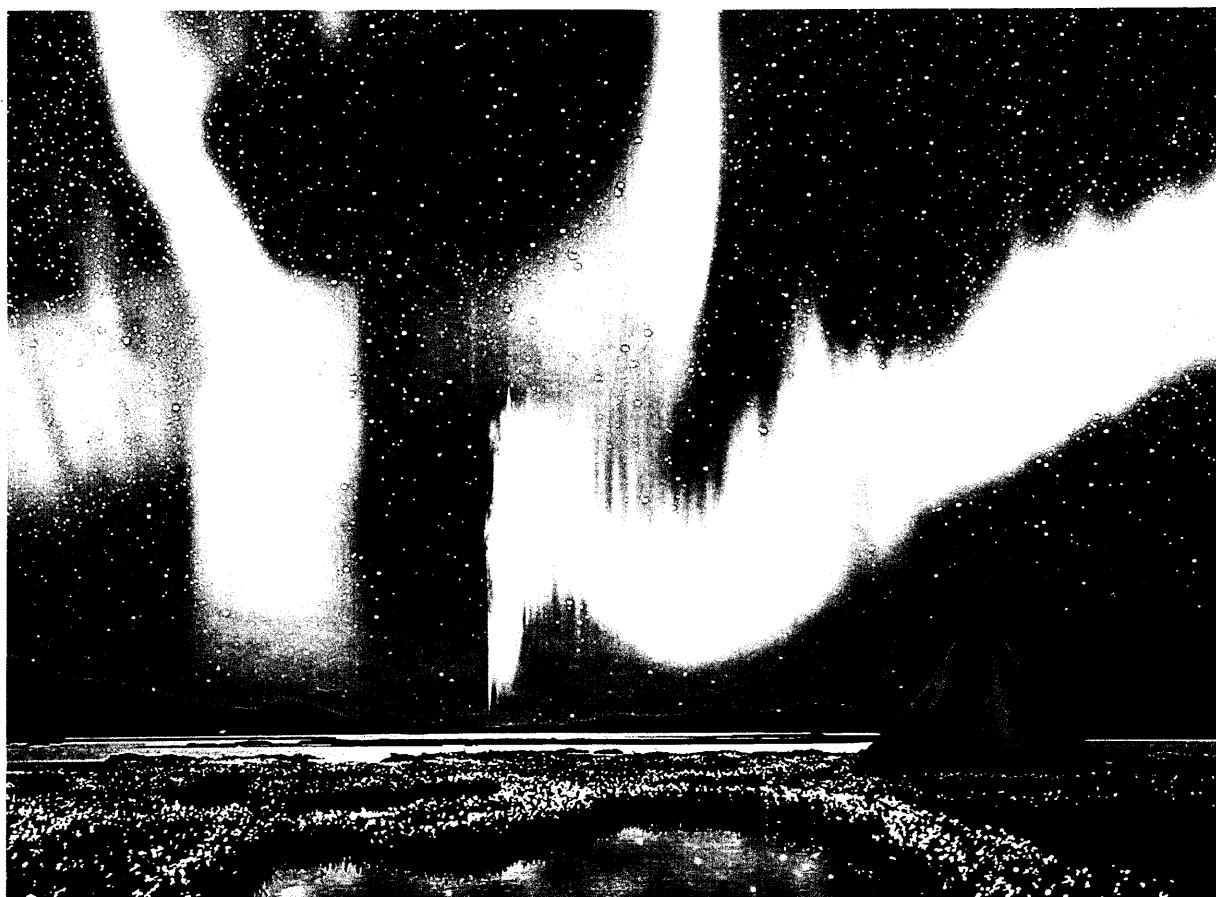


# **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



МОСКВА • 2013

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(издание второе, переработанное и дополненное)

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Под общей редакцией  
заместителя Председателя Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации,  
кандидата экономических наук

**Вячеслава Анатольевича ШТЫРОВА**

Составители:

**Николай Анисимович АНИСИМОВ** — заместитель руководителя Секретариата заместителя Председателя Совета Федерации В.А. Штырова, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса;

**Альбина Михайловна ВАСИЛЬЕВА** — ведущий консультант Секретариата заместителя Председателя Совета Федерации В.А. Штырова, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса;

**Михаил Анатольевич ТОДЫШЕВ** — советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, государственный советник Российской Федерации 3 класса.

Пре  
В.А.  
усто  
Сиб  
А.С.  
ее о  
С.Н.  
разви  
и Да  
В.А.  
Сев  
Н.И.  
в ко  
А.Ю.  
госу  
В.С.  
мал  
М.А.  
при  
Н.М.  
на с  
Н.И.  
совр  
мал  
Ю.Я.  
нар  
Е.Д.  
разви  
в Ха  
Е.А.  
О.А.  
пос.  
хозя  
Сев  
Л.Б.  
на С  
Ф.В.  
в Ре  
З.И.  
или  
кор

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие. . . . .	5
В.А. ШТЫРОВ. Государственная политика в области обеспечения устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации . . . . .	8
А.С. МАТВЕЕВ. От парадигмы покорения Арктики к парадигме ее обживания. . . . .	25
С.Н. ХАРЮЧИ. Исторические предпосылки и современные тенденции развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации . . . . .	35
В.А. КРЯЖКОВ. Законодательство о коренных малочисленных народах Севера: современное состояние и пути совершенствования . . . . .	46
Н.И. ПЕРЕСЫПКИНА. Объединение субъектов Российской Федерации в контексте северной и национальной политики. . . . .	58
А.Ю. МИРОНОВ. Проблемы предоставления и использования средств государственной поддержки коренных малочисленных народов . . . . .	69
В.С. СОНДЫКОВ. Важно создать условия для жизни и деятельности малочисленных народов Севера . . . . .	79
М.А. ТОДЫШЕВ. О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам . . . . .	87
Н.М. ПЕЧЕНИНА. О защите прав коренных народов Севера на социальную пенсию . . . . .	103
Н.И. НОВИКОВА. Обычное право в российском законодательстве: современные возможности и перспективы защиты прав коренных малочисленных народов . . . . .	118
Ю.Я. ЯКЕЛЬ. Судебная защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации . . . . .	129
Е.Д. АЙПИН. О некоторых аспектах социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре . . . . .	143
Е.А. КОРОЛЕВА. Новый этап в развитии партнерских отношений . . . . .	154
О.А. МУРАШКО. Учет культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера . . . . .	158
Л.Б. ГАШИЛОВА, И.Л. НАБОК. Этнорегиональное образование на Севере: пути развития и модернизации. . . . .	169
Ф.В. ГАБЫШЕВА. Опыт создания и деятельность кочевых школ в Республике Саха (Якутия) . . . . .	180
З.И. СТРОГАЛЬЩИКОВА. Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств как важный механизм защиты языков коренных малочисленных народов России . . . . .	188

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДАХ СЕВЕРА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ



**Владимир Алексеевич КРЯЖКОВ,**  
*профессор кафедры конституционного  
и муниципального права Национального  
исследовательского университета  
"Высшая школа экономики",  
доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации*

1. Можно констатировать: в Российской Федерации уже в течение более 20 лет формируется законодательство о коренных малочисленных народах Севера как специфический многоотраслевой сегмент российского законодательства. В силу федеративного устройства России и соответствующих положений ее Конституции (статьи 71, 72, 76) данное законодательство является двухуровневым, то есть состоит из двух блоков законов и нормативных правовых актов — федеральных и региональных. При этом в рассматриваемой сфере федеральное правовое регулирование первично и приоритетно (ввиду того, что предмет данного регулирования прежде всего составляют права и свободы человека и гражданина, установление которых отнесено к ведению Российской Федерации), а региональное — дополняющее, конкретизирующее, правозащитное (его необходимость и направленность предопределяются отнесением вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов).

Наличие законодательства о коренных малочисленных народах Севера представляет собой официальное признание государством особого правового статуса данных народов, что не только обеспечивает сохранение их самобытной культуры, но и способствует лучшей адаптации этих этносов к современным социальным условиям<sup>1</sup>.

2. Действующее законодательство о северных народах сформировалось в период с 1993 по 2001 год на основе новой Конституции Российской Федерации, в которой Российское государство с полной определенностью взяло на се-

<sup>1</sup> См.: Попков Ю.В. Коренные малочисленные народы Севера в глобальном и региональном контексте // Журнал ЭКО. 2011. № 9. С. 76.

обязательства гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (статья 69). Это создало предпосылки для правового регулирования, обеспечивающего решение поставленной задачи. Соответствующие положения, касающиеся различных сторон жизнедеятельности малочисленных народов (землепользования, традиционного природопользования, участия в публичных делах, языка, культуры, образования и других), получили закрепление в ряде отраслевых федеральных и региональных законов<sup>1</sup>. В эти годы были также приняты специализированные ("этнические") законы, нормы которых определяли малочисленные народы и лица, относящиеся к ним, уже не как вспомогательных, а как профильных субъектов отношений. К числу данных законов в первую очередь надо отнести Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"<sup>2</sup>. Являясь базовым в системе "приоритетного" законодательства, он закрепил правовые основы статуса малочисленных народов, стимулировал появление иных специализированных федеральных законов — о территориях традиционного природопользования<sup>3</sup> и областях малочисленных народов<sup>4</sup>.

К достижениям рассматриваемого периода необходимо отнести ратификацию Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств<sup>5</sup>. Указанная Конвенция, став согласно Конституции России (часть 4 статьи 15) частью российской правовой системы, несомненно усилила гарантии правового статуса коренных малочисленных народов Севера.

Можно утверждать, что на данном этапе в соответствии с Конституцией страны и международно-правовыми нормами с нарастающей динамикой формировалась федеральная система прав коренных малочисленных народов, которая с разной степенью интенсивности дополнялась правозащитными гарантиями на региональном уровне. В частности, в субъектах Российской Федерации приняты законы: о статусе (основных гарантиях прав) коренных малочисленных народов (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Кемеровская и Мурманская области); об оленеводстве и других видах традиционной хозяйственной деятельности (Республика Саха (Якутия), Магаданская и Мурманская области, Ямало-Ненецкий, Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра и Чукотский автономные округа); о языках, фольклоре и некоторых других элементах тради-

Данные акты достаточно полно приводятся в сборниках, подготовленных автором настоящего материала (см.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Книга вторая. М., 1999; Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья. М., 2005; Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Книга четвертая. М., 2007).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

ционной культуры (республики Коми, Ханты-Мансийский — Югра и Ямало-Ненецкий — округа)

3. Современное состояние законодательства, характеризующееся отсутствием от прежних позиций. Об этом свидетельствует:

отсутствие в данной сфере законодательных актов. За последние 10 лет основными источниками можно считать лишь законодательное регулирование жизни<sup>2</sup>, а также определение: а) Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов<sup>3</sup>; б) Методики исчисления численности коренных малочисленных народов в результате хозяйственной и иной деятельности и физических лиц<sup>4</sup>; в) Программу государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>5</sup>; г) Программу государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>6</sup>; д) Программу государственной поддержки северного оленеводства<sup>7</sup>;

отмена в 2004 году Федерального закона "О государственном регулировании развития Российской Федерации" (данная отмена связана с принятием Федерального закона "О развитии Севера")

изъятие из федерального законодательства норм, касающихся коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

<sup>1</sup> См.: Статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Книга 1. М.: Юридическая литература, 2004. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 172-ФЗ "О развитии Севера".

<sup>3</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 года № 536-р // СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 2493.

<sup>4</sup> Утверждены распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 года № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

<sup>5</sup> Утверждена приказом Минрегиона России от 10 марта 2009 года № 127. Документ опубликован. Соответственно, если руководствоваться Кодексом, он не может применяться.

<sup>6</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 10 марта 2009 года № 217 // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1545. Данная программа представляет собой установление новой государственной программы экономического развития северных народов в рамках федеральных целевых программ. Эффективность нового подхода к реализации программы не может быть оценена.

<sup>7</sup> Соответствующие правила утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 1066-ПП.

Мурманская область, Чукотский автономный округ)

в) в народах, если говорить обобщенно, характеризуется отсутствием от прежних позиций.

отсутствие в данной сфере законодательных актов. За последние 10 лет основными источниками можно считать лишь законодательное регулирование жизни<sup>2</sup>, а также определение: а) Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>3</sup>; б) Методики исчисления численности коренных малочисленных народов в результате хозяйственной и иной деятельности и физических лиц<sup>4</sup>; в) Программу государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>5</sup>; г) Программу государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>6</sup>; д) Программу государственной поддержки северного оленеводства<sup>7</sup>;

отмена в 2004 году Федерального закона "О государственном регулировании развития Российской Федерации" (данная отмена связана с принятием Федерального закона "О развитии Севера")

изъятие из федерального законодательства норм, касающихся коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

<sup>1</sup> См.: Статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Книга 1. М.: Юридическая литература, 2004. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 172-ФЗ "О развитии Севера".

<sup>3</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 года № 536-р // СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 2493.

<sup>4</sup> Утверждены распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 года № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

<sup>5</sup> Утверждена приказом Минрегиона России от 10 марта 2009 года № 127. Документ опубликован. Соответственно, если руководствоваться Кодексом, он не может применяться.

<sup>6</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 10 марта 2009 года № 217 // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1545. Данная программа представляет собой установление новой государственной программы экономического развития северных народов в рамках федеральных целевых программ. Эффективность нового подхода к реализации программы не может быть оценена.

<sup>7</sup> Соответствующие правила утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2010 года № 1066-ПП.

- 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 произошло при объединении автономных округов (Долгано-Ненецкого, Чукотского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили<sup>1</sup>. 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, непосредственного представительства в парламенте Российской Федерации, прямых финансовых отношений с федеральными органами государственной власти. В результате наблюдается заметное снижение гарантий социальных и иных прав коренных народов<sup>2</sup>.

Без надлежащего регулирования остаются ключевые отношения, связанные, например, с правом коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на пользование землей (оно признается, но не наполняется юридическим содержанием, более того, изменяется объем правомочий, в число которых уже не входят такие, как право безвозмездно владеть землей, получать земельные участки на условиях пожизненного наследуемого владения, а для оленеводства северного оленеводства — во временное пользование на срок до 15 лет<sup>3</sup>); на приоритетное природопользование (наблюдается тенденция суже-

<sup>1</sup> См. соответствующие федеральные конституционные законы: от 14 октября 2005 года № 2-ФКЗ и от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; 2006. № 29. Ст. 3119.

<sup>2</sup> См.: Антонов С. Непочатый край // Новая газета. 2011. 1 апр.

<sup>3</sup> Динамика указанных изменений прослеживается при сопоставлении положений Земельного кодекса РСФСР 1991 года с меняющимися положениями действующего земельного законодательства, федерального закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов (подпункты 1 частей 1, 2 статьи 8) и федерального закона о территориях традиционного природопользования (часть вторая статьи 11).





—2014 годах<sup>1</sup>, в которых отсутствуют новые подходы и направления развития законодательства о данных народах;

— игнорирование в государственно-правовых отношениях положений Декларации ООН 2007 года о правах коренных народов — документа, отражающего чаяния этих народов и дающего ориентиры для юридического наполнения их содержания;

— неясность перспектив с ратификацией Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств (распоряжение Президента России о ее подписании было принято еще 22 февраля 2001 года) и Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах на официальном уровне вопрос о ее ратификации не обсуждается);

— имитацию правовых намерений, связанных с регулированием "аборигенных" отношений. О том, что это, к сожалению, становится правилом, свидетельствуют, например, неисполнение конкретными федеральными министерствами пунктов Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера (о разработке механизма согласования и принятия решений по вопросам взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами (ноябрь 2005 года), о разработке опытного проекта создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов (2006—2008 годы), о подготовке предложений о введении должности уполномоченного представителя коренных малочисленных народов Севера (декабрь 2005 года) и Плана мероприятий по реализации в 2009—2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации<sup>3</sup> (о подготовке правовых актов, обеспечивающих приоритетный доступ коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и охотничьим животным и в целом к возобновляемым природным ресурсам, регулирующих организацию землеустройства в местах проживания и хозяйственной деятельности этих народов, создание модельных территорий традиционного природопользования федерального значения);

— стремление в некоторых плановых документах вообще никак не обозначать цели по разработке и принятию соответствующих законодательных актов. В этом смысле "образцом" можно считать План мероприятий по реализации в 2012—2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>4</sup>, где конкретная нормативно-правовая деятельность исключена, а намечаемые действия ответственных исполнителей формулируются в терминах "укрепить", "развить", "привлечь", "содействовать", "создать условия";

<sup>1</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 2455-р // СПС "КонсультантПлюс".

<sup>2</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 года № 185-р // СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 736.

<sup>3</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 года № 1245-р // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4364.

<sup>4</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2012 года № 1906-р // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5773.

ликвидацию на федеральном уровне государственных органов, деятельность которых была непосредственно нацелена на решение проблем северных народов. Госкомсевер России прекратил свое существование в 2000 году, последним в этом ряду стал Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, упраздненный постановлением палаты от 9 ноября 2011 года № 439-СФ<sup>1</sup>. Проблематика коренных малочисленных народов в настоящий момент составляет лишь один из предметов ведения департамента межнациональных отношений Минрегионразвития России; в Государственной Думе она входит в круг вопросов Комитета по делам национальностей, а в Совете Федерации — Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера<sup>2</sup>;

попытки вопреки требованиям Конституции России и международным нормам теоретически обосновать ущербность внутригосударственной политики предоставления специальных прав национальным меньшинствам, хотя на международном уровне Россия последовательно осуждает любые проявления дискриминации этнических меньшинств<sup>3</sup>;

незнание судьями и другими юристами (отчасти ввиду отсутствия в юридических вузах и в системе повышения профессиональной подготовки соответствующих спецкурсов) основ аборигенного законодательства, что обуславливает его толкование и применение без учета особенностей положения коренных малочисленных народов Севера, их культуры, обычаев и традиций.

4. Каковы перспективы развития законодательства о коренных малочисленных народах Севера и соответствующей правоприменительной практики? Полагаю, есть ряд моментов, позволяющих надеяться, что Российская Федерация будет более последовательна в эффективном решении вопросов этих народов. Это обусловлено самим фактом существования на протяжении уже нескольких столетий самобытных северных народов в российской действительности; действующей Конституцией России, которая признает указанное обстоятельство и нацеливает на защиту их прав; наличием у мирового сообщества, частью которого считает себя и Россия, понимания, ясно выраженного в международных правовых нормах, необходимости проводить в отношении коренных народов особую правозащитную государственную политику. Фактором, побуждающим к содержательной активности правового регулирования аборигенных отношений, должно стать заявляемое Россией промышленное освоение Арктики<sup>4</sup>.

В настоящее время при совершенствовании рассматриваемой сферы законодательства и правоприменительной практики приоритет должен быть отдан решению ключевых вопросов, связанных с правами коренных малочисленных

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 46. Ст. 6434.

<sup>2</sup> См.: Пункт 4 статьи 30 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

<sup>3</sup> См.: *Минеев А.* Разговор ни о чем // Новая газета. 2011. 5 дек.

<sup>4</sup> Во всяком случае, Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года № Пр-1969) увязывают решение арктических проблем, включая проблемы коренного населения, с совершенствованием действующего российского законодательства (пункты 7, 8, 10 документа).

Севера на пользование землей и иными природными ресурсами. Обеспечение указанных прав составляет основу сохранения и развития традиционной культуры этих народов.

Аккретизируя установленное законом право коренных малочисленных народов на пользование землей, было бы целесообразно исходить из того, что оно: может трактоваться исключительно с позиций обычных имущественных отношений, а является в большей мере публичным правом, связано с проживанием малочисленных народов на соответствующих землях с незапамятных времен.

Признается как бессрочное право во всех случаях, когда имеет место постоянное присутствие этих народов на исконных землях и использование ими данных земель для охоты, рыболовства и иной традиционной хозяйственной деятельности на протяжении столетий;

не отчуждаемо и как таковое не подлежит передаче, продаже, отказу в пользу третьего лица, кроме государства; осуществляется коллективно;

позволяет представителям малочисленных народов в первоочередном порядке претендовать на выделение земельных участков (территорий) для ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, а также — безвозмездно пользоваться исконными землями в указанных целях в ситуации, когда их права на эти земли (территории) не получили надлежащего оформления;

не исключает ограничения указанного права, но только на законных основаниях и в общественных интересах, при обязательном участии малочисленных народов в выработке соответствующих решений и компенсации всех потерь, понесенных им в результате использования исконных земель (территорий) для традиционной хозяйственной деятельности;

предполагает резервирование территорий (в форме территорий традиционного природопользования как вида особо охраняемых природных территорий, территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и других) с особым правовым режимом (обеспечивающим целевое использование территорий, защиту прав коренных народов, в том числе во взаимоотношениях с субъектами нетрадиционной хозяйственной деятельности) для оленеводства и ведения других видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера<sup>1</sup>.

Следующий блок вопросов — совершенствование аборигенного законодательства в сфере самоуправления (соуправления) коренных малочисленных на-

Приведенные положения согласуются с ожиданиями коренных народов и получают поддержку на международном уровне. Например, в Рекомендациях, принятых Постоянным форумом по вопросам коренных народов на его одиннадцатой сессии 7—18 мая 2012 года (Экономический и Социальный Совет ООН. Distr.: General 23 February 2012 Russian), арктическим государствам и промышленникам настоятельно предлагалось признать цельный характер пользования оленьими пастбищами и целостное его восприятие, основанные на традиционных знаниях оленеводов (п. 45), совершенствовать стандарты оценок промышленного воздействия на пастбища с вовлечением в этот процесс оленеводов (п. 52), изучать, как утрата пастбищ сказывается на традиционной культуре оленеводческих народов (п. 54), выявлять их исконные земли и гарантировать данным народам их права собственности и владения этими землями (п. 55). Применительно к Российской Федерации особое внимание обращается на необходимость за-

родов Севера, обеспечивающего включение данных народов и их представителей в процесс принятия решений, затрагивающих их права и интересы. С этой целью необходимо:

в контексте модернизации избирательного законодательства вернуть субъектам Российской Федерации право устанавливать квоты представительства коренных малочисленных народов в региональных законодательных органах и представительных органах местного самоуправления, восстановить право общественных объединений данных народов выдвигать кандидатов в депутаты;

признать допустимым организацию местного самоуправления, обусловленную особенностями компактного проживания (образа жизни) коренных малочисленных народов, с включением в эту систему общин данных народов;

урегулировать отношения, связанные с институтом уполномоченного представительства коренных малочисленных народов, то есть с определением организаций и лиц, имеющих право выступать от имени соответствующих этнических сообществ во взаимодействии их с органами публичной власти и промышленниками;

наделить общественные объединения коренных малочисленных народов правом законодательной (правотворческой) инициативы<sup>1</sup>, а также выработать формы и процедуры их постоянного участия в принятии законодательных и иных решений, затрагивающих права и интересы данных народов;

определить юридическое значение и процедуры заключения договоров (соглашений) между коренными малочисленными народами и промышленниками, а также с органами публичной власти.

Правового решения ожидают также вопросы, связанные с: этнической идентификацией лиц, относящихся к малочисленным народам Севера, а также этнических групп, претендующих на включение в это сообщество<sup>2</sup>; закреплением условий обретения лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, специальных прав, а также с пользованием этими правами лицами, не относящимися к данным народам, но находящимися в родственной связи с представителями коренного народа и ведущими традиционный образ жизни; защитой прав коренных малочисленных народов на культурное наследие законодательно обеспечить выделение земель под традиционные виды хозяйствования, облегчить и сделать практически возможной регистрацию традиционных пастбищных земель, опираясь на принцип бесплатности пользования ими для оленеводов (п. 47, 48).

<sup>1</sup> Такая возможность гарантируется статьей 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005). Однако нормы, наделяющие правом законодательной инициативы общественные объединения коренных малочисленных народов, в настоящий момент содержатся только в уставах Камчатского края (статья 16) и Ненецкого автономного округа (статья 29).

<sup>2</sup> Отметим, что стремление к самоидентификации на коллективном уровне согласуется с правом народов на самоопределение, с правом каждого на национальную принадлежность (часть 3 статьи 5, часть 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации). Поэтому вызывает удивление, когда действия представителей отдельных сообществ, нацеленные на их признание в качестве коренных малочисленных народов Севера, определяются как антигосударственные. См.: *Тарасов А.* Народ только мешает: впервые об этом заявлено открыто // Новая газета. 2012. 16 нояб.

...его многообразии; использованием обычаев и традиций в правовой практике.

Рассматриваемое правовое регулирование должно быть не спорадическим, каким оно является в данный момент, а плановым, базироваться на комплексном плане законодательных работ по подготовке и принятию нормативных правовых актов на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу с охватом политических, социально-экономических и духовных основ жизни коренных малочисленных народов. Содержательным ориентиром в данном отношении должны быть положения Конституции России (часть 4 статьи 65, часть 1 статьи 17, часть 1 статьи 55, статья 69, пункт "м" части 1 статьи 72) и Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", а также международных документов — Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 27), Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Декларации о правах коренных народов и других. При этом необходимо через региональное регулирование обеспечивать привязку федерального стандарта прав к конкретным правовым решениям с учетом специфики положения соответствующих этнических обществ.

Правовое регулирование "аборигенных" отношений может осуществляться путем внесения поправок (изменений и дополнений) в действующие профильные и отраслевые законы, а также посредством выработки специальных законодательных актов, посвященных, например, землепользованию, оленеводству, вопросам культурного наследия, административным территориальным единицам с особым статусом, уполномоченным представителям, взаимоотношениям с промышленниками и так далее.

По мере накопления правового материала необходимо осмысливать возможность его систематизации. Это — условие, обеспечивающее обозримость, доступность и правильность применения норм законодательства, позволяющее выявлять и устранять имеющиеся в нем пробелы, несогласования и противоречия. С указанных позиций, например, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре было бы целесообразно объединить акты о языке, фольклоре и священных местах коренных малочисленных народов, приняв на их основе консолидированный окружной закон о сохранении и развитии культуры данных народов. Определенные предпосылки есть и для принятия подобного федерального закона. Схожие меры допустимы при регулировании отношений в сфере традиционной хозяйственной деятельности народов Севера, причем не только в названном автономном округе и других субъектах Российской Федерации, но и на федеральном уровне: традиционные охота, рыболовство и иные виды подобной деятельности базируются на общих принципах и должны иметь единую правовую основу.

Возможна ли кодификация "аборигенного" законодательства, то есть такая его систематизация, результатом которой стало бы появление нового правового акта, например, кодекса о коренных малочисленных народах Севера Российской Федерации? Некоторые предпосылки к этому имеются (специфика регули-

руемых отношений, множественность актов, неполнота, дублирование и коллизия норм, наличие в российском прошлом подобных кодификационных актов — Устава об управлении инородцев 1822 года и Положения об инородцах 1892 года), и вопрос нуждается в обсуждении. Вместе с тем Российская Федерация, на мой взгляд, пока не готова к проведению правовой реформы в данной сфере в силу того, что государственно-правовые воззрения здесь еще не обрели ясность, бесспорность и устойчивость; правовое регулирование отдельных отношений лишь намечено, а некоторые из них вообще не затронуты.

Совершенствование законодательства о коренных малочисленных народах должно сопровождаться улучшением правоприменительной и правозащитной практики. С этих позиций представляется важным, чтобы:

надзор за соблюдением законодательства в этой сфере стал одним из специальных направлений деятельности прокуратуры;

суды, разрешая дела с участием лиц из числа коренных малочисленных народов, учитывали их статус, обычаи и традиции, при необходимости опирались на мнение экспертов и уполномоченных представителей, обеспечивающих правильную интерпретацию разбирательства, затрагиваемых фактов, отношений и явлений, имеющих культурно-антропологическую специфику;

граждане из числа коренных малочисленных народов и их объединения получили возможность защищать свои специальные права как производные от основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации, а также в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации (в Республике Саха (Якутия), например, где такой суд функционирует около 20 лет, его роль в защите прав северных народов весьма заметна)<sup>1</sup>;

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отслеживал практику соблюдения прав коренных малочисленных народов Севера и отражал ее в своих ежегодных докладах (подобное, к сожалению, случалось лишь трижды — в 2001, 2002 и 2011 годах); возможно, есть необходимость вернуться к вопросу об учреждении института уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в России<sup>2</sup>;

субъекты Российской Федерации, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, учреждали должности уполномоченных по правам этих народов с учетом, что такая должность рассматривается как типовая для субъектов Российской Федерации<sup>3</sup> и она достаточно востребована, если судить

<sup>1</sup> О правозащитных возможностях конституционного правосудия в данном отношении см.: *Кряжков В.А.* Защита прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах Российской Федерации: практика и перспективы // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3 (9). С. 3—8.

<sup>2</sup> Такое предложение формулировалось в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 мая 1995 года № 816-1 ГД "О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2260.

<sup>3</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 "О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 5921.

опыту работы Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае<sup>1</sup>;

представители коренных малочисленных народов и должностные лица не всегда способны лучше понимать "аборигенное" законодательство и пользоваться им. Этому могло бы способствовать издание соответствующих сборников правовых актов, судебных решений, комментариев к законам, преподавание курсов ("аборигенное" право) в юридических вузах, в системе повышения квалификации судебных работников, государственных и муниципальных служащих (во всяком случае, в регионах проживания северных народов), правовое просвещение активистов из числа коренных народов. Для распространения правовой информации в полной мере должны быть использованы возможности Интернета.

Стабильность и развитие российского "аборигенного" законодательства, надлежащее применение коррелируют с состоянием международно-правового регулирования рассматриваемых отношений и восприятием Российской Федерацией соответствующих международных норм. С этих позиций необходимо: пропагандировать и инкорпорировать в текущее законодательство положения Декларации ООН о правах коренных народов и других международных документов, закрепляющих права данных народов; поддерживать идеи ратификации Европейской хартии по региональным языкам и языкам меньшинств Конвенции МОТ № 169, а также выработки международно-правового документа о правах коренных народов Арктического региона; продвигать вопросы защиты прав коренных народов в европейских структурах.

Таким образом, российское законодательство о коренных малочисленных народах Севера и практика его применения — формирующаяся правовая реальность с уже 20-летним стажем. Она может характеризоваться как пока раздельно-неустойчивая, противоречивая, часто имитационная, по многим параметрам находящаяся в начальном состоянии, недостаточно согласованная с международно-правовыми требованиями. Все это отражает общий контекст развития государственности, а также обусловлено, на мой взгляд, тем, что в Российской Федерации до конца еще не определились ценностные представления о статусе данных народов. Вместе с тем необходимость более внимательного отношения к правам коренных малочисленных народов объективно диктуется их положением, а как обязанность государства — соответствующими нормами Конституции России и международного права. Это дает основание полагать, что российская государственно-правовая политика в рассматриваемой сфере будет (должна) корректироваться.

<sup>1</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае о соблюдении конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2010 году. Красноярск, 2010.



СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(издание второе, переработанное и дополненное)

Редактор: *И.Н. Сосна*  
Корректоры: *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич*  
Компьютерная верстка и дизайн: *Л.В. Бронникова*

Оригинал-макет подготовлен  
Издательским отделом Управления делами  
Аппарата Совета Федерации

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационных технологий и документооборота  
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 15.03.2013. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 42,08.  
Тираж 700 экз. Заказ № и-17