Из них следует, что коренные малочисленные народы официально выделяются в особую этническую группу в составе многонационального народа России, признается их своеобразие, право на исконную среду обитания и традиционный образ жизни и связанные с этим права, а также необходимость специального правового регулирования отношений между ними; государство (в системе органов власти) берет на себя исключительную обязанность гарантировать данные права; в решении национального вопроса Российская Федерация (как государство в целом, но в отношении — субъекты РФ и муниципальные образования) ориентируется на общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России; намерена руководствоваться ими при принятии необходимых законов и в правоприменительной практике; коренные малочисленные народы, лица, относящиеся к ним, и объединения данных народов вправе требовать от органов государственной власти и местного самоуправления решений и действий, соответствующих международным правовым нормам и обеспечивающих защиту культурных ценностей этих народов.

Конституционные положения, касающиеся коренных малочисленных народов, развиваются, прежде всего, в федеральном законодательстве. Оно приоритет в регулировании рассматриваемых отношений

обусловлен существующим разграничением предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, получивших закрепление в Конституции РФ (ст. 71, 72, 73, 76) и Федеральном законе от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В сборнике федеральные законы разделены на две группы: в первую входят те, которые целиком посвящены регулированию отношений, связанных с коренными малочисленными народами, а во второй приводятся законы, включающие нормы об этих народах, или которые могут быть использованы ими в целях защиты своих прав и интересов.

В системе данных законов ключевую роль играет Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В нем раскрываются основные понятия «аборигенного» законодательства, определяются некоторые полномочия органов публичной власти в сфере защиты малочисленных народов, а также закрепляются права этих народов и лиц, относящихся к ним, в том числе (ст. 8-14):

безвозмездно пользоваться землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном законодательством;

участвовать в осуществлении контроля за использованием земель и общераспространенных полезных ископаемых;

участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов РФ об охране окружающей среды;

получать от органов государственной власти и 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, хозяйствования и промыслов;

участвовать через своих уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

участвовать в проведении экологических и этнологических экспедиций при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды.

и контролировать уполномоченных представителей малочисленных народов и советы представителей данных народов при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;

получать от государства помощь для реформирования всех форм собственности и обучения подрастающего поколения малочисленных народов с учетом их традиционных образа жизни и хозяйствования; предоставлять необходимым малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйства, промыслов и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными законодательством;

на первоочередной прием на работу по своей специальности на основании традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов;

создавать товарищества и кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйствование, совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в этих организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам из числа малочисленных народов;

на первоочередное приобретение в собственность организаций традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов;

получать социальное обслуживание в порядке, установленном законодательством РФ;

получать бесплатную медицинскую помощь в государственных муниципальных учреждениях здравоохранения в рамках Программы развития платных гарантий обязательного медицинского страхования; на доступной платной службе альтернативной гражданской службы;

на сохранение и развитие своей самобытной культуры;

создавать территориальное общественное самоуправление малочисленных национальных, исторических и иных традиций;

участвовать в добровольной основе общины и иные объединения малочисленных народов в соответствии со своими национальными,

историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

на судебную защиту своих прав, в том числе с учетом обычаев и традиций малочисленных народов, с участием их уполномоченных представителей.

Положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» как специализированного закона приоритетны по отношению к иным федеральным законам, в которых отдельные выше названные права коренных народов конкретизируются, в том числе:

право на пользование землей (территорией) — в Федеральном законе от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Земельном кодексе РФ (ст. 7, 31, 68, 78, 95, 97) и др.;

право на традиционное природопользование — в Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» (ст. 48, 49), Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (ст. 25 и др.), Федеральном законе от 24 июня 2009 г. «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст. 2, 12, 19) и др.;

право на объединение, самоорганизацию — в Федеральном законе от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

право на сохранение традиционной культуры, языка — в Основных законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. (ст. 22), Законе РФ от 25 октября 1991 г. «О языках народов Российской Федерации» и др.;

право на замену военной службы альтернативной гражданской службой — в Федеральном законе 25 июля 2002 г. «Об альтернативной гражданской службе» (ст. 2, ч. 3 ст. 4, ч. 5 ст. 10);

право на социальную пенсию при достижении возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины) — в Федеральном законе от 15 декабря 2001 г. «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (п. 4 ч. 1 ст. 11, п. 1 ч. 1 ст. 18).

Можно отметить, что федеральное законодательство о коренных малочисленных народах в содержательном плане в период с 2001 по 2012 годы позитивно дополнялось незначительно. Его обновление

предметно не связано с принятием конкретизирующих нормативных правовых актов, а также с изъятием из данного законодательства ряда важных положений, касающихся указанных народов. Именно в настоящий момент, в отличие от прошлого, не представляется:

возможность лицам, относящимся к данным народам, получать отдельные участки в пожизненное наследуемое владение и пользоваться ими бесплатно;

предоставление на бесконкурентной основе участков для осуществления традиционного рыболовства и охоты;

обязанность оценивать возможное негативное воздействие проектов традиционный образ жизни и природопользование коренных народов;

использование субъектами Российской Федерации части платежей на пользование недрами для социально-экономического развития малочисленных народов;

организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов, и возможность передать отдельные полномочия органов местного самоуправления общинам данных народов;

предкомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления.

Умеление прав отдельных групп коренных малочисленных народов Севера произошло при объединении автономных округов (Ирландо-Ненецкого, Эвенкийского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили. Вместо прежних полноценных национально-территориальных образований были созданы административно-территориальные единицы с особым статусом в границах субъекта Федерации. При этом соответствующие народы лишились собственных законодательных и иных органов государственной власти, самостоятельного бюджета, непосредственно представлятельства в парламенте Российской Федерации, прямых филиалсовых и иных отношений с федеральными органами государственной власти.

Отдельные нормы — лишь украшение законодательства (в том смысле, что они не действуют, на их основе не возникают реальные правоотношения). Это касается, например, положений об уполномоченных представителях коренных малочисленных народов, этнополитической экспертизе, участии представителей данных народов в экологической и этнологической экспертизах, необходимости

учета обычаев и традиций при принятии судебных и иных решений. Заблокировано применение Федерального закона от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». За 11 лет его существования все обращения об образовании территорий традиционного природопользования федерального значения не имели успеха, а судейские споры по этому поводу заканчивались в пользу федеральных органов исполнительной власти, отказывавшихся в принятии положительных решений по разным основаниям, в том числе в виду отсутствия необходимых подзаконных нормативных правовых актов, издание которых возложено на указанные же органы.

Наблюдается замалчивание Декларации ООН о правах коренных народов. И в целом приходится констатировать, что, вопреки требованиям Конституции РФ (ст. 69), российское законодательство о коренных малочисленных народах не развивается в соответствии с современными общепризнанными принципами и нормами международного права о правах данных народов.

Без надлежащего правового регулирования остаются ключевые отношения, связанные, например, с правами коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним,

на пользование землей (оно признается, но не налагается юридическим содержанием, более того, изменяется в объеме правомочий, в число которых уже не входят такие, как право бесхозяйственно владеть землей, получать земельные участки на условиях пожизненного наследуемого владения, а для ведения сельского хозяйства — во временное пользование на срок до 25 лет⁴,

на приоритетное природопользование (наблюдается тенденция сужения данного права⁵),

на компенсацию (возможность их получения признается, но не подкрепляется наличием соответствующих правовых механизмов, во многом находитесь на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию),

⁴ Динамика указанных изменений прослеживается при сопоставлении соответствующих положений Земельного кодекса РФ (Фед. № 1991 г. с изменениями) положением действующего земельного законодательства, Федерального закона «О территориальных правах коренных малочисленных народов Российской Федерации» и Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

⁵ См., например, поправки в ст. 48 Федерального закона от 21 апреля 1995 г. «О животном мире», внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. (№ 33-ФЗ, 2011, № 1, ст. 32), а также Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и федеральный закон «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

на участие в принятии решений по вопросам, затрагивающим права и интересы коренных малочисленных народов (нормативно-правовые акты в данной сфере понижаются, не регулируются или не регулируются о статусе уполномоченного представителя коренных малочисленных народов и механизмах его взаимодействия с органами исполнительной власти и промышленниками, о соглашениях, заключаемых между этими народами с органами власти и компаниями),

на культурное наследие коренных народов, в том числе на археологические и культурные памятники, изобразительное и исполнительское искусство, традиционные знания и технологии (законодательство в данной сфере находится в зачаточном состоянии, совместно с ним от межгосударственно-правовых стандартов и зарубежной практики).

Несмотря на указанные направления, на мой взгляд, на основе межгосударственно-правовых требований могло бы и развиваться российское законодательство о коренных малочисленных народах. Кроме того, в контексте модернизации данного законодательства было бы целесообразно осмыслить возможности его систематизации (многочисленность норм, разбросанных по различным правовым актам, затрудняет их применение) посредством, например, консолидации отдельных актов, а в перспективе — разработки Кодекса о правах данных народов.

В третьем разделе сборника структурировано законодательство Российской Федерации в сфере защиты прав коренных малочисленных народов⁸.

В 1. Формирование указанного законодательства обусловлено двумя главными факторами (ст. 71, 72, 73, 76), а также прямым предоставлением властям государственной власти субъектов РФ правомочий самостоятельного в счет средств своего бюджета решать вопросы организации обеспечения защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (подпункт 54 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 2001 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). При этом названный Закон исходит из того, что:

«Автоматически РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения, в том числе до принятия

⁸ Данное законодательство представлено только конституциями (уставами) и законами, хотя оно включает в себя законодательно сотни подзаконных правовых актов, которые не приводятся в сборнике.

федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев (п. 2 ст. 3);

органы государственной власти субъектов РФ, решая вопросы организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов РФ, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1 ст. 26.3);

до принятия федерального закона по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ могут устанавливаться не указанные в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта РФ (п. 5 ст. 26.3).

Дополнительно к этому необходимо учитывать положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в котором также закрепляются полномочия органов государственной власти субъектов РФ «по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов» (ст. 6), в том числе:

участвовать в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и 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);

в пределах своих полномочий ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов (п. 3);

участвовать в регулировании отношений между бюджетами субъектов РФ и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защите исконной среды обитания, традици-

онного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (п. 4);

реализовывать порядок передачи собственности субъектов РФ общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к этим народам (п. 5);

создавать на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов РФ советы представителей малочисленных народов или советы прав и законных интересов указанных народов (п. 8);

наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с перечнем указанных органов необходимых материальных и финансовых средств (п. 10).

К сказанному нужно добавить, что полномочия органов государственной власти субъектов РФ по защите прав коренных малочисленных народов могут также подразумеваться, вытекать из задач, функций, принципов и более общих полномочий данных органов и рассматриваемой сфере.

5.2. В плане общей характеристики можно обратить внимание на следующие моменты регионального законодательства о коренных малочисленных народах:

оно, по сути, является субфедеральным, то есть в основном проистекает от федерального законодательства, соподчинено и действует в единстве с ним, что согласуется с принципами государственной целостности и единства системы государственной власти, верховенством Конституции РФ и федеральных законов, обязанностью всех субъектов законодательства выступать по отношению к региональному законодательству как уполномоченное, программное, координационное, модификаторское, пресекательное; динамика федерального законодательства, его противоречия и недостатки сказываются на региональном законодательстве;

названное законодательство складывается в соответствии с Конституцией РФ (ч. 1, 2 ст. 5, ч. 2, 4, 5, 6 ст. 76) в тех субъектах Российской Федерации, где проживают коренные малочисленные народы. В каждом из таких субъектов оно представляет собой особый комплект законодательства этого субъекта Российской Федерации, включающего в себя нормы различных отраслей права — конституционного, административного, земельного и других;

разнообразие условий, потребностей, возможностей, а в некоторых случаях — просто отсутствие необходимых федеральных законов

ведут к тому, что данное законодательство неоднородно, в каждом из субъектов РФ, наряду с общими положениями, имеется своя специфика. Многообразие в указанном отношении, если это не сопряжено с нарушением закона, вполне допустимо и согласуется с федеративным устройством Российской Федерации;

общность предмета правового регулирования — отношений, связанных с определением статуса коренных малочисленных народов, где наиболее важными являются вопросы пользования землей и иными природными ресурсами, самоуправления данных народов, обеспечения их прав на традиционный образ жизни, развитие языка и культуры, ведет к тому, что законодательство в субъектах РФ о малочисленных народах имеет много общего, часто совпадает как по наименованию правовых актов, так и по содержанию (по существу складывается система их взаимодействия и тиражирования, происходит взаимобмен правового опыта между субъектами Российской Федерации);

интегративность правового регулирования рассматриваемых отношений обусловлена множественным факторов, действующих в том или ином сочетании. Вместе с тем их влияние не одинаково в различных субъектах РФ, хотя и отмечается определенная корреляция с:

экономическим потенциалом региона, неслучайно в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, где экономические показатели одни из самых высоких по стране, действует наиболее развитая система законов, гарантирующих права малочисленных народов Севера;

политической волей, выражающейся в готовности органов муниципальной власти эффективно пользоваться предоставленными полномочиями, улавливать потребности малочисленных народов и создавать необходимые условия для их удовлетворения;

активностью самих малочисленных народов и их объединений, способных четко обозначить свои интересы и взаимодействовать с органами власти в целях их удовлетворения.

5.3. Положения, касающиеся коренных малочисленных народов, отражаются в конституционных (уставах) и законах субъектов РФ, среди которых имеются комплексные акты (например, Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера»), законы по конкретным вопросам жизнедеятельности данных народов (об оленеводстве, общинах, языках, фольклоре и др.), а также законы (например, о пользовании природными ресурсами, об образовании, культуре и т. п.), включающие отдельные нормы, посвященные коренным малочисленным народам.

Примечательное законодательство охватывает многие аспекты жизнедеятельности коренных малочисленных народов. Оно не только формирует и развивает международные и федеральные правовые нормы, но дополняет данные народов, но и в некоторых случаях компенсирует пробелы федерального законодательства. В этом смысле законодательная инициатива нормативно-правовые установления субъектов РФ, представляющие права коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на:

а) в сфере правового и полукочевого образа жизни (системный подход в данном отношении просматривается в Якутии);

б) в сфере традиционной хозяйственной деятельности (посредством утверждения мер государственной поддержки этой деятельности и создания факторий), в том числе оленеводством (в настоящий момент законы об оленеводстве приняты в 12 субъектах РФ⁹);

в) в сфере земель и иными природными ресурсами (на основе законодательного статуса территорий традиционного природопользования и регионального значения и регламентации отношений с недопользованными территориями);

г) в сфере принятия решений, затрагивающих права и законные интересы данных народов (путем обеспечения представительства коренных народов в законодательных органах власти, наделения их общеправными полномочиями);

д) в сфере административно-территориальных единиц, определенной статуса автономных субъектов выступать от имени данных народов, передали органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий для решения «аборигенных» вопросов);

е) в сфере формирования и развития традиционной культуры, на что нацелены отдельные законы о родных языках, фольклоре, священных местностях и наследии.

Примечательны и разнообразие регламентации «аборигенных» отношений в субъектах Российской Федерации заметно различаются. Например, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, в каждом из них, действует 38 законов, включающих нормы о правах малочисленных народов, в Республике Саха (Якутия) — 34, в Чукотском крае — 21, Амурской — 12 и столько же таких законов действует в других случаях показать нормотворческие полномочия в рассматриваемой сфере ниже. Как следствие, возможно спрогнозировать, что при равных федеральных конституционно-правовых условиях и полномочиях в регионах реально складываются

⁹ См. также: Громова, Кудубински Коми от 1 марта 2011 г. «Об оленеводстве в Республике Коми».

различные государственно-правовые статусы коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним. Это данность, коррелирующая с самостоятельностью и своеобразием субъектов Российской Федерации, а также способностью (и желанием) их органов государственной власти умело пользоваться предоставленными им полномочиями.

Развитие регионального законодательства о коренных малочисленных народах возможно по тем же направлениям, о которых речь шла применительно к федеральному законодательству. При этом субъекты РФ могли бы активнее изучать и перенимать апробированный опыт правового регулирования «аборигенных» отношений, полнее использовать федеральные и международные нормы (подготовленный сборник отчасти, нацелен на решение данных задач). В Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, в Республике Саха (Якутия), где указано законодательство наиболее развитое и насыщенное, требуется качественное его обновление, в том числе посредством систематизации действующих норм и издания укрупненных правовых актов.

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОБЩЕГО ЗНАЧЕНИЯ

УСТАВ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

26 июня 1945 г.

Вступила в силу для СССР 24 октября 1945 г.

(Собрание действующих договоров, соглашений и конвенций, на которых основаны СССР с иностранными государствами.

Вып. XVII. 1956. С. 14—47)

[Извлечен и с]

Мы, народы объединенных наций, преисполненные решимости
 наших, утвердить веру в основные права человека, в достоинство
 личности, в неотъемлемость личности, в равноправие мужчин и женщин
 и в право прав больших и малых наций, и
 в стремление к миру, при которых могут соблюдаться справедливость
 и уважение к обязательствам, вытекающим из договоров и других ис-
 точников международного права...

Решим и объединить наши усилия для достижения этих целей.

Статья 1

Организация Объединенных Наций преследует Цели:

1. Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов и также принимать другие соответствующие меры для укрепления мира;

2. Способствовать международному сотрудничеству в разрешении международных проблем экономического, социального, культурно-образовательного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, цвета кожи, пола и религии...

АССОЦИАЦИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА,
СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИЗДАНО ПРИ СОДЕЙСТВИИ ПРАВИТЕЛЬСТВА
ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

**СТАТУС
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ РОССИИ**

**КНИГА ПЯТАЯ
В ДВУХ ТОМАХ**

ТОМ 1

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ
И РОССИЙСКОЕ ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

Составитель и автор вступительной статьи Кряжков Владимир Алексеевич.

Москва — Салехард, 2013, 576 стр.

Книга содержит важнейшие международные акты, а также все на момент составления сборника федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, закрепляющие права и гарантии коренных малочисленных народов России. В системе приведенных норм обрисовываются основы правового статуса данных народов. Книга будет полезна всем, кто интересуется проблемами прав человека, национальных меньшинств и непосредственно коренных малочисленных народов.

Группа подготовки оригинал-макета:

редактор Ольга Мурашко
компьютерная верстка — Наталия Мязгова

Препечатная подготовка, техническое сопровождение

ООО Креативная Компания «Книготек»

Формат 60x90/16, бумага ВХИ 80 г/м², Тиритура SatamondS, Усл. печ. л. 36.

Подписано к печати 19.02.2013 г. Тираж 1500 экз. Заказ № 116.

Приложение к альманаху «МИР КОРЕННЫХ НАРОДОВ — ЖИВАЯ АРКТИКА»

Свидетельство о регистрации

ПИ № 77-15673 от 16 июня 2003 года

Выдано Министерством Российской Федерации

по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

ISBN 978-5-904781-22-4

© АКМНСС и ДВ РФ

© О. А. Мурашко

© В. А. Кряжков