

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

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

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

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

В.А. ШТЫРОВА

Составители:

Н.А. Анисимов — заместитель руководителя Секретариата заместителя Председателя Совета Федерации В.А. Штырова, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса;

А.М. Васильева — ведущий консультант Секретариата заместителя Председателя Совета Федерации В.А. Штырова, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса;

М.А. Тодышев — советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, государственный советник Российской Федерации 3 класса;

В.И. Юдин — помощник члена Совета Федерации О.П. Ткача, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса, кандидат политических наук.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	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.	23
С.Н. ХАРЮЧИ. Исторические предпосылки и современные тенденции развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации	33
В.А. КРЯЖКОВ. Законодательство о коренных малочисленных народах Севера: современное состояние и пути совершенствования	44
А.С. АВТОНОМОВ. Международно-правовая защита коренных малочисленных народов Севера	56
Н.И. НОВИКОВА. Обычное право в российском законодательстве: современные возможности и перспективы защиты прав коренных малочисленных народов	68
Г.П. ЛЕДКОВ. Проблемы правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Пути решения . . .	79
А.В. КРИВОШАПКИН. Практика законодательного обеспечения организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера и их традиционной хозяйственной деятельности в Республике Саха (Якутия).	86
Д.О. ХОРОЛЯ. Современная ситуация и тенденции в северном оленеводстве России	94
А.Г. ЛИМАНЗО. Обеспечение права коренных малочисленных народов на приоритетный доступ к охотничьим угодьям и ресурсам	104
Г.М. ВОЛКОВА. Проблемы традиционного рыболовства коренных народов на примере Хабаровского края. Пути решения.	113
В.Н. ГУБАРЕВ. Пути решения проблем занятости коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)	119
Е.Д. АЙПИН. О некоторых аспектах социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре	125

Е.А. КОРОЛЕВА. О Плате содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области	136
О.А. МУРАШКО. Учет культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера	144
О.В. МИХАЛЕВ. Возмещение ущерба и выплаты компенсаций коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока и практика применения утвержденной Методики исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации	155
М.А. ПОГОДАЕВ. Влияние изменения климата на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера.	171
А.Ю. МИРОНОВ. Проблемы предоставления и использования средств государственной поддержки коренных малочисленных народов	181
Л.Б. ГАШИЛОВА, И.Л. НАБОК. Этнорегиональное образование на Севере: пути развития и модернизации.	191
Ф.В. ГАБЫШЕВА. Опыт создания и деятельность кочевых школ в Республике Саха (Якутия)	202
Л.И. АБРЮТИНА. Между двух огней. Влияние социальных и экологических факторов на здоровье коренных малочисленных народов Севера.	210
Н.М. ПЕЧЕНИНА. О защите прав коренных малочисленных народов Севера на социальную пенсию.	222
М.А. ТОДЫШЕВ. О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам	238
Ю.Я. ЯКЕЛЬ. Судебная защита прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации . . .	254
С.Я. ПАЛЬЧИН. Роль Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера Красноярского края	269

ВВЕДЕНИЕ

Согласно Конституции Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (статья 69); вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт "м" статьи 72); земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9); права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью (статья 2), непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18).

Российская Федерация выделяет коренные малочисленные народы в особую социальную группу населения, нуждающуюся в государственной поддержке и правовой защите, в связи с уязвимостью их традиционного образа жизни и исконной среды обитания.

В Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации включено 47 коренных малочисленных народов, 40 из которых имеют особый правовой статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Книга посвящена современному состоянию и путям дальнейшего развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в отношении которых осуществляется специальное правовое регулирование в сфере защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, принята и реализуется государственная политика устойчивого развития.

Более 65 процентов коренного населения проживает в сельской местности. Их традиционный образ жизни основан на глубокой взаимосвязи — как физической так и духовной — с традиционными землями, территориями и природными ресурсами, занятием традиционными видами хозяйственной деятельности, напрямую связанными с биоресурсами и экологической устойчивостью окружающей среды: оленеводством, охотой, рыболовством, собирательством и переработкой продукции.

Обладающие многовековым опытом гармоничного сосуществования с природой и выживания в экстремальных климатических условиях, коренные малочисленные народы Севера оказались не готовыми к формирующимся рыночным отношениям и с трудом адаптируются к изменившимся социально-экономическим условиям. Соприкосновение с развитым индустриальным обществом нарушило это равновесие, нанесло и продолжает наносить ущерб исконной среде обитания и традиционным способам хозяйствования.

В результате интенсивного промышленного освоения полезных ископаемых в районах проживания коренных малочисленных народов, без должного учета их интересов, ухудшились условия жизни и труда аборигенного населения, нарушен экологический баланс территорий, произведено отчуждение земель традиционного природопользования под промышленное использование, выведены из оборота оленьи пастбища, загрязнены нерестилища ценных пород рыб. Все это приводит к утрате традиционных видов хозяйствования, культуры, родных языков, оказывает крайне неблагоприятное влияние на здоровье коренных малочисленных народов и создает проблемы в сфере занятости. Коренные малочисленные народы являются одной из самых уязвимых категорий населения и нуждаются в эффективной государственной поддержке.

Правовое обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов требует совершенствования законодательства в связи с введением принципа платности использования природных ресурсов, аукционного или конкурсного распределения земельных, лесных, рыбопромысловых участков и охотничьих угодий, квот и разрешений на добычу или заготовку тех или иных видов природных ресурсов.

Нерешенность земельного вопроса в части безвозмездного пользования земельными участками, отсутствие законодательных механизмов закрепления за коренными малочисленными народами Севера территорий традиционного природопользования, а также отсутствие возможности документально подтвердить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам Севера усугубляют данную проблему и приводят к нарушениям прав лиц, относящихся к этим народам, закрепленных в федеральных законах.

В книге представлены мнения и позиции членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, государственных и общественных деятелей, ученых, специалистов и экспертов, касающиеся как актуальных проблем, так и дальнейших путей развития коренных малочисленных народов Севера — от вопросов международно-правовой и судебной защиты прав коренных малочисленных народов до проблем традиционного природопользования и влияния изменения климата на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность.

Ряд статей посвящен региональному опыту, который может быть рекомендован для использования в других регионах. Для специалистов, профессионально занимающихся вопросами законодательного обеспечения жизнедеятельно-

сти коренных малочисленных народов Севера, большой интерес будут представлять материалы, в которых наряду с описанием проблемной ситуации вносятся конкретные предложения по ее нормативно-правовому регулированию.

Книга адресована участникам законотворческого процесса, сотрудникам и специалистам федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, занимающимся вопросами коренных малочисленных народов, работникам судебных, правоохранительных и надзорных органов, обеспечивающих правовую защиту человека и гражданина, а также всем, кто интересуется проблемой прав человека и основных свобод коренных малочисленных народов. Книга может быть использована также в учебном процессе при изучении курса конституционного права и специальных курсов, посвященных правозащитной проблематике.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



В.А. ШТЫРОВ,

*заместитель Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации,
кандидат экономических наук*

Российская Федерация — многонациональное государство, в котором проживают более 170 народов.

Из числа этих народов законодательство Российской Федерации выделяет коренные малочисленные народы в отдельную социальную группу населения, нуждающуюся в особой государственной защите и государственной поддержке. В Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации включено 47 коренных малочисленных народов¹.

К коренным малочисленным народам Российской Федерации относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями².

Из указанных в Едином перечне 47 коренных малочисленных народов 40 народов имеют особый правовой статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации³, в отношении ко-

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 "О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

² См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

³ См.: Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р // СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 1905.

торых Правительством Российской Федерации принята и реализуется государственная политика устойчивого развития.

К коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока относятся алеуты, алюторцы, вепсы, долганы, ительмены, камчадалы, керекы, кеты, коряки, кумандинцы, манси, нанайцы, нганасаны, негидальцы, ненцы, нивхи, ороки (ульта), орочи, саамы, селькупы, сойоты, тазы, теленгиты, телеуты, тофалары, тубалары, тувинцы-тоджинцы, удэгейцы, ульчи, ханты, челканцы, чуванцы, чукчи, чулымцы, шорцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры. Эти народы расселены на территории 28 субъектов Российской Федерации (республики Алтай, Бурятия, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия; Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Приморский, Хабаровский края; Амурская, Вологодская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская, Свердловская, Томская, Тюменская области; Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа).

По переписи 2010 года численность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока составляет 257 895 человек. Самые многочисленные народы среди коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — ненцы (44 640 человек), эвенки (38 396 эвенки), самые малочисленные — керекы (4), энцы (227), ороки (295 человек)¹.

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — коренные малочисленные народы Севера²) сохраняют ведение традиционного образа жизни, связанного с кочевым хозяйствованием и традиционным природопользованием, и представляют собой сохранившиеся до сегодняшнего дня древние сообщества охотников, рыболовов, собирателей и оленеводов. Традиционные виды хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера являются основой их традиционного образа жизни, важнейшим условием сохранения самобытной культуры и языка. Вследствие особой уязвимости традиционного образа жизни и среды обитания коренным малочисленным народам Севера в соответствии с российским законодательством гарантирован особый правовой статус и приоритетность пользования природными ресурсами.

Еще 7 коренных малочисленных народов России (абазины, бесермяне, водь, ижорцы, нагайбаки, сету (сето), шапсуги) не проживают в циркумполярной зоне, но также пользуются особыми правами в сфере сохранения этнической самобытности, социального обеспечения, сохранения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности.

¹ Богоявленский Д. Последние данные о численности народов Севера. <<http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html>>.

² Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока сформирован на основе списка 30 малочисленных народов Севера, который дополнили алюторцы, вепсы, камчадалы, керекы, сойоты, тазы, теленгиты, тубулары, челканцы и чулымцы.

Государственная политика России в отношении коренных малочисленных народов Севера в исторической ретроспективе

Политика российских властей по отношению к аборигенным народам в процессе освоения Севера менялась — от политики невмешательства и консервации традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности аборигенов в дореволюционный период до попыток полной интеграции и модернизации традиционной жизнедеятельности коренных малочисленных народов в советский период, вплоть до фактически полного игнорирования особенностей уклада жизнедеятельности коренных малочисленных народов в постсоветский период.

С точки зрения развития Российского государства в истории государственной политики в отношении аборигенных народов России можно выделить три основных этапа (имперский, советский и современный).

Имперский этап

Коренные малочисленные народы Севера проживали на землях своих предков задолго до присоединения этих территорий к Российской империи. У них были хорошо организованные общины, они вели натуральное хозяйство, их культура основывалась на кочевом или полукочевом образе жизни, связанном с рыболовством, охотой и оленеводством.

До 1822 года (издание Устава об управлении инородцев, разработанного сибирским генерал-губернатором графом М.М. Сперанским) политика властей по отношению к этим народам сводилась в основном к косвенному управлению и сбору государственной подати — ясака. Положение 1763 года по Ясачной комиссии не предусматривало вмешательства во внутреннюю жизнь общин "туземцев", а устав 1822 года законодательно закреплял этот принцип невмешательства.

Реформа Сперанского, заключавшаяся в сочетании принципов патернализма и самоуправления, была направлена на постепенное выравнивание прав и статуса коренного и русского населения. Социально-хозяйственное развитие так называемых ясачных инородцев осуществлялось дифференцированно в зависимости от их разряда ("оседлые", "кочевые" и "бродячие"¹), за счет поощрения товарно-денежных отношений путем предоставления им права на свободную торговлю, на выделение из родовых территорий участка для индивидуального пользования, на беспрепятственное перемещение на расстояние до 5 тыс. верст от места проживания.

Одновременно происходило определенное регулирование отношений русских с "инородцами". К запрещенным для ввоза товарам относились, например, "горячие напитки", к тому же приезжему населению предписывался запрет на въезд во владения аборигенных общин и на разработку недр в этих владениях, а также запрет на занятия аборигенными видами деятельности.

¹ См.: Устав об управлении инородцев от 22 июля 1822 года / В.А. Кряжков. Статус малочисленных народов России. Правовые акты (книга вторая). М.: Г-н Тихомиров М.Ю., 1999. С. 8—26.

В целом эта политика была достаточно рациональной. Институт родоначальника "инородцев" осуществлял функцию управления аборигенами и определял основные направления развития с точки зрения их потребностей и интересов. Важным является тот факт, что родоначальник происходил из среды самих коренных народов. Степные думы и инородные управы, куда представители выбирались непосредственно коренным населением, фактически функционировали как органы самоуправления.

Самоуправление "инородцев" заключалось в праве определять границы владений общин на основании традиционных представлений самих аборигенов, в приравнивании родоплеменной верхушки по статусу к чинам русского сельского управления (старостам и головам) и в полномочиях, предоставляемых им в административной и правовой сферах. В круг этих полномочий, в частности, входили раскладка повинностей, сбор податей, учет населения ("ревизские сказки"), пресечение незаконного ввоза русскими купцами запрещенных товаров, в особенности "горячих напитков". Гражданские дела решались на основе обычного права, адаптированного к применению М.М. Сперанским, и также входили в компетенцию органов местного самоуправления.

Таким образом, Российское государство проводило в отношении северных народов политику косвенного управления: государственная власть не вмешивалась в обыденную жизнь коренных народов. Институт генерал-губернатора осуществлял функции надзора за деятельностью степных дум и инородных управ. В результате такой политики к началу XX века аборигенам севера Российской империи удалось сберечь этнокультурную специфику, традиционный хозяйственный уклад и социальную организацию, что обеспечило этим народам сохранение этнической самобытности.

Советский период

В это время происходят ускоренные изменения, связанные с ломкой традиционного образа жизни и негативным воздействием на исконную среду обитания коренного населения при его вовлечении в социалистическое строительство с компенсацией в виде политики патернализма.

Народы Севера России к началу XX века находились на стадии общественного развития, определявшейся как стадия выхода из первобытно-общинного строя, и проживали в практически не затронутой аграрным и индустриальным освоением природной среде, на огромных территориях с очень маленькой плотностью заселения.

С 1920-х до конца 1980-х годов в СССР в отношении народов Севера государственная национальная политика претерпевала изменения — от государственно-правового обустройства "народностей северных окраин" (до 1930-х годов) с созданием национально-территориальных образований и введением этнического самоуправления¹, когда решение проблем народов Севера было

¹ См.: Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин; утверждено Постановлением ВЦИК и СНК от 25 декабря 1926 года // СУ РСФСР. 1926. № 73. Ст. 575.

частью национальной политики¹, до "советизации", характеризующейся мерами государственной протекции и воздействия на все сферы жизнедеятельности народов Севера и переходом от самоуправления народностей Севера к государственному управлению этими народами.

В отношении народностей Севера проводилась политика государственных льгот, которая особенно проявлялась в том, что они не облагались государственным и промысловыми налогами при занятии охотничьим и рыболовным промыслами и ремеслами, а доходы от этих занятий не включались в доход, облагаемый подоходным налогом. Эти граждане освобождались от гербового сбора на все документы, от единого сельскохозяйственного налога, налога на имущество при получении наследства. Кооперативные организации всех видов, в которых представители северных народов составляли не менее 50 процентов членов, освобождались от уплаты прямых налогов, подоходного налога, гербового сбора.

В 50—60-х годах прошлого века в политике государства при регулировании вопросов, связанных с особенностями проживания и быта коренных малочисленных народов, четко прослеживаются патерналистский подход и стремление полностью преобразовать уклад жизни этих народов. В этот период происходит объединение колхозов и преобразование их в совхозы, ликвидация бесперспективных сел. Этот процесс сопровождался перемещением в укрупненные поселки детей аборигенов, стариков и части женщин из удаленных оленеводческих кочевий, рыбацких и охотничьих стоянок, отлучением детей от родителей для воспитания в интернатах. Кампания перевода кочевого населения на оседлый образ жизни и укрупнение поселков вызвала изменение традиционного образа жизни народов Севера. Правительство страны периодически принимало постановления о мерах по развитию культуры и хозяйства народов Севера, в развитие которых издавались акты министерств и ведомств².

Государственная патерналистская политика в отношении малочисленных народов Севера в сфере экономических отношений включала в себя материально-финансовую поддержку главных форм хозяйствования — совхозов, льготное кредитование их хозяйственной деятельности, дотирование оленеводства, рыболовства, охоты и государственные закупки продукции традиционных от-

¹ См.: Декрет ВЦИК от 20 июня 1924 года "Об организации при ВЦИК Комитета содействия народностям северных окраин" // СУ РСФСР. 1924. № 57. Ст. 556.

² К таким актам можно отнести:

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 марта 1957 года № 300 "О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера" // Сб. док. "Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967)". Т. 4. М., Политиздат. 1968. С. 331—335;

Постановление Совета Министров РСФСР от 1 июня 1957 года "О дополнительных мероприятиях по развитию экономики и культуры народностей Севера" // Постановления Совета Министров РСФСР за июнь 1957 года. С. 143—150;

Постановление Совета Министров СССР от 21 апреля 1967 года "О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера" // Постановления Совета Министров РСФСР за апрель 1967 года. С. 133—137;

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 февраля 1980 года № 115 "О мерах по дальнейшему экономическому и социальному развитию районов проживания народностей Севера" // СП СССР. 1980. № 7. Ст. 50.

раслей хозяйствования. Государство финансировало производственные инвестиционные программы совхозов и социальные программы в селах за счет федеральных капиталовложений (строительство школ, амбулаторий, клубов, интернатов и так далее), субсидировало затраты на продовольственные и промышленные товары.

Современный этап

Этот этап государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера можно разделить на два основных периода — постсоветский (с конца 80-х годов XX века до 2000 года) и современный (с 2000 года до настоящего времени).

После распада СССР, в условиях перехода страны к новым рыночным отношениям, разгосударствления и приватизации государственной собственности, попытка коммерциализации традиционного хозяйства и создание национальных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств, а в последующем — и общин коренных малочисленных народов без адресной государственной поддержки оказалась обреченной на неудачу. Без стартового капитала, без возможности приобрести необходимое оборудование, без бюджетного финансирования социальной инфраструктуры национальных сел и без рынка сбыта продукции создаваемые национальные предприятия и общины коренных малочисленных народов не выдерживали конкуренции и разорялись. Из-за обнищания населения охотничьи угодья, олени пастбища, рыболовные участки быстро переходили к новым владельцам в виде различных коммерческих структур. Коренные народы, ментальность которых формировалась на основе тысячелетней адаптации к суровым условиям Арктики, оказались не приспособленными к рыночным отношениям, лишились и государственной опеки.

В этот период усилились негативные процессы в социально-экономическом развитии этих народов, что привело к глубокому кризису оленеводства и других видов традиционной деятельности и промыслов, к развалу системы медицинского, культурного, товарного, бытового и транспортного обеспечения мест традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, катастрофическому снижению уровня жизни, сокращению ее средней продолжительности до 45—50 лет, росту безработицы (более 50 процентов от трудоспособного населения), снижению в несколько раз реальных доходов домохозяйств.

В силу объективной неприспособленности образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности к формирующимся рыночным отношениям малочисленные народы Севера были поставлены с социально-экономической точки зрения на грань физического вымирания, с демографической — на грань активных депопуляционных процессов; с политической точки зрения это привело к отчуждению их от власти и лишению возможности принимать участие в решении вопросов собственного развития.

Изменение государственной национальной политики в ходе рыночных реформ в России способствовало формированию нового понимания правового статуса малочисленных народов Севера. В постперестроечный период название "малые народности Севера" меняется на "коренные малочисленные народы Се-

вера", их список увеличивается с 26 до 30¹. Главной целью государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера на этом этапе был провозглашен переход от патернализма к политике партнерских отношений².

Президент Российской Федерации Указом от 22 апреля 1992 года № 397 "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера"³ переводит в практическую плоскость вопрос образования территорий традиционного природопользования малочисленных народов Севера, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием. Совет Министров РСФСР принимает решение об образовании Госкомсевера России в качестве федерального органа исполнительной власти, уполномоченного решать в том числе вопросы, касающиеся защиты прав и интересов, сложившегося уклада жизни малочисленных народов Севера, создания благоприятных условий для развития традиционных отраслей хозяйствования как основы жизнедеятельности этих народов; ему поручена разработка и реализация Государственной программы развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991—1995 годах⁴.

Следует отметить, что в новых российских условиях начинает формироваться федеральное и региональное законодательство в области прав коренных малочисленных народов. В эти же годы оформляется действующая и поныне система принятия законодательных решений в этой сфере. В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации вопросами законодательного обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера занимаются главным образом Комитет по делам национальностей и Комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока, в Совете Федерации — Комитет по делам Севера и малочисленных народов⁵.

Функции федерального уполномоченного органа исполнительной власти по вопросам коренных малочисленных народов Севера на разных этапах административных преобразований последовательно выполняли Госкомсевер России, Миннац России, Минэкономразвития России и Минфедерации России. С 2004 года по настоящее время указанными полномочиями обладает Минрегион России.

¹ Официальный список 26 малочисленных народов Севера в 1993 году дополнили шорцы, телеуты, кумандинцы и тувинцы-тоджинцы (последним официальным документом, содержащим перечень 26 малочисленных народов Севера, является совместное постановление Кабинета Министров СССР и Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 года № 84 "О дополнительных мерах по улучшению социально-экономических условий жизни малочисленных народов Севера на 1991—1995 годы" // СП СССР. 1991. № 7—8. Ст. 31).

² См.: От патернализма к партнерству: строительство новых отношений народов Севера и государства / отв. редактор А.Н. Пилясов. Магадан. 1998. С. 198.

³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст. 1009.

⁴ См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 года № 145 "О Государственной программе развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991—1995 годах".

⁵ В соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 9 ноября 2011 года № 439-СФ вошел в состав Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Таким образом, на основе проведенного анализа развития государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера от "имперского периода" до современности можно сделать вывод, что в разные исторические отрезки применялись различные принципы и подходы в государственной политике по отношению к коренным малочисленным народам Севера.

Правовой статус коренных малочисленных народов Российской Федерации

С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации коренные малочисленные народы признаются в качестве субъекта права, чем создается правовая основа для формирования особого статуса коренных малочисленных народов Севера. Статья 69 Конституции гарантирует права коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, а пункт "м" статьи 72 относит вопросы "защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей" к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В развитие вышеназванных конституционных положений в Российской Федерации принято три специальных федеральных закона о правах коренных малочисленных народов: от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"¹; от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"²; от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"³. Конкретные правовые нормы, регулирующие те или иные вопросы жизнедеятельности этих народов, нашли свое отражение в Земельном, Лесном, Водном, Налоговом кодексах Российской Федерации и в федеральных законах о животном мире, о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, об особо охраняемых природных территориях, об альтернативной гражданской службе, других федеральных законах и нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации. Приняты законы и нормативные правовые акты, направленные на правовое обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов, и на уровне субъектов Российской Федерации.

Основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера составляют положения Конституции Российской Федерации (статьи 9, 69, пункт "м" статьи 72), Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

³ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

2009 года № 132-р¹, Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255², а также Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р³.

Специфика правового статуса коренных малочисленных народов Российской Федерации заключается в том, что лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, как граждане Российской Федерации, пользуются в полной мере всеми правами и свободами человека и гражданина. В то же время законодатель наделяет их, как представителей коренных малочисленных народов, дополнительными коллективными и индивидуальными правами. Эти дополнительные права выражаются, например, в том, что **в политической сфере** создаются условия для более широкого участия коренных малочисленных народов в работе органов государственной власти и местного самоуправления. Это делается путем установления региональными законами специальных квот представительства в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации⁴, а также за счет формирования избирательных округов с меньшей численностью населения, путем образования национальных поселений, введения должности уполномоченного по правам коренных малочисленных народов⁵, создания института уполномоченных представителей при исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации, предоставления права законодательной инициативы этническим объединениям и так далее.

В экономической сфере принимаются меры по развитию традиционной хозяйственной деятельности с созданием общин и образованием территорий традиционного природопользования, установлением особых режимов природопользования, безвозмездного пользования земельными участками и возобновляемыми природными ресурсами, выделением субсидий на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера и поддержку северного оленеводства, предоставлением льгот по налогообложению традиционной хозяйственной деятельности, возмещением нанесенного ущерба и другие.

¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

² См.: СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

³ См.: СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 1905.

⁴ Депутатская Ассамблея по делам коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа; квота депутатов из числа коренных малочисленных народов Севера, избираемых ранее в Думу Ямало-Ненецкого автономного округа — Югры; уполномоченный представитель коренных малочисленных народов Севера в Думе Сахалинской области.

⁵ 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 2011 году" / Красноярск. Типогр. ИП Суховольского Ю.П. 2011.

В социально-культурной сфере создаются условия для сохранения духовных основ коренных народов с государственной поддержкой развития родного языка и литературы, этнических средств массовой информации, соответствующих научных исследований с введением национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов, предоставлением представителям этих народов определенных гарантий при поступлении в высшие и средние специальные учебные заведения.

Программно-целевой метод оказания государственной поддержки коренным малочисленным народам Севера

Для минимизации негативных тенденций в социально-экономическом развитии коренных малочисленных народов Севера Правительство Российской Федерации использует программно-целевой метод решения проблем. В марте 1991 года принята Государственная программа развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991—1995 годах. Из-за низкого уровня финансирования эта программа была реализована лишь частично. Фактические объемы ее финансирования составили соответственно (по годам): 1991 — 30 процентов; 1992 — 17 процентов; 1993—1994 — 4 процента; 1995 — 2 процента; средний за 5 лет — 11,5 процента.

Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года" была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 года № 1099¹. Несмотря на то что данная программа была отнесена к числу защищенных, то есть подлежащих финансированию в полном объеме, фактическое финансирование программных объектов из федерального бюджета составило не более 5—7% от запланированных объемов.

Следующая Федеральная целевая программа — "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года" — была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 года № 564²; она разработана на основе Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 198³, предусматривавшей создание условий для саморазвития и самообеспечения коренных малочисленных народов Севера за счет создания предприятий по переработке продукции оленеводства и традиционных промыслов, продвижения продукции этих отраслей на рынки, организации системы факторийной торговли и товарообмена, становления и развития общинного самоуправления.

Однако несмотря на то что объемы финансирования данной ФЦП были поддержаны в плановых объемах, а на 2008 год увеличены почти в два раза, по оценке Минэкономразвития России, прозвучавшей в докладе на заседании Правительства Российской Федерации в апреле 2007 года, эта программа была отнесена к категории малоэффективных. Основанием для такого вывода послу-

¹ СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4566.

² СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3327.

³ СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1286.

жил тот факт, что по итогам 2006 года ни один из 7 согласованных целевых индикаторов и показателей программы не был выполнен полностью.

Поэтому, несмотря на принятие в ноябре 2007 года Концепции федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2015 года"¹, начиная с 2009 года система оказания государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов изменена в пользу целевых субсидий, направляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 217², утвердившим 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 Востока Российской Федерации, субсидии предоставляются в том числе на софинансирование мероприятий по экономическому и социальному развитию коренных малочисленных народов, направленных на создание условий для устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов, а также на развитие и модернизацию инфраструктуры в местах их традиционно-го проживания и традиционной хозяйственной деятельности³.

Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

В феврале 2009 года Правительством Российской Федерации утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — Концепция)⁴, в которой подведены итоги государственной политики в отношении коренных малочисленных народов за последние 15 лет, дана характеристика современного положения коренных малочисленных народов, а также определены принципы устойчивого развития и основные направления государственной политики России в отношении коренных малочисленных народов Севера на период до 2025 года.

Целью Концепции является создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера путем укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов на основе целевой

¹ СЗ РФ. 2007. № 48. Ст. 6029.

² СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1428.

³ На указанные цели из федерального бюджета выделено: в 2009 году — 600 млн. рублей, в 2010 году — 240 млн. рублей, в 2011 году — 240 млн. рублей.

⁴ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущих поколений.

В Концепции сформулирован российский стандарт государственной политики в отношении коренных малочисленных народов, предполагающий решение таких задач, как сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования в целях обеспечения развития традиционного образа жизни; развитие и модернизация традиционной хозяйственной деятельности; повышение качества жизни малочисленных народов Севера до среднероссийского уровня; улучшение демографической ситуации, в том числе путем снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни до среднероссийского уровня; повышение доступа к образовательным услугам малочисленных народов Севера с учетом их этнокультурных особенностей; содействие развитию общин и других форм самоуправления; сохранение культурного наследия малочисленных народов Севера.

Реализация Концепции планируется с 2009 по 2025 годы в три этапа. Каждому этапу будет соответствовать утверждаемый Правительством Российской Федерации комплекс конкретных мер. В этой работе, помимо федеральных органов государственной власти, активное участие примут субъекты Российской Федерации и объединения коренных малочисленных народов Севера.

Такой подход в полной мере соответствует целям и задачам Второго Международного десятилетия коренных народов мира. Несмотря на то что в Концепции не упоминается Декларация ООН о правах коренных народов, многие ее положения уже нашли свое отражение в действующем законодательстве и будут применяться в дальнейшем процессе его совершенствования.

Концепция предполагает формирование благоприятных условий для нормативно-правового обеспечения устойчивого развития коренных малочисленных народов. В соответствии с Планом мероприятий по реализации указанной Концепции в 2009—2011 годах, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 года № 1245-р¹, разработаны и внесены в Государственную Думу проекты федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации терминологии и в части обеспечения права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, их общин и иных объединений на осуществление охоты как традиционной хозяйственной деятельности.

Планом предусмотрена также подготовка предложений по внесению изменений и дополнений в Лесной, Земельный и Водный кодексы Российской Федерации в части приоритетного доступа коренных малочисленных народов к возобновляемым природным ресурсам, в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" — в части приоритетного доступа коренных малочисленных народов к рыбопромысловым участкам, в отдельные законодательные акты Российской Федерации — в части привлечения представителей коренных малочисленных народов к охране объектов животного мира и водных биологических ресурсов; предусматривается также разработка нормативных правовых актов, регулирующих вопросы возмещения убытков,

¹ СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4364.

причиненных коренным малочисленным народам в результате осуществления хозяйственной деятельности (нанесение ущерба их исконной среде обитания), и вопросы организации землеустройства в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Вопросы законодательного обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера находятся в поле зрения федеральных органов государственной власти. Большую работу в этом направлении проводит Минрегион России: разработаны проект новой редакции Федерального закона "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" и законопроект о внесении изменений в закон о рыболовстве в части обеспечения приоритетного доступа коренных малочисленных народов к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам¹. Совет Федерации осуществляет сопровождение прохождения в Государственной Думе внесенных в 2009—2010 годах законопроектов о внесении изменений в земельное законодательство в части безвозмездного пользования представителями коренных малочисленных народов земельными участками² и в закон об охоте — в части обеспечения права представителей этих народов на осуществление традиционной охоты³. Комитетом Государственной Думы по делам национальностей разработаны и внесены на рассмотрение Государственной Думы законопроекты о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов⁴, и о внесении ряда изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"⁵.

В то же время, несмотря на принимаемые органами государственной власти Российской Федерации меры, положение коренных малочисленных народов в последние десятилетия ухудшилось. Серьезное беспокойство вызывает тенденция, связанная с изменениями природоресурсного законодательства, касающаяся создания благоприятных условий для развития рыночных отношений, ко-

¹ Внесение законопроектов в Государственную Думу планируется по завершении согласования с федеральными органами исполнительной власти в порядке реализации права законодательной инициативы Правительства Российской Федерации.

² См.: Проект федерального закона № 217488-5 "О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации, в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" и в статью 10 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=217488-5&sort=date>>.

³ См.: Проект федерального закона № 406814-5 "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=406814-5&sort=date>>.

⁴ См.: Проект федерального закона № 400210-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации) / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=400210-5&sort=date>>.

⁵ См.: Проект федерального закона № 42057-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=42057-6&sort=date>>.

гда принимаемые законы не учитывают права и интересы коренных малочисленных народов.

Принцип платности пользования земельными участками, лесными, водными и другими биологическими ресурсами, распределения земельных, лесных, рыбопромысловых участков и охотничьих угодий на основе конкурсов и аукционов на длительный срок, применяемый в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов без каких-либо исключений и оговорок, самым негативным образом отражается на правах граждан — представителей этих народов.

Накопившиеся на сегодняшний день проблемы правового регулирования в области землепользования, традиционного рыболовства, охоты, оленеводства и традиционного природопользования свидетельствуют о нерешенности ключевого вопроса — закрепления за коренными малочисленными народами традиционно занимаемых или используемых ими земельных участков и территорий. Из-за отсутствия механизмов реализации действующего закона образовать территории традиционного природопользования невозможно, в то время как на вполне законных основаниях эти же земли и территории в виде рыбопромысловых участков и охотничьих угодий передаются в долгосрочную аренду другим юридическим и физическим лицам через конкурсы и аукционы, в результате чего возникает реальная угроза утраты коренными малочисленными народами своих традиционных угодий.

Признание значения земли, природных ресурсов и благополучия окружающей природной среды как основы традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, обеспечение их эффективного участия в принятии решений при освоении природных ресурсов по вопросам, затрагивающим их права и интересы, и признание права этих народов на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, к биологическим ресурсам, закрепленные в Концепции в качестве основных принципов, создают хорошую основу для дальнейшего совершенствования законодательства в интересах устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера.

В целях нормативно-правового обеспечения реализации государственной политики устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в новых экономических условиях, дальнейшее развитие законодательства в области признания и расширения прав коренных малочисленных народов представляется целесообразным осуществлять по следующим направлениям:

принятие новой редакции Федерального закона "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" и образование модельных территорий традиционного природопользования;

внесение изменений в земельное законодательство в части безвозмездного пользования коренными малочисленными народами земельными участками для целей традиционного природопользования;

внесение изменений в законодательство об охоте и рыболовстве в части обеспечения приоритетного доступа представителей коренных малочисленных

народов Севера к охотничьим угодьям и рыбопромысловым участкам, к охотничьим и водным биологическим ресурсам;

внесение изменений в законодательство о недрах в части определения особенностей недропользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, проведение заблаговременных консультаций и получение предварительного и осознанного согласия коренных народов при принятии решений о разработке полезных ископаемых на территориях их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, а также возмещение ущерба, причиненного исконной среде обитания малочисленных народов осуществлением хозяйственной деятельности;

разработка и принятие проекта федерального закона об оценке культурных, социальных и экологических последствий намечаемой в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц;

определение порядка документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Севера;

совершенствование законодательства в части самоуправления коренных малочисленных народов Севера и вовлечение этих народов и их представителей в процесс принятия решений, затрагивающих их права и интересы, включая установление дополнительных гарантий избирательных прав граждан из числа коренных малочисленных народов, а также квот представительства коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

внесение изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части включения в них положений Декларации ООН о правах коренных народов и других норм международного права;

поддержка идеи ратификации Европейской хартии по региональным языкам и языкам меньшинств и Конвенции Международной организации труда № 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах";

внесение изменений в природоресурсное законодательство (Лесной и Водный кодексы Российской Федерации, законы об особо охраняемых природных территориях, о соглашениях о разделе продукции и так далее) в части установления особенностей охраны и использования земель, территорий и природных ресурсов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера;

рассмотрение вопроса о перспективах систематизации и кодификации законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов.

При этом отношения взаимного уважения и партнерства коренных малочисленных народов Севера и государства должны стать неотъемлемой частью государственной национальной политики.

ОТ ПАРАДИГМЫ ПОКОРЕНИЯ АРКТИКИ К ПАРАДИГМЕ ЕЕ ОБЖИВАНИЯ



А.С. МАТВЕЕВ,

*первый заместитель председателя
Комитета Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике,
местному самоуправлению и делам Севера,
доктор экономических наук, профессор*

В последние несколько лет Арктический регион за счет огромного значения для мировой экономики его ресурсного потенциала углеводородов, возможного влияния практически на все сферы жизни в результате глобальных климатических изменений, геостратегического положения занял ведущее место как в международной политике, так и в сфере национальных приоритетов многих государств. Интерес к Арктике проявляют уже не только северные страны, но и такие интенсивно развивающиеся государства, как Китай, другие страны Юго-Восточной Азии, а также Европейского союза.

Поэтому исключительно важно определиться со стратегией социально-экономического развития этого региона. Мы не можем говорить о парадигме обживания Арктического региона без детального исследования того, для чего и во имя чего необходимо решать проблему обживания этого сурового субрегиона нашей страны. Следовательно, нужно осмыслить роль и значение для России не только его природно-ресурсного потенциала, но и накопленного опыта по его заселению за годы освоения, а не только покорения этого "северного безмолвия". Необходимо показать, что этот субрегион в стратегическом плане является опорой России, и к его устойчивому развитию нельзя подходить с позиции, декларируемой либеральными политиками и экономистами, — "Север нам не нужен".

Убогим — именно так следует определить подобный подход к проблемам Севера нашей страны. Перефразируя известное выражение "нищета философии", можно назвать эти изыски "нищетой понимания" судьбы страны.

Российский сектор Арктики — огромный макрорегион, представляющий собой окраинную часть России, — традиционно играет исключительно важную роль в развитии отечественной экономики. Во многом это обусловлено значительной концентрацией природно-сырьевого потенциала: на высокоширотные

территории приходится около 80 процентов всех российских полезных ископаемых. Прибрежная Арктическая зона содержит ресурсы минерального и углеводородного сырья мирового значения.

Особенностями минерально-сырьевой базы этого макрорегиона является ее комплексность, высокая концентрация и безальтернативность. **Комплексность** обусловлена тем, что она формируется за счет целого ряда полезных ископаемых, эффективная разработка которых предполагает их совместное использование путем развития горно-металлургических, химических и сопряженных с ними производств; **высокая концентрация** — тем, что полезные ископаемые залегают преимущественно в виде крупных месторождений, сосредоточенных в относительно небольших зонах; **безальтернативность** — тем, что в контексте долгосрочного развития большинство видов сырья, добываемого на Севере, не может быть заменено продукцией, произведенной в других районах страны или приобретаемой по импорту.

Весьма значительна роль этого субрегиона в индустриальном потенциале России: здесь сосредоточено около 1/5 российского промышленного производства, в том числе производится 60 процентов продукции добывающих отраслей, 7 процентов — продукции обрабатывающих отраслей и более 12 процентов составляет производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

На Крайний Север приходится подавляющая часть экспортных ресурсов страны. В 2010 году доля этого региона в российском экспорте составила более 24 процентов. В 2010 году здесь было добыто 93 процента газа, 76 процентов нефти, 10,5 процента угля, 50 процентов деловой древесины, выловлено 68 процентов рыбы. Особое значение в экономике страны и ее экспортном потенциале играют предприятия цветной металлургии, расположенные в высокоширотных зонах. Здесь добывается около 100 процентов российских алмазов и платиноидов, 90 процентов никеля и меди и 63 процента золота.

В связи с обострением экологических угроз все более важную роль играет экологический потенциал Севера. Российская Арктика и Крайний Север — это около трети экологически чистой территории мира, которая играет важнейшую роль в "производстве" кислорода, необходимого всей планете. На этой территории сосредоточен значительный объем мировых запасов питьевой воды.

Специфика социально-экономической роли Крайнего Севера состоит в том, что он является традиционным местом проживания коренных малочисленных народов Севера, государственная поддержка которых обусловлена культурными, политическими, социальными и экологическими факторами.

С учетом современного уровня развития производительных сил и потребности в сырьевых ресурсах есть все основания утверждать, что роль северных регионов и арктических территорий в развитии экономики России будет возрастать: источники сырьевых ресурсов в среднеевропейской части России, на Среднем и Южном Урале истощаются. Возобновление экономического роста и развитие предприятий перерабатывающих отраслей западных и южных регионов приведет к расширению спроса на сырье, добываемое на Крайнем Севере.

В среднесрочной перспективе на Севере и Северо-Востоке России планируется интенсивное развитие перерабатывающих производств, а также создание новых предприятий по добыче и переработке природного сырья на основе реализации значительного числа крупных инвестиционных проектов. Предполагается также развитие транзитного потенциала российского Севера и Арктики путем формирования транспортных и торговых узлов Транссиба и Северного Урала, восстановления Северного морского пути, обеспечивающих интеграцию страны в мировую экономику.

Одной из важнейших глобальных характеристик экономики Крайнего Севера является то, что она складывается под воздействием двух противоречивых факторов. С одной стороны, добывающая промышленность является важнейшей составной частью экономической системы любой северной страны и обеспечивает весомую часть ВВП и налоговых поступлений. С другой стороны, организация жизни и производства на Севере, особенно в Арктической зоне, является чрезвычайно затратной. Балансировка между этими двумя факторами и обуславливает основные черты экономики мирового Севера. Формально признается на самом высоком уровне, что Север и Арктика играют важнейшую роль в решении фундаментальных проблем развития человечества.

В.В. Путин на заседании президиума Государственного совета Российской Федерации при обсуждении вопроса об основных направлениях государственной политики в отношении северных территорий Российской Федерации отметил, что наши северные регионы обладают уникальными природными ресурсами. Здесь проходят перспективные транспортные транзитные коридоры, в которых задействованы и российская, и мировая экономика. Но реализовать этот потенциал можно лишь при наличии грамотной долгосрочной политики на северных территориях страны.

Утвержденными Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 18 сентября 2008 года № Пр-1969 Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу основными российскими национальными интересами в Арктике определены: 1) использование Арктической зоны в качестве стратегической ресурсной базы; 2) сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; 3) сбережение уникальных экологических систем Арктики; 4) использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике.

Индустриальное освоение Арктики и Крайнего Севера и формирование пространственной экономической структуры началось, когда, с одной стороны, в основе размещения производства нередко лежали внеэкономические соображения, а с другой — экономика Севера формировалась как часть единого народно-хозяйственного комплекса. Поспешная и непродуманная рыночная трансформация привела в дальнейшем к разрыву хозяйственных связей и финансовому неблагополучию большинства предприятий Крайнего Севера, часть из которых свернули свою деятельность, а часть стали устойчиво убыточными и не обладают необходимыми средствами для развития.

Усилился моноотраслевой характер экономики Крайнего Севера. При этом происходит быстрый рост удельных затрат на поддержание достигнутого уровня добычи природного сырья и освоение новых месторождений. Технический уровень большинства добывающих и транспортирующих предприятий является невысоким: эксплуатируемая ими техника устарела и морально, и физически. Инвестиции связаны не столько с модернизацией, сколько с поддержанием производства.

Углубление сырьевой специализации привело к обострению проблемы развития минерально-сырьевой базы. В связи с сокращением масштабов финансирования геолого-разведочных работ (в том числе за счет бюджетных ассигнований) в 90-х — начале 2000-х годов прирост запасов полезных ископаемых серьезно отстал от динамики их освоения. Рост объемов добычи при одновременном упадке обрабатывающих отраслей привел к росту нагрузки на инфраструктуру, что ведет к дальнейшему увеличению себестоимости и снижению конкурентоспособности сырьевого комплекса Крайнего Севера и Арктики.

В результате таких "рыночных реформ" более всего пострадала социальная сфера северных территорий. Важнейшей особенностью экономики Крайнего Севера является ее островной характер, обусловленный тем, что в советский период создание экономических и социальных зон осуществлялось вокруг градообразующих предприятий, как правило, далеко расположенных друг от друга. Упадок таких предприятий означал упадок и всех систем жизнеобеспечения, прежде всего в малых северных городах и поселениях.

В то же время практика показала, что наиболее эффективной и устойчивой формой организации жизнедеятельности в условиях Арктики являются крупные территориально-производственные комплексы, такие как Норильский горно-металлургический комбинат на севере Красноярского края, "Апатит" в Мурманской области, алмазодобывающий комплекс в Якутии, и ряд других. Эти комплексы, как и сопряженная с ними социальная сфера, с меньшими потерями пережили рыночные трансформации и последующие экономический и финансовый кризисы, что подтверждает необходимость комплексного подхода при освоении и обживании арктических территорий.

Традиционно слабая транспортная инфраструктура, накладываясь на островную пространственную структуру, порождает сложный комплекс проблем в функционировании производства и социальной сферы. Основная часть энергоресурсов поступает в Арктику и на Крайний Север путем "северного завоза", имеющего сезонный характер, что требует создания специальной логистической инфраструктуры. В советский период "северный завоз" осуществлялся на основе централизованного планирования, за доставку грузов отвечали специальные ведомства и организации. Рыночные отношения потребовали формирования нового организационного механизма северных поставок, однако так и не удалось сформировать к настоящему времени эффективную модель "северного завоза" на основе принципов децентрализации. Отсутствие эффективной логистики, сезонность и многозвенность "северного завоза" приводят к неоправданно высокой степени освоения и жизнеобеспечения северных территорий.

В последние несколько лет Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов¹ в ходе различных парламентских мероприятий рассмотрены состояние и проблемы практически всех аспектов социальной сферы Крайнего Севера и Арктики. Этот анализ и сделанные выводы свидетельствуют о том, что многие социальные показатели — уровень обеспеченности социальной инфраструктурой, ее состояние и качество, в том числе в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, — в ряде случаев в большинстве северных и арктических районов значительно ниже, чем в целом по России.

Северные районы недостаточно обеспечены лечебно-профилактическими учреждениями непосредственно в местах проживания населения, низок уровень их оснащенности и материально-технической базы. По сравнению с 1990 годом в целом по северным районам на 15 процентов сократился показатель обеспеченности больничными койками. В ряде территорий только 30—35 процентов амбулаторных учреждений оснащено медицинским оборудованием в соответствии с установленными нормативами. Значительная часть помещений, в которых находятся учреждения здравоохранения, требует капитального ремонта.

В северных регионах отмечаются высокий уровень заболеваемости населения, ограниченность доступа к медицинской помощи для жителей удаленных районов, неблагоприятные условия жизни коренных малочисленных народов. Климатический фактор, полярная ночь и полярный день неблагоприятно влияют на здоровье населения, поэтому общий уровень заболеваемости населения здесь выше среднероссийских показателей в 1,2 раза. До 70 процентов детей, проживающих в северных регионах, имеют отклонения в состоянии здоровья.

Слаба материально-техническая база образовательных учреждений, особенно в отдаленных районах, в том числе низок уровень их обеспеченности учебно-лабораторным оборудованием, приборами, информационно-вычислительной техникой и так далее. Только половина из них благоустроены, многие находятся в аварийном состоянии, не отвечают требованиям противопожарной безопасности и сейсмостойкости. На 12 процентов по сравнению с 1990 годом сократился уровень охвата детей дошкольными образовательными учреждениями.

В большинстве районов Крайнего Севера и Арктики велико количество ветхого и аварийного жилья, в ряде поселений его доля достигает 70 процентов; значительная часть жилых домов остаются неблагоустроенными. По данным Росстата, при среднем по России удельном весе ветхого и аварийного жилья 3,1 процента в Архангельской области этот показатель составляет 7,9, Ненецком автономном округе — 9,4, Республике Саха (Якутия) — 15,1, Чукотском автономном округе — 5,7 процента.

На большей части арктической территории низок уровень благоустройства жилого фонда. Так, в городах и поселках Республики Саха (Якутия) только чуть

¹ В соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 9 ноября 2011 года № 439-СФ вошел в состав Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

более половины жилого фонда, а в Ненецком автономном округе — менее 40 процентов жилья имеет водопровод, канализацию, горячее водоснабжение. В ряде территорий остро стоит проблема теплоснабжения и обеспечения населения питьевой водой надлежащего качества. Нарастающее обветшание жилого фонда и коммунального хозяйства требует существенно более высоких затрат на капитальный ремонт, что может привести к еще более высокой стоимости жилищно-коммунальных услуг.

Не отвечающее современным требованиям состояние социальной инфраструктуры во многих районах Крайнего Севера и Арктики определяет необходимость ее комплексной модернизации.

В последние годы обострились вопросы правовой защищенности коренных малочисленных народов Севера. Говоря об этом, необходимо иметь в виду, что сами коренные народы, приспосабливаясь к экстремальным природно-климатическим условиям, выработали такой механизм воспроизводства своих общностей, создали такой уклад жизни и культуру, которые находились и должны находиться в органической взаимосвязи с окружающей природной средой, что позволяло получать все необходимое для жизнеобеспечения, не нарушая хрупкого равновесия северного мира.

Соприкосновение с развитым индустриальным обществом нарушило это равновесие. В районах проживания коренных малочисленных народов ухудшились условия жизни и труда аборигенного населения, нарушен экологический баланс территорий, произведено отчуждение земель традиционного природопользования под промышленное использование, что неизбежно приводит к утрате традиционных видов хозяйствования, культуры, родных языков, оказывает крайне неблагоприятное влияние на здоровье коренных малочисленных народов и создает проблемы в сфере занятости.

Ситуация с обеспечением прав коренных малочисленных народов усугубляется тем, что в последние годы в отраслях природопользования все более широко внедряются элементы рыночных экономических отношений, таких как платность использования природных ресурсов, аукционное или конкурсное распределение земельных, лесных, рыбопромысловых участков и охотничьих угодий, квот и разрешений на добычу или заготовку тех или иных видов природных ресурсов и так далее. При этом не учитываются или недостаточно учитываются права коренных малочисленных народов, которыми они раньше пользовались, и особенности их традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности.

Эти и другие проблемы и диспропорции, накопившиеся в Арктике и на Крайнем Севере, снижают эффективность экономики и социальной сферы северных территорий и повышают ее неустойчивость.

Сложившаяся система государственного регулирования экономических отношений федерального центра и северных территорий нацелена преимущественно на решение краткосрочных и локальных проблем, а не на структурную перестройку и адаптацию северных территорий к рыночным условиям. Крайне малые возможности прямой бюджетно-финансовой поддержки, низкая эффективность механизмов государственного содействия экономическому развитию

и активизации инвестиционной деятельности, недоучет в процессе распределения объемов финансово-инвестиционной помощи природно-климатических и социально-экономических особенностей консервируют социально-экономические проблемы российского Севера и чреватые подрывом ресурсного потенциала для дальнейшего развития национальной экономики.

Следует отметить, что утвержденные Правительством России в последние годы стратегии развития Сибири, Дальнего Востока и Байкальского региона, упомянутые выше Основы государственной политики в Арктике, ряд других программных документов основаны на новых социально-экономических реалиях. В то же время их практическая реализация осуществляется медленно. Кроме того, объективные природно-климатические и социально-экономические различия территорий на этих огромных пространствах настолько велики, что указанные документы не могут учесть всех особенностей северных и арктических районов.

В связи с этим по-прежнему актуальными остаются как необходимость разработки новой концепции социально-экономического развития Крайнего Севера, так и скорейшее утверждение стратегии развития Арктической зоны. В этих документах в том числе должны быть отражены основные направления государственной политики в демографической сфере и в области обеспечения трудовыми ресурсами территорий Севера. Что к ним относится?

Первое. Реперной точкой государственной демографической политики и политики формирования трудового потенциала северных территорий должен стать переход от политики освоения к политике обживания. Речь идет не просто об освоении топливных и сырьевых ресурсов для внешних потребителей за счет пришлого населения, а о создании качественных социально-экономических условий жизни для северян.

Ключевым становится понятие "обживание территорий", что предполагает присутствие на северных территориях, кроме наиболее экстремальных районов Арктики, постоянного населения с использованием разнообразных источников жизнеобеспечения и исторически сложившихся очагов жизнедеятельности. При этом основными движущими силами развития становятся интересы и потребности в рамках территориального разделения труда и эквивалентного товарообмена. Задача непростая, и без активной роли государства она не может быть решена.

Второе. Смена парадигмы развития северных территорий предполагает изменение условий и порядка формирования трудовых ресурсов. Суть — в переходе от их использования к воспроизводству. Задача эта комплексная, она включает в себя различные меры — от компенсации населению повышенных материальных и физических затрат в связи с проживанием и работой в неблагоприятных природно-климатических условиях Севера и Арктики (другими словами, обеспечение нормального воспроизводства рабочей силы) до совершенствования отраслевой и профессиональной структуры занятых в экономике, системы образования, повышения квалификации, подготовки и переподготовки кадров.

Третье. Необходимо радикальное реформирование системы северных гарантий и компенсаций. Направленность его можно определить так: еще какое-то время, до выхода на траекторию сбалансированного развития, придется сохранять районные коэффициенты, надбавки за стаж и другие так называемые льготы для всех работников независимо от форм собственности хозяйствующих субъектов. Далее применение таких коэффициентов и надбавок может быть гарантировано только для бюджетного сектора. В сфере производства предстоит переход к деятельности в формате социального партнерства работников и работодателей.

Вместе с тем пересмотр северных гарантий и компенсаций требует упорядочения районирования территорий Севера. Как известно, сейчас многие районы, отнесенные к Крайнему Северу и приравненным местностям, строго говоря, таковыми не являются; нет и закона об Арктической зоне Российской Федерации, устанавливающего границы российских арктических территорий и особенности регулирования их освоения и обживания.

Проблема эта давно назрела. Ее решение имеет принципиальное значение для формирования трудовых ресурсов и жизнеобеспечения населения северных территорий. Эта система должна действовать на территориях с действительно дискомфортными природно-климатическими условиями, для чего необходим закон о районировании территории Арктики и Севера.

Целью государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера должно стать обеспечение их устойчивого социально-экономического развития в рыночных условиях, содействие в возрождении самобытной культуры этих народов путем совершенствования нормативно-правовой базы по вопросам их жизнедеятельности и оказания им экономической поддержки.

В условиях интенсивного промышленного освоения полезных ископаемых в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока, многие из которых планируется добывать на землях, где ведут традиционный образ жизни и осуществляют традиционное природопользование коренные малочисленные народы Севера, важно законодательно закрепить права этих народов на учет их интересов при отводе земельных участков под лицензионные разработки недр, на обязательное проведение этнологической экспертизы и возмещение ущерба, нанесенного традиционному образу жизни и исконной среде обитания коренных малочисленных народов в результате деятельности хозяйствующих субъектов.

Говоря о правовом обеспечении защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, необходимо обратить внимание на то, что Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике отнесено к стратегическим приоритетам Российской Федерации в Арктике, а обеспечение рационального природопользования в местах компактного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, сохранение культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов, связанных с развитием туризма, в том

числе экологического, — к основным мерам в области социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации.

Опираясь на известные принципы обеспечения устойчивого развития северных территорий и обязательные требования по созданию высококачественной среды обитания северян, необходимо форсировать разработку локальных систем расселения и документов градостроительного планирования в каждом арктическом районе.

В 2009 году в Российской академии архитектуры и строительных наук завершенными архитекторами России Н.В. Сухановым и Э.П. Путинцевым выполнена научно-исследовательская работа "Концепция расселения и развития жилища во вновь осваиваемых районах Арктики и Крайнего Севера", которая была рассмотрена в Комитете Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов и получила положительную оценку.

В основе этой концепции лежат комплексные схемы территориального планирования северных субъектов Российской Федерации и проекты локальных систем расселения. Реализуя их, органам исполнительной власти и местного самоуправления северных регионов, представителям бизнес-структур, деятельность которых связана с освоением природных ресурсов на этих территориях, необходимо руководствоваться следующим основным положением: приступая к освоению, обживанию и развитию новых, богатых природными ресурсами территорий, в том числе и при освоении месторождений континентального шельфа, в качестве главного применять метод внутрирегиональной вахты, являющийся ключевым элементом принципа расселения в Арктике. Метод предполагает обязательный выбор опорного центра (базового города) и связанной с ним группы вахтовых поселений, расположенных непосредственно на местах производства (буровые, шахты, карьеры, вахты-платформы и так далее), а также промежуточных прибрежных базовых поселений на суше, связанных с вахтами-платформами на море, на территории одного административного региона. Главным достоинством этого метода является то, что инвестиции, выделяемые для освоения очередного месторождения и создания на его основе соответствующего предприятия, будут направляться на сооружение объектов социальной инфраструктуры непосредственно в данном регионе, а не оседать в районах размещения центральных офисов.

При этом директорат добывающих компаний с участием местных органов власти обязан обеспечить создание высококачественной среды проживания как в базовых городах и поселках, так и в стационарных или промежуточных вахтовых поселениях. Независимо от численности населения все жилые дома, общежития, другие объекты социально-бытового назначения должны быть спроектированы и построены в капитальных конструкциях, рассчитанных на сохранение тепла и энергии при самых низких наружных температурах, обеспечены системами централизованного или автономного отопления, водоснабжения и канализации. Разработка технической документации должна осуществляться с применением новых технических регламентов и с обязательным учетом специфических природно-климатических условий данного региона.

Авторы Концепции пришли к главному выводу: при освоении новых богатых природными ресурсами северных территорий прежде всего следует руководствоваться принципами формирования устойчивых градостроительных систем на основе применения новых прогрессивных приемов и методов обустройства этих территорий, обеспечивающих сбалансированность техногенных нагрузок и природоохранных требований, повышение качества среды обитания как для коренного, так и для вновь прибывающего населения.

Нельзя забывать, что в настоящее время во многих давно существующих населенных пунктах Арктики и Крайнего Севера жилищно-бытовые условия остаются ущербными, убогими. Люди вынуждены покидать эти места в поисках лучшего. В местах освоения и обживания новых территорий Севера такое положение недопустимо. Реализация любого мегапроекта будет сорвана, если люди не получат качественное жилье, обеспеченное соответствующими системами энерго-, тепло-, водоснабжения и канализации: невозможно будет заниматься вопросами расселения и закрепления кадров — селить будет некого...

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



С.Н. ХАРЮЧИ,

*президент Ассоциации коренных малочисленных
народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации,
председатель Законодательного Собрания
Ямало-Ненецкого автономного округа,
член-корреспондент Российской академии
естественных наук,
доктор юридических наук*

"Исторические предпосылки развития" и "современные тенденции развития"... Казалось бы, это понятия, которые можно легко воспринять и доходчиво объяснить, не вдаваясь глубоко в их суть, но только не в случае, когда это касается развития народов и народностей — в частности, коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Исторические предпосылки развития, к примеру, промышленности, сельского хозяйства, машиностроения и даже государственности выделяются гораздо четче, их легче обозначить и проследить. Развитие знаний, географическое расположение, научно-технический прогресс, рост человеческих потребностей, ограниченность природных ресурсов и иные факторы создают ту причинно-следственную связь, которая прослеживается на историческом этапе развития любого из государств, а также развития основных отраслей управления и хозяйствования и их составляющих.

Бесспорно, многие составляющие, такие как географический фактор, развитие науки и техники, столкновение цивилизаций, не могут не отразиться на развитии народов. Но являются ли эти составляющие историческими предпосылками для развития и являются ли такие исторические предпосылки необходимыми и полезными для развития именно этих народов? К сожалению, это неизбежность, реальность стремительно меняющегося современного мира, независимо от того, приносит ли это пользу народам либо растворяет их и их культуру в общей многоликой (а иногда и безликой) массе.

Исторически сложилось, что с самого начала освоения Севера, Сибири и Дальнего Востока России (и в Российской империи, и в советской России) пред-

ставители коренных малочисленных народов воспринимались открывателями (а чаще — завоевателями) новых земель как люди не равного им уровня. Это характерно не только для России, но и для многих других осваиваемых территорий и континентов. Африка, Северная и Южная Америка здесь не являются исключениями. Культура коренных народов непонятна и чужда, неграмотность аборигенов используется для их обмана и подмены их существующих веками духовных ценностей. До определенной поры российский Север был привлекателен пушниной и ценными породами рыб. В настоящее время российский Север — это синоним нефтегазовой промышленности.

Нельзя отрицать, что на советском этапе освоения Севера большое внимание уделялось борьбе с неграмотностью среди коренного населения, активному изменению социально-экономического положения его представителей и привлечению граждан из числа коренных малочисленных народов в государственные органы управления своей территорией. Но проблема заключалась в том, что всеобщая борьба с неграмотностью часто прерывала связь поколений, отдаляла и отделяла их друг от друга. При этом поставленная цель чаще всего не достигалась, многие из представителей коренных малочисленных народов не могли приспособиться к новым условиям, при этом они теряли связь со своими корнями, утрачивали самобытность, забывали свою культуру. Позиции привлеченных во власть коренных жителей не были сильны либо вовсе оказывались номинальными.

И если в начале XX века мы можем проследить (при наличии поставленных целей и задач) неспособность власти решать проблемы коренных малочисленных народов, то после начала промышленного освоения Севера — открытия месторождений нефти и газа — эта неспособность постепенно переросла в нежелание (порой — в пустую формальность) решать вопросы, а в конечном счете превратилась в открытое вмешательство в жизнь и традиционный уклад жизни коренных народов. Изменение экосистемы северных территорий — загрязнение и потребительское, варварское отношение к природе при разработке недр, бесцеремонное изъятие территорий пребывания и промыслов местного населения, уничтожение и осквернение святынь и родовых захоронений, размывание культуры и традиций "плодами" современной цивилизации — всё это существенным образом отразилось на развитии коренных народов; историческими предпосылками развития это назвать никак нельзя.

Возможно, что в послевоенный период освоение Севера ударными темпами, обеспечение страны энергоресурсами в ущерб экологии и природе, без учета интересов коренных жителей было допустимым и в какой-то степени оправданным — время того требовало. Но ведь в том и заключается мудрость государства, чтобы признавать свои промахи и вносить коррективы в способы и методы достижения целей и решения задач.

К концу 80 — началу 90-х годов прошлого столетия в стране стали зарождаться общественные организации, целью которых было отстаивание интересов коренных малочисленных народов не только в части прав на исконные территории, традиционную экономику и ремёсла, но и прав на сохранение собственной истории, культуры, языка, традиций и обычаев.

В условиях изменявшегося политического строя в современной России менялись и стратегические задачи в экономике государства. Сырьевая составляющая, базирующаяся на добыче нефти и газа, стала основополагающей в экономической политике страны. Всё это, в свою очередь, не могло не сказаться на взаимоотношениях государства и промышленных компаний с коренными малочисленными народами. Там, где главенствуют принципы сиюминутной выгоды, минимальных затрат и максимальной доходности, иные принципы носят декларативный характер либо отсутствуют вовсе. В таких условиях только местная и региональная власть, способная оценить степень ответственности перед своими избирателями — представителями коренного населения, в состоянии донести до федеральной власти мысль о необходимости безотлагательного решения на законодательном уровне вопросов, оставшихся без внимания.

Печально осознавать, что не все субъекты Российской Федерации в состоянии объективно оценить масштаб проблемы и, что более важно, способны ее решить. Во-первых, не каждый из субъектов Федерации, на территории которого проживают коренные малочисленные народы, финансово благополучен и самостоятелен; во-вторых, при отсутствии единообразного законодательного регулирования на федеральном уровне не каждый из региональных руководителей способен взвалить на себя груз этой ответственности как в части правового обеспечения, так и в части финансирования необходимых мероприятий. Не секрет, что порой решение вопросов жизни и деятельности коренных малочисленных народов зависит от политической воли руководителя субъекта Федерации и его личной позиции, базирующейся на взаимоотношениях с представителями топливно-энергетического комплекса. Принципиальной позиции, учитывающей интересы коренных жителей, придерживается руководство Ямало-Ненецкого автономного округа при подготовке соглашений о сотрудничестве с организациями, осуществляющими свою деятельность на территории региона. Но это — решение для отдельного региона, а коренные малочисленные народы проживают, как известно, на территориях 28 субъектов Российской Федерации от Кольского полуострова до Дальнего Востока.

Подводя промежуточный итог, хочется сделать вывод, что последние полтора-два века истории Российского государства существенным образом повлияли на развитие коренных малочисленных народов страны и изменили существовавший веками уклад их жизни, почти не предоставив возможности выбора. Так называемые исторические предпосылки развития коренных малочисленных народов были искусственно навязаны этим народам, и при этом были неизбежны. Что же касается "современных тенденций" развития народов, то они также неизбежны при сложившихся политических и экономических отношениях, и, к сожалению, по-прежнему, как показывает практика, мнение коренных жителей в условиях глобального развития Арктики остается вторичным, и это происходит, когда человек, и тем более народ, в основных документах и законах многих государств продекларирован как высшая ценность. Именно поэтому сегодня вопросы развития коренных малочисленных народов столь актуальны.

Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России я хотел бы рассмотреть в тесной связи с существующими проблемами, более детально рассматривая практику Ямало-Ненецкого автономного округа в решении некоторых вопросов.

Как показывают итоги Всероссийской переписи населения 2010 года, численность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока за переписной период выросла на 2,7 процента. Но этот прирост оказался очень неравномерным по регионам России.

Так, по Тюменской области (включая автономные округа) этот прирост составил 11,1 процента, а по отдельным народам (по всем северным регионам) составил: ненцы — 8,1 процента, ханты — 7,9 процента, манси — 7,3 процента; численность ненцев в Ямало-Ненецком автономном округе выросла на 11,6 процента. В Архангельской области, в состав которой входит Ненецкий автономный округ и где тоже живут ненцы, наблюдается их убыль (–3,7 процента), в Республике Коми, где живут ненцы, ханты, манси, наблюдается сверхубыль (–30,7 процента).

К северным регионам, которые дали прирост численности коренных малочисленных народов, относятся республики Алтай, Бурятия, Саха (Якутия), Хакасия, Тюменская и Магаданская области, Чукотский автономный округ; в остальных 19 регионах расселения коренных народов Севера их численность сократилась, особенно значительно в республиках Тыва, Коми и Карелия, Томской, Ленинградской областях, Камчатском крае.

Это является следствием нескольких факторов: увеличение положительной разницы между уровнем рождаемости и смертности у народов Севера в одних регионах и снижение этого показателя в других; смена этнической идентификации на коренную у потомков от смешанных браков в одних регионах и, возможно, отказ от коренной идентификации в других. Однако все эти факторы связаны с созданием благоприятных социально-экономических и этнокультурных условий для развития народов Севера в одних регионах и, видимо, отсутствием таких условий в других.

В качестве примера — деятельность органов власти Ямало-Ненецкого автономного округа. В сфере нормативного обеспечения прав и свобод коренных малочисленных народов, проживающих в Ямало-Ненецком автономном округе, необходимо отметить такой значительный шаг, как принятие Закона автономного округа "О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе", нацеленного на обеспечение защиты исконной среды обитания, традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в автономном округе. Действие закона направлено также на сохранение биологического разнообразия как основы проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

На Ямале не прекращается работа, направленная на совершенствование законодательства, регулирующего отношения в области сохранения традиционной жизнедеятельности коренных малочисленных народов. Изменения и до-

полнения уточняющего характера по мере необходимости вносятся в законы о родных языках и фольклоре северных народов, о государственной поддержке общин из их числа и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на Ямале.

Хотел бы отметить, что уже со школьной скамьи учащиеся в Ямало-Ненецком автономном округе приобщаются к основам знаний о родном крае в рамках курса "Культура народов Ямала". Изучение истории северной земли, народов, ее представляющих, обычаев и традиций — всё это в полной мере способствует тому, что дети, окунувшись в столь близкий, но совершенно неизвестный до этого мир, стараются понять его и полюбить. И это разумно: ведь только человек, бережно относящийся к родным истокам, способен творить во имя и для блага родной земли. Это очень важно для нашего арктического региона с его хрупкой и ранимой экосистемой; на его долю выпала роль флагмана экономического развития страны.

Не могу не сказать и о том внимании, которое уделяется воспитанникам школ-интернатов из числа коренных малочисленных жителей автономного округа; оно проявляется даже в строительстве новых школ и спальных корпусов, в укомплектовании учебных заведений новым современным оборудованием, в заботе о педагогах — в создании достойных условий для их работы.

Отмечу, что работа с воспитанниками школ-интернатов очень специфична; важно чтобы учащиеся, приобщаясь к знаниям и науке, не теряли связи со своими корнями, не утрачивали навыки и умения, характерные для представителей их народов. Элементы этнопедагогики должны присутствовать в процессе обучения этой категории нашей молодежи. И сегодня деятельность, направленная на поиск и накопление национального образовательного опыта в условиях кочевого образа жизни, осуществляется в Республике Саха (Якутия) и в других субъектах Федерации. Законодательная база Ямала учитывает национальные особенности в сфере образования. В настоящее время прорабатывается возможность создания в системном порядке на территории Ямала кочевых школ, преимуществами которых будут являться более тесная связь между родителями и детьми, возможность для учащихся вести традиционный образ жизни, что позволит легче адаптироваться к образовательному процессу.

К этой же сфере относятся законы, которые приняты региональными парламентами Республики Саха (Якутия), Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, ряда других субъектов Российской Федерации, которые эффективно работают в этих территориях. Такой законотворческий опыт является уникальным и заслуживает внимания федеральных законодателей.

Совершенствование федерального законодательства в области развития прав коренных народов в русле современных международных принципов, что гарантировано Конституцией Российской Федерации, последние несколько лет буксует. Наблюдается тенденция к сокращению прав коренных малочисленных народов, многие их проблемы не решаются десятилетиями. Эти проблемы поднимаются, обсуждаются, включаются в постановления Правительства Российской Федерации (такие, как комплекс первоочередных мер по подготовке и про-

ведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира¹, Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и План по ее реализации²).

Проблемы кочуют из одного прогрессивного документа, утверждаемого Правительством Российской Федерации, в другой, а законы не принимаются, и Правительство страны налагает на законопроекты, подготовленные Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и согласованные с регионами, свое вето. Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" уже почти тринадцатый год лежит без движения, не выполняется. А в это время семьи, а то и целые роды, лишаются исконных мест пребывания, промысловых угодий, святыниц, ритуальных мест и захоронений.

За истекший период из первоначального комплекса первоочередных мер по проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира распоряжением Правительства России от 23 июня 2008 года № 895-р были исключены ключевые для обеспечения прав коренных малочисленных народов мероприятия, касающиеся: вопросов документального подтверждения национальной принадлежности лиц из числа коренных малочисленных народов; разработки нормативных актов по созданию территорий традиционного природопользования; предложений об установлении норм представительства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации; разработки проекта нормативного правового акта об утверждении порядка закрепления на основе постоянного (бессрочного) пользования оленями пастбищами, а также территорий для использования объектов животного мира.

К чему это привело?

Вопрос документального подтверждения национальной принадлежности лиц из числа коренных малочисленных народов неоднократно поднимался многими субъектами Федерации и в Государственной Думе, и в Правительстве Российской Федерации. Предлагалось много вариантов — от внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации", касающихся возможности изготовления вкладыша в паспорт или внесения по желанию гражданина в паспорт наряду с другими сведениями (о регистрации по месту жительства, браке, детях, группе крови и прочее) сведений о национальной принадлежности, до наделения органов местного самоуправления правом выдачи соответствующих справок. Республики Бурятия, Саха (Якутия) решили этот вопрос, однако коренные малочисленные народы, проживаю-

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 года № 1639-р.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р.

щие на территориях других субъектов Федерации, продолжают страдать от нерешенности этого вопроса.

Отсутствие правового механизма, на основании которого граждане России могли бы документально подтвердить свою принадлежность к коренным малочисленным народам, препятствует реализации прав, закрепленных федеральным и региональным законодательством, представителями этих народов. В данном случае речь идет не об отнесении к коренным малочисленным народам отдельной нации (перечень народов уже определен и законодательно закрепен), речь идет исключительно об отнесении каждого отдельного человека к данной категории граждан — об установлении самого факта. В соответствии с законодательством коренные малочисленные народы имеют право на безвозмездное пользование землями для целей традиционной хозяйственной деятельности, на получение приоритетного доступа к водным биологическим и охотничьим ресурсам. Но при этом необходимо подтверждение, что субъект права относится — принадлежит — к коренным малочисленным народам.

Люди вынуждены поднимать свои старые, выданные еще в советское время паспорта, свидетельства о рождении, доказывать свою национальную принадлежность в суде. Но и тут чиновники требуют, чтобы они доказали, что ведут традиционный образ жизни. Установленных законом процедур, как это можно доказать, нет. В некоторых дальневосточных субъектах Российской Федерации требуют, чтобы заявители жили, как их предки, в чумах, хотя эти народы в чумах никогда не жили, а жили в землянках, в постройках на сваях и так далее, а с XIX века живут в деревянных домах. Сейчас многие представители этих народов в результате закрытия национальных сёл живут в больших сёлах или на окраинах поселков городского типа, но право заниматься рыболовством, охотой, сбором дикоросов для пропитания им должно быть обеспечено.

В некоторых субъектах Федерации (Камчатский край) чиновничий произвол доходит до абсурда: так как установленной процедуры нет, одну женщину судья попросил спеть на родном языке. Она от обиды, естественно, заплакала: вместо нее спели родственники, которые пришли в суд. Это ли не насмешка, не издевательство, не произвол? И на фоне такого отношения один из высокопоставленных чиновников федерального уровня в средствах массовой информации в ответ на вопрос ведущего о необходимости документального подтверждения национальной принадлежности для представителей коренных малочисленных народов Севера позволяет себе объявить на всю Россию, что необходимости в этом нет, так как народы Севера в нашей стране и без того имеют много прав!..

Чтобы данная отрасль права работала для граждан России, являющихся представителями малочисленных народов, этот вопрос необходимо решить срочно.

Еще одна проблема — защита исконной среды обитания в условиях промышленного освоения территорий. С 2005 года в Комитете Государственной Думы по делам национальностей велась разработка законопроекта "О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и природопользования коренных малочисленных народов Севера". Этот законопроект, в свою очередь,

вырос из законопроекта "Об этнологической экспертизе", который в 2004 году отвергло Правительство России.

В проекте федерального закона "О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и природопользования коренных малочисленных народов Севера" предусматривался обширный понятийный аппарат, определявший такие понятия, как традиционная хозяйственная деятельность, традиционный образ жизни, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Были разработаны процедуры по определению: границ территорий, необходимых для традиционной хозяйственной деятельности; воздействия хозяйственной и иной деятельности на исконную среду обитания и традиционный образ жизни; механизмов оценки ущерба и получения компенсации за убытки. Законопроект был также отвергнут Правительством России в 2008 году.

За это время многие субъекты Федерации приняли собственные законы о защите исконной среды обитания, а в Республике Саха (Якутия) приняли Закон "Об этнологической экспертизе".

Правительство Российской Федерации в 2009 году утвердило Методику исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации¹ и перечни мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и видов традиционной хозяйственной деятельности. Факт принятия данных документов настраивал на добрую перспективу и органы власти территорий (в том числе муниципальные), и представителей общин.

Казалось бы, вопрос решен... Но данная Методика носит рекомендательный характер, а в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов по предложениям половины северных субъектов Российской Федерации (13 из 28) вошли не только районы, но и отдельные поселения.

Как, вы думаете, как к этим документам относятся промышленные компании? В основном они игнорируют Методику, носящую рекомендательный характер, а если от них все же требуют оценить ущерб, причиненный исконной среде обитания и традиционному природопользованию, в соответствии с региональным законодательством, то в случаях, если указаны поселения, они толкуют это в свою пользу как уточнение. А так как непосредственно в поселениях они свою деятельность не ведут, а действие Методики и оценки воздействия на коренные народы в целом распространяется только на утвержденные места традиционного проживания, то и делать они ничего не обязаны.

Почему так произошло, почему половина субъектов Федерации указали поселения? Да потому, что, когда Минрегион России собирал эти предложения,

¹ Приказ Минрегиона России от 9 декабря 2009 года № 565.

не были разработаны критерии, что следует относить к местам традиционного проживания коренных малочисленных народов.

Только в 2011 году Минрегион России внес законопроект "О внесении изменений в статьи 1 и 5 Федерального закона № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", где предложил эти критерии.

Пунктом 1 статьи 1 данного проекта закона предлагается новое определение понятия "места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов": это "территории муниципальных образований, где проживают лица из числа коренных малочисленных народов, имеющие постоянную регистрацию по месту жительства в указанных муниципальных образованиях, и осуществляют виды традиционной деятельности, включая промыслы".

Пунктом 2 статьи 1 проекта устанавливаются критерии, предъявляемые к муниципальным образованиям, которые будут признаны местами традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов:

1) проживание лиц из числа коренных малочисленных народов, которые в данном муниципальном образовании:

а) имеют постоянную регистрацию по месту жительства;

б) осуществляют виды традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, включая промыслы;

2) наличие объектов культурного наследия коренных малочисленных народов.

На Координационном совете Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации этот законопроект был обсужден, был сделан вывод, что это понятие необходимо серьезно дорабатывать.

Во-первых, предлагаемое понятие и разработанные критерии оторваны от действующего законодательства. В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства России от 5 июля 2010 года № 1120-р, местами традиционного проживания и регулярного присутствия коренных малочисленных народов Севера в районах традиционной хозяйственной деятельности признаются поселения, имеющие непостоянный состав населения, — стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов.

Во-вторых, новое понятие не учитывает, что коренные малочисленные народы традиционно кочуют, часто пересекая границы муниципальных образований и даже субъектов Российской Федерации, живут в стойбищах, стоянках оленеводов, рыбаков, которые могут располагаться как на межселенной территории муниципальных районов, так и за пределами муниципальных образований, на землях лесного фонда, особо охраняемых природных территориях, государственных землях, землях водного фонда.

Изменения, внесенные в Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и

жительства в пределах Российской Федерации" в ноябре 2011 года, решают только вопрос о месте регистрации граждан, ведущих кочевой и полукочевой образ жизни, но не решают вопроса об отнесении к местам традиционного проживания территорий, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятий традиционной хозяйственной деятельностью.

В-третьих, критерий "наличие объектов культурного наследия коренных малочисленных народов" сейчас (и еще долгое время) не может работать, так как в российском законодательстве нет понятия "объекты культурного наследия коренных малочисленных народов" и такие объекты не занесены в реестры.

К сожалению, российское законодательство, регулирующее сферу прав коренных малочисленных народов, сильно отстает от международных норм и стандартов. В Декларации ООН о правах коренных народов содержатся нормы, связанные с такими понятиями, как "объекты культурного наследия коренных народов", "священные места коренных народов", "традиционные знания коренных народов". А международные проекты по изучению таких объектов реализуются в мире уже почти 20 лет. В последнее десятилетие такие проекты осуществлялись и в России.

Сегодня Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам национальностей ведет работу по внесению изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Хотелось бы, чтобы такие понятия, как "объекты культурного наследия коренных народов", "священные места коренных народов", "традиционные знания коренных народов" нашли наконец в этом законе отражение и соответствовали не только нормам российского законодательства, но и международным обязательствам, принятым нашим государством.

Ещё один немаловажный вопрос. В Комитете Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам национальностей идет работа над законопроектом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части унификации терминологии. Минрегион России в 2010 году подготовил данный законопроект с целью унифицировать терминологию всего законодательства, касающегося прав коренных малочисленных народов. Это правильная идея, и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в течение полутора десятилетий ставила данный вопрос. Но законопроект предлагает заменить все термины, описывавшие территории расселения коренных народов, их традиционной хозяйственной деятельности, одним, соответствующим названию Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. С учетом уже указанных недостатков данного перечня это может привести к большим трудностям в реализации коренными малочисленными народами своих прав, главные из которых — право на пользование землями, образование территорий традиционного природопользования, получение охотничьих и рыболовных участков, право на участие в согласовании размещения промышленных объектов, на получение компенсации от ущерба в перечисленных в перечне местах.

Пока Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов не будет приведен в соответствие с реальными территориями, на которых коренные малочисленные народы осуществляют традиционный образ жизни и природопользование, принятие этого закона можно считать преждевременным.

В целом сегодня и акты федерального законодательства, и региональные нормативные правовые акты охватывают и регламентируют широкий круг вопросов, касающихся северных народов. Но главная проблема заключается в другом: не всегда то, что уже принято, исполняется и реализуется на практике, как того требуют буква и дух закона, природа правового инструментария и смысл построения правового государства.

Россия сегодня — великая многонациональная держава. От западных до восточных ее границ на огромной территории в северных широтах проживают, сохраняя свою культуру, традиции, язык и многовековую связь поколений, основанную на жизнестойких принципах северной цивилизации, 40 коренных малочисленных народов.

Мудрость и сила духа народов, проживающих в суровых природных условиях российского Севера, Сибири и дальневосточного Приморья, во все времена позволяла коренным жителям своими собственными силами — конечно, не без потерь, — справляться с возникающими трудностями и проблемами. Современный мир и особенности его развития ставят новые задачи, что создает определенные трудности для местного населения, вносит новое в традиционный уклад их жизни. И в этих условиях очень важно, чтобы государство заметило собственных граждан, подтвердило собственные обязательства и ответственность перед ними. Необходимо суметь разглядеть на фоне значительности внешне- и внутривнутриполитических вопросов проблемы коренных малочисленных народов, и выделить их из общей массы и решать эти проблемы с участием самих народов, создавая для всех равные возможности при реализации своих конституционных прав и свобод.

Уверен, что законодательные инициативы, зарождающиеся на региональном уровне, будут отражаться в федеральных законах, открывающих перспективы развития для коренных малочисленных народов и обеспечивающих их уверенность в том, что их представители не затеряются в человеческом многообразии современной России и мирового сообщества.

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



В.А. КРЯЖКОВ,

*доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права Национального
исследовательского университета
"Высшая школа экономики",
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 условиям¹.

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-

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

бя обязательства гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (статья 69). Это создавало предпосылки для правового регулирования, обеспечивающего решение названной 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 законов¹. В эти годы были также приняты специализированные ("этнические") законы, нормы которых определяли малочисленные народы и лиц, относящихся 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"². Являясь базовым в системе "аборигенного" законодательства, он закрепил правовые основы статуса малочисленных народов, стимулировал появление иных специализированных федеральных законов — о территориях традиционного природопользования³ и общинах малочисленных народов⁴.

К достижениям рассматриваемого периода необходимо отнести ратификацию Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств⁵. 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 были приняты законы: о статусе (основных гарантиях прав) коренных малочисленных народов (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Кемеровская и Амурская 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-

¹ 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).

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ См.: СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

ционной культуры (республики Карелия и Саха (Якутия), Магаданская область, Ханты-Мансийский — Югра и Ямало-Ненецкий автономные округа)¹.

3. Современное состояние законодательства о северных народах, если говорить обобщенно, характеризуется правовой стагнацией и откатом от прежних позиций. Об этом свидетельствует:

отсутствие в данной сфере каких-либо заметных новых правовых актов. За последние 10 лет основными положительными достижениями можно считать лишь законодательное урегулирование вопроса регистрации лиц из числа коренных малочисленных народов, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни², а также определение: а) Перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации³; б) Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов⁴; в) Методики 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 лиц⁵; г) Правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока⁶;

отмена в 2004 году Федерального закона от 19 июня 1996 года "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" (данный закон утратил силу с 1 января 2005 года в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ);

изъятие из федерального законодательства ряда положений, касающихся коренных малочисленных народов. В частности, в настоящий момент 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;

¹ См.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Книга четвертая. С. 244—648.

² См.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 года № 399-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7341.

³ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р // СЗ РФ. 2006. № 17. Ч. II. Ст. 1905.

⁴ Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации 8 мая 2009 года № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

⁵ Утверждена приказом Минрегионразвития России от 9 декабря 2009 года № 565 // СПС "КонсультантПлюс". Документ официально не зарегистрирован и не опубликован. Соответственно, если руководствоваться Конституцией Российской Федерации (часть 3 статьи 15), он не может применяться.

⁶ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 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.

- 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;
- 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, Эвенкийского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили¹. 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 России, прямых финансовых и иных отношений с федеральными органами государственной власти. В результате наблюдается заметное снижение гарантий социальных и иных прав коренных народов².

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 ведения северного оленеводства — во временное пользование на срок до 25 лет³), на приоритетное природопользование (наблюдается тенденция сужения данного права⁴), на разного рода компенсации (возможность их получения не подкрепляется наличием соответствующих правовых механизмов, во мно-

¹ См. соответствующие федеральные конституционные законы: от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ и от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; 2006. № 29. Ст. 3119.

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

³ 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 (подпункт 1 частей 1, 2 статьи 8) и федерального закона о территориях традиционного природопользования (часть вторая статьи 11).

⁴ См., напр., поправки в статью 48 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 420-ФЗ (СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 32), а также федеральные законы от 20 декабря 2004 года "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" (СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5270) и от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735).

гом находится на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию), на культурное наследие и так далее.

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, этнологической 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 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". За 10 лет его действия все обращения об образовании территорий традиционного природопользования федерального значения не имели успеха, а судебные споры по этому поводу заканчивались в пользу федеральных органов исполнительной власти, отказывавших в принятии положительных решений по разным основаниям, в том числе ввиду отсутствия необходимых подзаконных нормативных правовых актов, издание которых возложено на указанные же органы.

Особо нужно сказать о судебной правоприменительной практике. Ее анализ свидетельствует, что суды, разрешая дела с участием коренных малочисленных народов Севера, не улавливают специфику статуса этих народов и отношений, связанных с реализацией их прав в контексте современной действительности. Более того, в некоторых случаях они ошибочно толкуют действующие нормы. Например, постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2010 года № 27¹ территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов были отождествлены с территориями традиционного природопользования как особо охраняемыми природными территориями, образуемыми на основе упомянутого выше Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ. В этом же постановлении право каждого на этническую идентификацию согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации без надлежащих обоснований было увязано с тем, как лицо "восприняло" язык, национальную культуру, традиционный образ жизни и хозяйственную деятельность соответствующей этнической общности², то есть если лицо "не восприняло" названные культурные ценности, то оно уже — не представитель коренного народа и, как следствие, не может пользоваться правами на осуществление традиционного природопользования. Это достаточно спорная и ущербная установка, хотя бы потому, что для значительной части лиц из числа коренных малочисленных народов Севера родным языком является русский³.

¹ См.: Российская газета. 2010. 1 дек.

² В данном случае Верховный Суд Российской Федерации, интерпретируя указанное положение Конституции России, на мой взгляд, вышел за пределы своих полномочий, поскольку подобное толкование — исключительная компетенция Конституционного Суда Российской Федерации (статья 125 Конституции Российской Федерации).

³ См.: Что нужно знать о народах России: Справочник для государственных служащих. М., 1999. С. 561—562.

Законодательный процесс и правоприменительная практика отягощаются некоторыми сопутствующими факторами, к которым можно отнести:

кризис идей в правовом регулировании отношений с участием коренных малочисленных народов Севера. Это, на мой взгляд, отразили Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹ и Комплекс мер по проведению в Российской Федерации Второго международного десятилетия коренных народов мира в 2011—2014 годах², в которых отсутствуют новые подходы и направления развития законодательства о данных народах;

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

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);

имитация правовых намерений, связанных с регулированием "аборигенных" отношений. О том, что это, к сожалению, становится правилом, свидетельствует, например, неисполнение конкретными федеральными министерствами ряда пунктов Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера³ (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 Федерации⁴ (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);

ликвидация на федеральном уровне государственных органов, деятельность которых была непосредственно нацелена на решение проблем северных

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

² Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 2455-р // СПС "КонсультантПлюс".

³ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 года № 185-р // СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 736.

⁴ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 года № 1245-р // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4364.

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. 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;

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 меньшинств¹;

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 Арктики².

В настоящее время при совершенствовании рассматриваемой сферы законодательства и правоприменительной практики приоритет должен быть отдан решению ключевых вопросов, связанных с правами коренных малочисленных народов Севера на пользование землей и иными природными ресурсами. Обеспечение указанных прав составляет основу сохранения и развития традиционной культуры этих народов.

Конкретизируя установленное законом право коренных малочисленных народов на пользование землей, было бы целесообразно исходить из того, что оно:

¹ См.: *Минеев А.* Разговор ни о чем // Новая газета. 2011. 5 дек.

² 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).

не 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;

неотчуждаемо и как таковое не подлежит передаче, продаже, отказу в пользу кого-либо, 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, более того — 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, нанесенных им в результате использования исконных земель (территорий) для нетрадиционной 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 занятий оленеводством и ведения других видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

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

ских сообществ во взаимодействии их с органами публичной власти и промышленниками;

наделить общественные объединения коренных малочисленных народов правом законодательной (правотворческой) инициативы, 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; закреплении 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 во всем 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 статуса коренных малочисленных народов. Содержательным ориентиром в данном отношении должны быть положения Конституции России (часть 4 статьи 15, 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 правоотношениям с учетом специфики положения соответствующих этнических сообществ.

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 возможности 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 святилищах 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 регулируемых отношений, множественность актов, неполнота, дублирование и коллизии 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)¹;

¹ О правозащитных возможностях конституционного правосудия в данном отношении см.: *Кряжков В.А.* Защита прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных

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 России¹;

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 Федерации² и она достаточно востребована, если судить по опыту работы Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае³;

представители коренных малочисленных народов и должностные лица имели возможность лучше понимать "аборигенное" законодательство и пользоваться им. Этому могло бы способствовать издание соответствующих сборников правовых актов, судебных решений, комментариев к законам, преподавание спецкурсов ("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, его 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 и Конвенции МОТ № 169, а также выработки международно-правового документа о правах коренных народов Арктического региона; продвигать вопросы защиты прав коренных народов в европейских структурах.

судах Российской Федерации: практика и перспективы // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3 (9). С. 3—8.

¹ 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.

² См.: Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 "О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 5921.

³ 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.

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 отдельно 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.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА



А.С. АВТОНОМОВ,

*главный научный сотрудник
Института государства и права РАН,
председатель Комитета ООН
по ликвидации расовой дискриминации,
доктор юридических наук, профессор*

Необходимо отметить, что в международных документах речь идет о коренных народах в целом, малочисленные коренные народы не выделяются. Однако международные органы обращают внимание на небольшую численность тех или иных народов как на фактор, повышающий их уязвимость с точки зрения сохранения самобытности. Именно вследствие малочисленности на международном уровне особо выделяют права этнических, национальных, языковых меньшинств, хотя и не смешивают правовое положение меньшинств и правовое положение коренных народов.

Фактическое состояние. Многосторонние международные договоры, посвященные особенностям статуса лиц, входящих в состав коренных народов, стали заключаться только в XX веке. Первым объединением, которое обратило внимание на положение лиц, относящихся к коренным народам, оказалась Международная организация труда (МОТ). Это связано как со структурой данной организации, так и с целями, которые она поставила перед собой при учреждении. В частности, в состав МОТ входят не только представители правительств государств-участников, но и представители предпринимательских организаций и профессиональных союзов соответствующих государств. Рабочие организации (включая и профессиональные союзы) издавна выступали за принятие международных актов, которые бы обеспечили права трудящихся, проявляя при этом солидарность со всеми трудящимися независимо от национальной, этнической принадлежности, гражданства и так далее. Так, еще I Интернационал, созданный в 1864 году, на одном из своих конгрессов, прошедшем в 1866 году, призвал к принятию международного рабочего законодательства. В результате ряда рабочих конференций, состоявшихся в Европе в 90-е годы XIX столетия, в 1900 году была учреждена Международная ассоциация рабочего законодательства, которую многие считают предшественницей МОТ. Лица,

принадлежащие к коренным народам, во многих странах нещадно эксплуатировались, поскольку в некоторых странах они в начале XX века не признавались гражданами (подданными), вследствие чего в отношении них не применялось трудовое законодательство, но и в случае признания за ними гражданства (подданства) в некоторых странах трудовое законодательство на них не распространялось (это не касалось советской России и СССР, где и гражданство признавалось за представителями всех этносов, и при реализации трудового законодательства не было дискриминации). Обратим внимание на то, что СССР вступил в МОТ в 1934 году.

Стремление урегулировать некоторые трудовые отношения, в которых участвуют представители коренных народов, обеспечив соблюдение их прав (с учетом отличия статуса представителей коренных народов от статуса граждан или подданных), вылилось в принятие в 1936 году Конвенции МОТ № 50 о регламентации некоторых особых систем вербовки работников (вступила в силу в 1939 году). Затем в 1939 году принимается Конвенция МОТ № 64 о регламентации письменных трудовых договоров работников коренного населения (вступила в силу в 1948 году), а в 1947 году — Конвенция МОТ № 86 о максимальной продолжительности трудовых договоров работников коренного населения (вступила в силу в 1953 году).

Уголовные наказания, как правило, не применяются к нарушителям трудовых договоров, если, конечно, вследствие нарушения трудового договора не наступила смерть, не был причинен вред здоровью, не были грубо нарушены права человека и так далее. Однако в ряде стран именно к работникам из числа коренных народов применялись уголовные санкции за нарушения трудовых договоров, не повлекшие указанных последствий. В 1939 году МОТ принимает Конвенцию № 65 об уголовных санкциях за нарушение трудовых договоров работниками коренного населения (вступила в силу в 1948 году), а в 1955 году — Конвенцию № 104 об отмене уголовных санкций за нарушение трудовых договоров работниками коренного населения (вступила в силу в 1958 году). Уже первая из этих конвенций предусматривала постепенную отмену уголовных наказаний за нарушения трудовых договоров работниками коренных народов. Однако, по-видимому, она оказалась недостаточно действенной, поэтому вторая из упомянутых конвенций уже более настойчиво требует отмены уголовных наказаний за нарушение трудовых договоров, что отразилось и в ее названии: если первая называется "об уголовных санкциях", хотя и нацелена на их упразднение, то вторая уже прямо называется "об отмене уголовных санкций".

Постепенно, на протяжении XX века, практически во всех странах за лицами, относящимися к коренным народам, признали гражданство (подданство) соответствующих государств, а общее трудовое право распространилось и на них. Поэтому к концу XX столетия особое международное регулирование трудовых отношений работников коренного населения перестало быть необходимым. Вместе с тем именно в МОТ впервые в мире были разработаны и приняты международные конвенции, посвященные правовому положению коренных народов в целом. При этом в МОТ — в первой из международных организаций —

осознали потребность в правовом регулировании статуса коренных народов в целом вследствие, по-видимому, того, что впервые обратились к регулированию особенностей трудовых отношений, в которых участвовали работники из числа коренных народов. В 1957 году была принята Конвенция № 107 о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах (вступила в силу в 1959 году). Затем в 1989 году данная Конвенция была пересмотрена, и переработанный текст был принят как новая Конвенция № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (вступила в силу в 1991 году, и с момента ее вступления в силу Конвенция № 107 была объявлена закрытой для ратификации). Первая из этих конвенций, признавая и защищая права коренных народов, нацелена все же на создание условий в первую очередь для включения коренных народов в общий поток жизни населения соответствующей страны, как говорится в Конвенции, — для интеграции. Вторая Конвенция направлена на обеспечение поддержания самобытности коренных народов. Кстати, представители СССР активно участвовали в разработке проекта Конвенции МОТ № 169; в 1990 году она была подписана от имени Советского Союза, но после развала СССР вопрос о ее ратификации не ставился.

В то же время для обеспечения прав коренных малочисленных народов сохраняют актуальность международные документы, нацеленные на борьбу с этнической и расовой дискриминацией. В рамках МОТ таким документом является Конвенция 1958 года № 111 о дискриминации в области труда и занятий (вступила в силу в 1960 году). СССР ратифицировал Конвенцию МОТ № 111 4 мая 1961 года, а для России как для правопреемницы Советского Союза данная Конвенция сохраняет обязательную силу. В 1960 году была принята Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования (вступила в силу в 1962 году, СССР ратифицировал ее 1 августа 1962 года; Россия как правопреемница Советского Союза является участницей этой Конвенции). В 1965 году была принята Международная конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (СССР подписал ее 7 марта 1966 года), которая вступила в силу 4 января 1969 года (СССР ратифицировал ее 4 февраля 1969 года; Россия как правопреемница Советского Союза является участницей Конвенции). Подробнее эти конвенции рассматриваются ниже.

К концу XX столетия ООН все более активно занимается проблематикой коренных народов. В 1982 году Подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН создала Рабочую группу по коренным народам, которая и подготовила проект Декларации о правах коренных народов. Генеральная Ассамблея ООН провозгласила проведение Международного года коренных народов, которым стал 1993 год. Затем, в конце 1993 года, было объявлено о проведении Десятилетия коренных народов (1995—2004 годы), а с 1 января 2005 года началось второе Десятилетие коренных народов.

В начале XXI столетия в ООН продолжилось развитие системы обеспечения прав коренных народов. В 2000 году Комиссия по правам человека ввела должность Специального докладчика по вопросу о положении прав человека и

основных свобод коренных народов. На эту должность (на общественных началах) ранее Комиссия по правам человека, а теперь Совет по правам человека ООН назначает независимого эксперта сроком на 3 года. Специальный докладчик выступает консультантом Совета по правам человека в том, что касается положения коренных народов, посещает государства (Россию, например, он посетил в 2009 году), собирая и исследуя факты, на основе чего готовит и публикует доклады с конкретными предложениями для правительств этих государств. Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) в 2000 году учредил Постоянный форум по вопросам коренных народов (он начал работать с 2002 года). Он состоит из 16 членов, половина из которых назначается от организаций коренных народов, а половина — по предложению правительств государств — членов ООН. Данный Форум консультирует ЭКОСОС, помогает в координации органов ООН, занимающихся проблематикой коренных народов, обсуждает проблемы коренных народов, связанные с развитием, культурой, окружающей средой, здравоохранением и правами человека.

На рубеже XX и XXI веков Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) в рамках своего мандата начала заниматься разработкой по проблемам правовой охраны фольклора (традиционного проявления культуры), традиционных знаний и генетических ресурсов, которыми обладают коренные народы. В 1998—1999 годах было организовано 9 поездок по разным странам для установления фактов, касающихся традиционных знаний, нововведений и творчества. ВОИС организовала эти поездки в рамках проводимого ею исследования существующих подходов и будущих возможностей, касающихся охраны прав интеллектуальной собственности хранителей традиционных знаний, включая коренные народы. В 2000 году Генеральная Ассамблея ВОИС учредила Межправительственный комитет по интеллектуальной собственности и генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору¹. Данный комитет обсуждает проблемы доступа к генетическим ресурсам и распределению выгод такого доступа, охраны традиционных знаний, связанных или не связанных с использованием генетических ресурсов, охраны фольклора коренных народов. Правда, вплоть до настоящего времени (в июле 2012 года состоялась 22-я сессия, в 2010—2011 годах прошли 3 межсессионных заседания рабочих групп) пока никакого проекта документа выработать не удалось. В работе Межправительственного комитета с правом решающего голоса принимают участие представители государств — участников ВОИС, а аккредитованные неправительственные организации коренных народов имеют право присутствовать на его сессиях, выступать, заявляя о своей позиции и разъясняя ее. Предложения неправительственных организаций коренных народов приобретают официальный характер, если их поддержит хотя бы одна делегация государств-участников.

Впрочем, вопрос о важности сохранения, поддержания и развития традиционных знаний коренных народов и местных общин затрагивается в Конвенции ООН о биологическом разнообразии 1992 года (вступила в силу в 1993 году), которую Россия ратифицировала в 1995 году. Более подробно вопросы доступа

¹ WO/GA/26/6.

к генетическим ресурсам и справедливого распределения выгод от использования генетических ресурсов, в том числе и с участием коренных народов, регулируются Нагойским протоколом к Конвенции о биологическом разнообразии, который был принят на Конференции государств — участников указанной Конвенции, проходившей в японском городе Нагое в 2010 году, после чего был открыт для подписания (протокол вступил в силу в 2012 году). По состоянию на 1 февраля 2012 года Нагойский протокол подписали 76 государств, в число которых Россия не входит.

Права коренных малочисленных народов обеспечиваются не только конвенциями, непосредственно посвященными этим правам коренных народов, но и другими международными актами, которые защищают права человека в целом, а также регулируют некоторые иные вопросы (например, вопросы охраны окружающей среды, здравоохранения, образования и так далее). Наряду с международными актами обязательного для государств характера (в частности, конвенциями) необходимо принимать во внимание акты так называемого мягкого международного права (декларации, рекомендации, в частности, акты договорных органов, и прочие), которые хотя и не влекут обязанностей для государств, тем не менее должны приниматься государствами во внимание.

Проблемы. В странах, где за лицами, относящимися к коренным народам, признается в полной мере гражданство (Россия является такой страной), все международные акты о правах человека обеспечивают в том числе права входящих в состав коренных народов лиц либо как граждан, либо как иных лиц, если соответствующие права распространяются не только на граждан, но и на иностранцев и апатридов. Однако механизм защиты прав человека вообще является единым для всех лиц и не имеет какой-либо специфики в отношении представителей коренных народов. Цели же данной статьи предполагают рассмотрение вопросов защиты от фактической дискриминации, связанной с особенностями образа жизни коренных малочисленных народов, и обеспечения специфических прав коренных малочисленных народов Севера.

Основным актом, направленным против дискриминации по этническим и некоторым иным основаниям, является Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД), принятая Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 года и вступившая в силу 4 января 1969 года. Как определяется в пункте 1 статьи 1 МКЛРД, "в настоящей Конвенции выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни"¹. В приведенном определении расовой дискриминации представлены все элементы проявления дискриминации и все основания, по которым дискриминация запрещена данной Конвенцией. При этом дискриминация необязатель-

¹ Цит. по: Основные международные договоры по правам человека. Нью-Йорк — Женева. 2006. С. 61—78.

но является результатом целенаправленной политики органов государственной власти или местного самоуправления, наличия дискриминационного законодательства. Дискриминация может быть итогом действий частных лиц, иногда ненамеренных, основанных на предрассудках.

В пункте 5 Общей рекомендации № 20 "По статье 5 Конвенции" (1996 год) Комитета по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД — старейший из договорных органов, работающий с 1970 года), созданного и действующего в соответствии с МКЛРД указывается: "Поскольку частные институты оказывают влияние на осуществление прав или наличие возможностей, государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы их деятельность не приводила к возникновению или закреплению расовой дискриминации"¹. Таким образом, государствам — участникам МКЛРД для исполнения взятых ими на себя обязательств согласно рассматриваемой Конвенции недостаточно провозгласить на законодательном уровне равноправие и недискриминацию, не проводить самим через свои государственные органы недискриминационную политику и не поощрять дискриминацию: государства — участники МКЛРД должны пресекать дискриминацию со стороны частных лиц и организаций, проводить политику, направленную на преодоление предрассудков, а также исторически сложившихся различий между этническими и национальными группами в величине доходов, уровне образования и так далее, влекущих дискриминацию в том смысле, как она понимается в Конвенции.

Против дискриминации, как уже отмечалось, направлены и действующие для России Конвенция МОТ № 111 и Конвенция ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования. Эти конвенции, с одной стороны, носят отраслевой характер, поэтому охватывают не все общественные отношения, которые регулируются МКЛРД, а с другой стороны, они шире с точки зрения оснований для запрещенной дискриминации. В частности, в пункте "а" части 1 статьи 1 Конвенции МОТ установлено, что термин "дискриминация" включает "всякое различие, недопущение или предпочтение, проводимое по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, иностранного происхождения или социального происхождения, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий", а в пункте "b" части 1 статьи 1 добавляется: "...всякое другое различие, недопущение или предпочтение, приводящее к уничтожению или нарушению равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, определяемое соответствующим Членом по консультации с представительными организациями работодателей и работников, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами"². В части 1 статьи 1 упомянутой Конвенции ЮНЕСКО говорится: "В настоящей Конвенции выражение "дискриминация" охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства

¹ HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II). P. 28.

² <https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/RU/RU_C111.htm>.

отношения в области образования"¹. Как мы видим, МКЛРД в наибольшей степени сфокусирована на недопущении именно такой дискриминации, которой могут подвергнуться коренные народы.

Поэтому упомянутый Комитет, действуя в рамках МКЛРД, уделяет много внимания обеспечению прав коренных народов, что находит отражение в актах, которые принимает Комитет в пределах полномочий, установленных Конвенцией. К актам КЛРД относятся заключительные замечания по периодическому докладу, представляемому каждым государством-участником (в МКЛРД установлена периодичность — 2 года, однако на практике доклады объединяются и представляются в среднем один раз в 3—5 лет, если государство не нарушает свои обязательства по своевременному представлению периодических докладов), взгляды по индивидуальным сообщениям (жалобам), общие рекомендации, решения, заявления и декларации. Акты КЛРД носят рекомендательный характер, однако государства, ратифицировавшие Конвенцию, сами наделили Комитет полномочиями, в рамках которых принимаются акты, и таким образом они взяли на себя обязательства прислушиваться к мнению КЛРД, выносящего суждение об исполнении положений Конвенции.

Последние заключительные замечания по периодическому докладу Российской Федерации КЛРД принял в 2008 году (абзацы, посвященные положению коренных малочисленных народов, будут рассмотрены ниже). Индивидуальных сообщений, касающихся коренных малочисленных народов, Комитет из России пока не получал. Что касается общих рекомендаций, то еще в 1997 году КЛРД принял Общую рекомендацию № 23² "О правах коренных народов", а также некоторые положения Общей рекомендации № 31³ (2005 год) "О предупреждении расовой дискриминации в процессе отправления и функционирования уголовного правосудия". Они касаются прав и положения коренных народов. В рамках процедуры раннего оповещения и срочных мер КЛРД в 2011 году направил Российской Федерации два письма, запросив информацию в отношении поправок к законодательству о рыболовстве, принятие которых могло подорвать традиционное рыболовство коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Письма были отправлены в связи с получением сообщений из общин нанайцев Хабаровского края о возможном ухудшении положения коренных малочисленных народов в связи с тем, что планировавшиеся к принятию поправки в законодательство, регулирующее рыболовство, могли негативно повлиять на возможности коренных малочисленных народов вести традиционный рыбный промысел. На оба письма Комитета от Российской Федерации были получены ответы.

Процедура раннего оповещения и срочных мер применяется КЛРД в случае, если имеется информация, что ситуация в стране резко изменилась или может измениться в результате действий правительства (в том числе в результате принятия нового закона или внесения изменения в действующее законодательство) или частных лиц, следствием чего явится существенное ухудшение поло-

¹ <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/educat.shtml>.

² HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. II). P. 32—33.

³ Ibid. P. 63—78.

жения какой-либо (каких-либо) этнической или национальной (этнических или национальных) группы (групп). В этом случае Комитет не дожидается периодического доклада, а пользуясь правом, предоставленным ему пунктом "b" части 1 статьи 9 МКЛРД (государство-участник обязуется представлять доклад "каждые два года и всякий раз, когда этого требует Комитет"), запрашивает информацию. Общение Комитета и государства-участника может ограничиться обменом письмами. Если же, по мнению КЛРД, положение той или иной этнической или национальной группы (или групп) реально существенно ухудшилось или может ухудшиться в короткие сроки, а государство не принимает достаточных мер, чтобы этого избежать или исправить ситуацию, то Комитет после обмена письмами (или без обмена письмами) принимает решение, в котором выражает озабоченность и высказывает свои рекомендации. Данная процедура используется МКЛРД с 1992 года (в настоящее время действуют Руководящие принципы процедуры раннего оповещения и срочных мер, принятые в 2007 году). В отношении России в рамках указанной процедуры решения не принимались, обмен письмами состоялся только в 2011 году.

Весьма важными актами рекомендательного характера являются резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. В форме резолюций Генеральной Ассамблеи ООН была принята, например, Всеобщая декларация прав человека (1948 года). Что касается положения коренных малочисленных народов, то для них наибольшее значение имеют Декларация ООН о правах коренных народов (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 61/295, 2007 год)¹, Декларация ООН о праве на развитие (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 41/128)². Пункт 20 Венской декларации и программы действий (1993 год) гласит: "Всемирная конференция по правам человека признает присущее коренным народам достоинство и их уникальный вклад в развитие общества и обеспечение плюрализма и решительно подтверждает приверженность мирового сообщества их экономическому, социальному и культурному благосостоянию и обеспечению для них возможности пользоваться плодами устойчивого развития. Государствам следует обеспечивать полное и беспрепятственное участие коренных народов во всех аспектах жизни общества, в частности, в вопросах, затрагивающих их интересы. Учитывая важность поощрения и защиты прав коренных народов и вклад такого поощрения и защиты в политическую и социальную стабильность государств, в которых такие народы проживают, государствам следует в соответствии с международным правом принимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека и основных свобод коренных народов на основе равенства и недискриминации и признать значение и многообразие их самобытности, культуры и общественной организации"³.

Обязательный для России характер, как уже отмечалось, носит и Конвенция о биологическом разнообразии⁴, но непосредственно коренным народам посвящен только пункт "j" статьи 8, согласно которому каждая договаривающаяся

¹ <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml>.

² <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/right_to_development.shtml>.

³ A/Conf.157/24(Part I). P. 25—26.

⁴ <http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml>.

сторона "в соответствии со своим национальным законодательством обеспечивает уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики".

Наиболее общим документом, посвященном правовому положению коренных народов в целом, является Декларация ООН о правах коренных народов, которая содержит 46 статей. Данная Декларация открывается преамбулой, напоминающей о соответствии Декларации принципам Устава ООН, об обязательности соблюдения всех прав человека в отношении коренных народов и о недопущении дискриминации в отношении них, объявляющей о признании насущной необходимости уважения прав коренных народов, в первую очередь прав на землю, взаимосвязи уважения традиционных знаний, культуры и практики с устойчивым развитием и надлежащей заботой об окружающей среде.

В первых двух статьях Декларации подтверждаются обладание коренными народами индивидуально и коллективно всеми правами человека, закрепленными международным правом, и свобода от дискриминации. В статьях 3 и 4 Декларации говорится о праве на самоопределение и о праве на автономию при реализации самоопределения. В международном праве самоопределение вовсе не означает в обязательном порядке отделение от какого-либо государства, а предусматривает свободу выбора, в том числе продолжения проживания в той же стране, в которой коренные народы жили до признания права на самоопределения, но с возможностью самостоятельного установления основ своей внутренней жизни в соответствующем государстве. В силу права на самоопределение "они свободно устанавливают свой политический статус и свободно осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие" (статья 3 Декларации) и "имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций" (статья 4 Декларации). Не забудем также о положении Преамбулы, согласно которому Генеральная Ассамблея принимает Декларацию о правах коренных народов, "памятуя о том, что ничто в настоящей Декларации не может быть использовано для отказа любому народу в его праве на самоопределение, осуществляемом в соответствии с международным правом". Другими словами, в Декларации подчеркивается, что право на самоопределение принадлежит любому народу, и в силу того, что оно является общим правом для всех, коренные народы не могут быть его лишены.

Статьи 7, 8 и 9 Декларации ООН о правах коренных народов посвящены обеспечению их права на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность, свободу и личную безопасность, а также на сохранение своей самобытности, в том числе путем уважения их культуры, традиций, обычаев, предоставления им гарантий от геноцида, расовой или этнической дискриминации, принудительной ассимиляции или иного насильственного воздействия,

направленного на разрушение их культуры, в том числе и в результате насильственного изъятия земель, территорий, иных ресурсов (о связи с землей говорится и в статье 25).

На обеспечение сохранения земель направлены статья 10 Декларации: "Коренные народы не подлежат принудительному перемещению со своих земель или территорий. Никакое перемещение не осуществляется без свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов и производится после заключения соглашения, предусматривающего справедливую и честную компенсацию и, где это возможно, вариант возвращения", а также статья 26 (право на землю), статья 28 (право на компенсацию за землю) и статья 32 (право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов).

Статья 11 Декларации говорит о праве на соблюдение и возрождение культурных обычаев и традиций коренных народов (этому же посвящена статья 31), с чем связаны предусмотренные в статье 13 права возрождать, использовать, развивать и передавать будущим поколениям свою историю, языки, традиции устного творчества, философию, письменность и литературу (включая право на имена и названия), в статье 14 право на образование, в том числе на родном языке, в статье 16 право на средства массовой информации, в статье 15 право на многообразие их культуры, традиций, истории и чаяний и в статье 24 право на традиционную медицину, а статья 12 говорит о праве соблюдать, отправлять, развивать и передавать свои духовные и религиозные традиции, обычаи и обряды. Статья 17 подтверждает недопущение дискриминации лиц, относящихся к коренным народам, при осуществлении их трудовых прав, а статья 21 — при осуществлении права на улучшение социально-экономического положения в целом.

Статья 19 Декларации говорит о консультациях, которые государственные органы проводят с представительными институтами коренных народов "с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать" (консультации предусмотрены и статьей 32, которые должны проводиться "до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой полезных ископаемых, водных или других ресурсов"), а статья 37 — о праве на признание, соблюдение и обеспечение исполнения соответствующих соглашений и договоренностей. Статья 40 предусматривает право коренных народов на "быстрое решение в рамках справедливых процедур урегулирования конфликтов и споров с государствами или другими сторонами, а также на эффективные средства правовой защиты в случае любых нарушений их индивидуальных и коллективных прав".

С учетом положения статьи 23 Декларации ООН о правах коренных народов, предусматривающего, что "коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие", важной представляется Декларация ООН о праве на развитие (10 ста-

тей), хотя она и не посвящена непосредственно коренным малочисленным народам.

В Общей рекомендации № 23 КЛРД призывает государства соблюдать целый ряд прав коренных народов, обеспечивающих их развитие при сохранении самобытности. Как представляется, весьма важное значение имеет пункт 5 данной Общей рекомендации: "Комитет особенно призывает государства-участники признать и охранять права коренных народов владеть, обустривать, контролировать и использовать свои земли, территории и ресурсы, а там, где их земли и территории, которыми они традиционно владели или на которых они иным образом проживали, отобраны или используются без их добровольного и осознанного согласия, принять меры для возвращения таких земель и территорий. Право на возвращение должно заменяться правом на справедливую и безотлагательную компенсацию только в тех случаях, когда возвращение земель и территорий представляется невозможным по уважительным причинам. Такая компенсация должна по мере возможности выплачиваться землями и территориями".

В своих заключительных замечаниях по периодическому докладу России (2008 год)¹ КЛРД, с одной стороны, приветствовал создание институциональных рамок защиты прав этнических меньшинств и коренных малочисленных народов, а с другой стороны, три пункта посвятил озабоченностям и рекомендациям в отношении положения коренных малочисленных народов. В частности, КЛРД принял к сведению информацию о значительных государственных ассигнованиях на Федеральную целевую программу "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов до 2011 года", но тем не менее выразил обеспокоенность неэффективным (согласно сообщениям) осуществлением этой программы и отсутствием информации о ее конкретных результатах. Ввиду этого КЛРД рекомендовал России активизировать усилия по повышению эффективности реализации программы и предложил включить в следующий периодический доклад подробную информацию о конкретных результатах, достигнутых в рамках этой программы.

В другом пункте Комитет рекомендовал Российской Федерации "рассмотреть вопрос о введении гарантированных мест или обязательных квот для обеспечения представительства малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России в законодательных органах, а также в органах исполнительной власти и государственных учреждениях на региональном и федеральном уровнях и обеспечить их эффективное участие во всех процессах принятия решений, затрагивающих их права и законные интересы". Комитет также рекомендовал России принять законодательные и иные эффективные меры для реализации положений Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-СФ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"; закрепить порядок бесплатного землепользования со стороны коренных народов в пересмотренном Земельном кодексе Российской Федерации и в законе о территориях традиционного природопользования, а также предусмотреть порядок

¹ Доклад Комитета по ликвидации расовой дискриминации. ГА ООН, А/63/18 Нью-Йорк, 2008. С. 95—106.

преимущественного, льготного доступа к природным ресурсам в Лесном и Водном кодексах; добиваться свободного, осознанного согласия общин коренных народов и уделять приоритетное внимание их особым потребностям перед выдачей частным компаниям лицензий на ведение экономической деятельности на территориях, традиционно занимаемых или используемых этими общинами; обеспечить, чтобы в лицензионных соглашениях предусматривалась адекватная компенсация затрагиваемым общинам, и более не поддерживать строительство Эвенкийской ГЭС и осуществление других крупномасштабных проектов, угрожающих традиционному жизненному укладу коренных народов.

Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов в своем Докладе¹ по итогам визита в Россию (опубликован в 2010 году) солидаризировался с некоторыми рекомендациями, сделанными КЛРД (например, в отношении обеспечения представительства коренных малочисленных народов в органах государственной власти, строительства Эвенкийской ГЭС и другими). В то же время он сделал ряд рекомендаций, нацеленных на обеспечение экономического развития, улучшение образования, охраны здоровья, сохранение культуры и языков коренных малочисленных народов.

Заключение. Международно-правовое обеспечение прав и законных интересов коренных малочисленных народов, которое не является для России внешним (поскольку Россия интенсивно участвует в формировании и развитии соответствующих документов, механизмов и институтов), дополняет внутригосударственные инструменты такого обеспечения и имеет хороший потенциал для более активного внедрения и использования.

¹ A/HRC/15/37/Add.5.

ОБЫЧНОЕ ПРАВО В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: СОВРЕМЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ



Н.И. НОВИКОВА,

ведущий научный сотрудник

отдела Севера и Сибири

Института этнологии и антропологии РАН,

исполнительный директор

ООО "Этноконсалтинг",

доктор исторических наук

В современных условиях обычное право коренных малочисленных народов Севера¹ может рассматриваться как одно из средств защиты их прав на традиционное природопользование и возможность установления диалога с органами власти и промышленными компаниями. Такой подход предполагает исследование не только конституционного статуса аборигенных народов, но и внимания к их традициям и обычаям.

Юридическая антропология обращается к традиционным знаниям, стремясь адаптировать их к современным условиям, использовать правовой потенциал нормативной культуры аборигенов для создания нового законодательства, проведения этнологических и экологических экспертиз, создания систем правового регулирования, учитывающих исторические и культурные особенности сообществ коренных народов. В современных условиях главенства официального права во всех государствах, где проживают коренные народы, для аборигенов стали важными не только внутренние правила коренных общин, которые они узнают в процессе социализации, но и нормы законодательства, и правила поведения в суде, и особенности административной работы, и нормы, которым подчиняются работники промышленных компаний.

Именно сосуществование государственного и обычного права коренных народов как в большей степени соответствующего их жизненным практикам позволяет рассматривать их проблемы во всей полноте. Такой подход соответствует принципам международного права.

¹ В данной статье термины "коренные малочисленные народы", "коренные народы", "аборигенные народы" и "аборигены" используются как синонимы.

В рамках правового плюрализма обычное право рассматривается как живое явление аборигенной культуры и интерпретируется с точки зрения регулирования традиционного образа жизни и традиционного природопользования. При этом вопросы обычного права связываются с вопросами развития¹.

Положение коренных народов Севера в контексте правового плюрализма

Причины создания нового законодательства, посвященного коренным малочисленным народам Севера, различны, но одной из них является осознание в обществе особенностей культуры этой группы граждан, в первую очередь связанных с существующими у них традициями природопользования и различными формами самоорганизации. В значительной степени они определяются тем, что основу жизнеобеспечения коренных народов составляют охота, рыболовство, собирательство и оленеводство. Очевидно, что их прямая зависимость от природных возобновляемых ресурсов и относительная отдаленность от рынка привели к складыванию у этих народов особых правовых систем. Но даже не это определяет сложность их правовой защиты в современном мире. Анализируя ситуацию в подобных сообществах, К. Бенда-Бекманн отмечает: "Намного проще признать особое политическое положение и самоопределение какой-либо группы, живущей вдалеке от рыночной экономики и от доминирующей культуры, чем прийти к соглашению с коренным народом, который проживает в тесном контакте с другим населением и чей образ жизни во многом сходен с образом жизни доминирующего населения"². Народы Севера уже в течение веков живут в Российском государстве; в XX веке большинство их представителей жили в интернатах, многие получили высшее образование и живут в городах, тем не менее они часто следуют нормам традиционного общества. Коренные народы Севера адаптировали многие культурные, в том числе правовые, представления "пришлого" населения, отметив их традиционными чертами. В современном обществе, ориентированном в большей степени на развитие промышленности, чем на сохранение природных ресурсов, права коренных народов Севера часто нарушаются. Но именно это приводит к тому, что повышается уровень правосознания аборигенов. Отдельную проблему сегодня представляет юридическая защита городских аборигенов, которые должны доказывать свое право на природные, в первую очередь биологические, ресурсы. В этом вопросе обычное право, традиционные способы рыбной ловли и организации этого процесса могут служить дополнительным, а иногда и единственным критерием для доказательства их особого статуса.

Для того чтобы основополагающие принципы конституционного строя и правовой системы России стали действенными в отношении этих народов, необходимо учитывать особенности их исторического и культурного развития. Политика правового плюрализма может стать одним из возможных вариантов

¹ Development and Customary Law // Indigenous affairs. 2010. № 1—2.

² Бенда-Бекманн К. Зачем беспокоиться о правовом плюрализме? Вопросы изучения и осуществления политики правового плюрализма// Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 12.

защиты их прав через взаимодействие обычно-правового и государственного регулирования.

Поиск форм наиболее адекватного правового регулирования основан на специальном законодательстве и внимании к обычаям и традициям этих народов. При создании условий для диалога между государственной и традиционной системами необходимо определить особенности правопонимания и правосознания, те образы и фигуры права, которыми руководствуются люди в полиправовом пространстве, что из себя представляет "аборигенное" право, которое на языке одного из коренных народов Севера — ханты — называется "жизненное действие", то есть нормы синкретичные, сочетающие морально-этические, религиозные и собственно правовые составляющие.

Традиции и обычаи этих народов могут рассматриваться как связующее звено, "мост" между образом их жизни, природопользования, культурой и государственной правовой политикой. Необходимо согласиться с мнением Г.В. Мальцева, который рассматривает в качестве важной черты обычно-правовой нормы совпадение действительности и действия. Закон существует в обществе независимо от того, насколько он применяется, вплоть до его официальной отмены, обычаи — только если он осуществляется, подтверждается и переподтверждается участниками правового общения¹.

Другим важным обстоятельством, отмечаемым многими исследователями, является гибкость, модельность и высокая степень адаптивности обычая к изменениям, происходящим в обществе. Благодаря этим своим особенностям обычай не может быть создан или "возрожден" по желанию, он сохраняется лишь если соответствует жизни. Поэтому неоднозначными являются высказывания о том, что в современных условиях обычаи могут быть созданы искусственно, навязаны людям. Если же это происходит, задача суда при применении обычаев — тщательно рассмотреть все эти непростые вопросы.

Подчас трудноразрешимым вопросом является поведение людей, ссылающихся на традицию. Ведь последняя как раз и предполагает, что не нужно ничего объяснять, так как обычаи регулируют внутреннюю жизнь традиционного сообщества. В связи с этим для аборигенов очень сложной является процедура доказательства своих прав, основанных на обычае. В современном суде обычай должен рассматриваться как текст, и для его интерпретации сначала необходим "перевод"; в данном случае имеется в виду не перевод с одного языка (например, ненецкого) на другой (русский) — эту проблему решить можно. Обычаи и традиции коренных народов строятся на иных основаниях, а "перевод" в значительной степени включает знакомство с основами аборигенной культуры для последующей интерпретации собственно обычаев. Конечно, добросовестный судья в таком случае может провести экспертизу, но чаще всего решение задачи интерпретации обычаев лежит на самих аборигенах или их представителях. Участие последних в процессе предусматривается Федеральным законом "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Для большей эффективности работы судов с обычаями должны быть выработаны

¹ Мальцев Г.В. Очерк теории обычая и обычного права// Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. Ростов н/Д, 1999. С. 25.

какие-то правила, критерии правовых обычаев, как, например, в Индии, или использования устной истории для доказательства прав первых наций, как в Канаде¹.

Конституционный статус коренных малочисленных народов Севера России

В 1993 году в России была принята новая Конституция, которая коренным образом изменила ситуацию с аборигенами. Государство гарантировало права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (статья 69). При анализе этой статьи юристы в первую очередь указывают на ряд положений. Под общепризнанными принципами понимаются, во-первых, признание за каждым представителем этих народов основных прав человека и гражданина, во-вторых, гарантия им специальных прав, гарантированных международными документами. Основопологающие принципы международного права сформулированы в Конвенции МОТ № 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах" (1989 год). Одним из важнейших принципов международного права в отношении таких народов является роль обычаев и обычного права в регулировании их статуса. В Конвенции МОТ № 169 зафиксировано, что их положение регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями или специальным законодательством. Их обычаи и традиции, методы разрешения конфликтов учитываются и при государственном регулировании их жизни.

Хотя данная Конвенция не ратифицирована Российской Федерацией, российские законодатели, руководствуясь принципиальными соображениями, гарантировали это право и коренным малочисленным народам Севера. Обычаи и традиции вошли в правовую систему страны, что создало новые возможности для защиты прав этих народов и для развития теории и практики правового плюрализма в России.

Для положения коренных малочисленных народов существенное значение имеет еще один документ — Декларация ООН, о правах коренных народов, имеющая рекомендательный характер. Российская Федерация выступила на стороне государств, воздержавшихся при принятии этого документа как не соответствующего национальной правовой системе, в основном по вопросам права на самоопределение. Вместе с тем Россия стремится учитывать в своем законодательстве те принципиальные подходы к защите прав коренных малочисленных народов, которые выработаны в рамках данного документа международным сообществом при условии, что они не вступают в противоречие с положениями Конституции страны². В Декларации в нескольких статьях

¹ См.: *Фиске Дж.* Неотъемлемые права первых наций Канады на природные ресурсы: традиционное природопользование и современная практика// *Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии.* М., 2002; *Крашенинникова Н.А.* Правовая система Индии, М., 2010.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 551.

подчеркивается значение традиций и обычаев коренных народов, определяются права коренных народов на земли, которыми они традиционно владели или которые использовали; подчеркивается необходимость должного уважения к обычаям, традициям и системам землевладения соответствующих коренных народов (последнее обстоятельство обеспечивается и при ведении их переговоров с представителями государства).

Обычное право как средство защиты коренных народов

Обычное право коренных народов Севера является одним из важных инструментов в защите их прав, оно предоставляет им дополнительные гарантии судебной защиты. Юридическая антропология рассматривает обычаи и обычное право не сами по себе, она изучает правовое бытие людей, то есть то, как люди живут в условиях регуляции их жизни законами и обычаями. Именно низкий уровень официального правового сознания представителей коренных народов (что мало отличает их от остального населения России) часто приводит к тому, что они руководствуются в обыденной жизни нормами традиционного права как наиболее ей соответствующими, особенно в сфере семейных отношений и природопользования. Вмешательство государства, конечно, отмечалось в российской истории постоянно, но до активного промышленного освоения Сибири противоречия в сфере землепользования не были столь острыми. Основные конфликты здесь возникли из-за отторжения территорий традиционного проживания и хозяйствования этих народов. Также конфликты возникали и возникают из-за необоснованного лимитирования государством биологических возобновляемых ресурсов, ограничения традиционного природопользования. В семейной сфере активное вмешательство государства началось в период создания интернатов. В современных условиях уже в большей степени сказываются существенные последствия "интернатной" системы, когда три-четыре поколения аборигенов были оторваны от традиционного образа жизни; в результате этих процессов происходила правовая аккультурация коренных народов, но, несмотря на мощь государственной правовой системы, существовали и продолжают сохраняться и сегодня во многих районах мира "полуавтономные социальные поля", по определению С. Мур¹. Для российских аборигенов такой сферой является традиционное природопользование.

К настоящему моменту принято 3 специальных федеральных закона: от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ, "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". Они содержат статьи, посвященные обычаям и традициям этих народов. Особый интерес для нас представляет статья 14 закона о гарантиях прав о судебной защите

¹ Moor S.F. Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study // Law and Society Review. 1973. P. 719—746.

прав малочисленных народов, в которой подчеркивается, во-первых, их право на судебную защиту "исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов"; во-вторых, при рассмотрении в судах дел во внимание принимаются традиции и обычаи этих народов, и, наконец, допускается участие уполномоченных представителей. Конечно, судебная защита прав гарантируется и Конституцией России, федеральным законодательством, но такая детализация как раз подчеркивает специфику этих народов и может быть использована их представителями при обращении в суд. В целом отметим, что данный закон может быть применен для защиты прав коренных народов, а дальнейший анализ его правоприменения может быть использован в законотворческом процессе.

В комментарии к закону о гарантиях прав указывается, что в нем конкретизируются нормы, закрепленные в статье 46 Конституции России, в соответствии с которыми каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод¹. Это право является особенно актуальным для коренных народов, так как их свободное существование в современном мире затруднено ввиду разницы принципов и методов природопользования, мировоззрения, организации семейной жизни и часто — самих основ существования и хозяйствования. В комментарии к закону подчеркивается: "В судебной практике значение традиций и обычаев как оснований для оценки юридических фактов практически общепризнанно, однако трудность состоит в том, что нередко судьи недостаточно осведомлены о традициях и обычаях участников судебного процесса. Это имеет особенно большое значение в тех случаях, когда речь идет об обычаях и традициях малочисленных народов, которые не общепризнанны и не закреплены в письменных источниках". Эта правовая норма "дает возможность исследовать обстоятельства дела с необходимой полнотой и объективностью. Надо обратить внимание и на то, что закон дает судам право принимать во внимание традиции и обычаи малочисленных народов при рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел". Правовая норма, содержащаяся во втором абзаце комментируемой статьи 14, позволяет судам принимать во внимание и особенности поведения в суде представителей коренных малочисленных народов.

Федеральный закон "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" оказался наиболее действенным из всех трех специальных законов. Согласно этому закону на Севере уже создано большое количество общин коренных малочисленных народов Севера. Для нас сейчас представляет интерес то, что согласно этому закону вопросы местного значения могут решаться в соответствии с традициями и обычаями этих народов (статья 4).

В 2001 году был принят Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", где изложена правовая основа отношений в сфере природопользования. Согласно этому закону коренным малочисленным народам выделяются территории традиционного природопользова-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" / под ред. Б.С. Крылова. М., 1999. С. 146—148.

ния (ТТП) федерального, регионального и местного значения. Природопользование на этих территориях подчиняется особому правовому режиму. Несмотря на то что до сих пор не создано ни одной ТТП федерального значения, закон применяется на уровне субъектов Федерации. Так, только в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре выделено около 500 ТТП регионального значения. Также важно отметить, что еще недостаточно используется потенциал этого закона, в частности в сфере использования норм об обычаях и традициях коренных малочисленных народов. В нем впервые дается определение обычаев коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: обычаи — традиционно сложившиеся и широко применяемые этими народами правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

В законе указывается, что правовое регулирование отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования осуществляется в том числе и через обычаи этих народов, если это не противоречит законодательству Российской Федерации и ее субъектов (статья 2). Также обычаи наряду с законодательством регулируют и использование природных ресурсов, находящихся на ТТП (статья 13). Именно в этом вопросе коренные народы могут применить свои обычаи неистощительного природопользования, продемонстрировать умение использовать ресурсы в соответствии с "мерой". Таким образом, новое законодательство, выделяя ТТП как особо охраняемые природные территории, исходит из принципов международного права, которое во многих документах подчеркивает роль знаний и практик этих народов в сохранении окружающей среды¹.

В федеральном законодательстве не используется термин "обычное право", там говорится о традициях и обычаях народов. Это связано в том числе и с тем, что у этнографов и юристов нет единого определения этого понятия. Кажется наиболее удачным следующее определение: обычное право — это обычай, получивший общественную санкцию, то есть норма, о которой все знают. В данном случае можно также пользоваться определением, которое дано в законе о ТТП. В научной литературе обычаи такого рода рассматриваются как юридические, то есть обычаи, по которым разрешаются споры². В данном случае мы имеем дело с нормами и правилами, которые регулируют поведение людей при возникновении конфликтных ситуаций или для предотвращения возникновения таких ситуаций. Последнее обстоятельство является очень важным для изучения механизма "управления жизнью" через обычаи. Сфера действия обычая всегда ограничена локальным сообществом. Рамки его могут быть ограничены этнически и (или) территориально, географически. Сегодня, когда нормы обычного права сохраняются только у аборигенов, ведущих традиционный образ жизни, основанный на занятии оленеводством, охотой, рыболовством и собира-

¹ См.: Павлов П.Н. Комментарий к Федеральному закону "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". М., 2001.

² См.: Давид Р. Основные правовые проблемы современности (сравнительное право). М., 1967. С. 46; Зибарев В.А. Юстиция у малых народов Севера. Томск, 1990. С. 115—129.

тельством, такое сообщество может представлять одну семью или группу близких родственников, живущих по соседству.

Обычное право во все времена представляло собой синкретичное явление, но сегодня оно выделяется из общей системы мировоззрения потому, что содержит не только правовые ценности, но и выступает регулятором общественных отношений. Регулирующая функция предполагает гибкость, модельность, но поскольку это право, то только в рамках допустимого. Для коренных народов Севера такими рамками выступают запрет и мера.

В традиционном обществе аборигенных народов существуют неукоснительные запреты. Люди не только соблюдают меру, но и подчиняются запрету на ее нарушение. Мера определяется в первую очередь в отношении к окружающему миру, природе, земле. Именно благодаря существованию этой нормы и существует традиционное природопользование. Аборигены сознательно представляли и представляют свои нормы природопользования ресурсосберегающими.

В настоящее время общество аборигенов неоднородно, его составляют различные группы с различными взглядами и стремлениями. Современное законодательство предоставляет особые права только тем из них, кто ведет традиционный образ жизни. Определение круга лиц, на которые распространяется данное законодательство, представляет проблему. Не случайно в государственной правовой системе действие обычаев строго ограничено той сферой, где легче всего может быть доказана их правовая природа, — суд, община, ТТП.

Нужно помнить, что идеология обычного права не всегда соответствует практике. Нормы обычного права ближе к жизни, чем закон, принятый государством, но они так же, как и законы, нарушаются. При традиционном образе жизни мера в использовании ресурсов, в отношении к природе сохраняется коренными народами в большей степени, так как является основой их жизнеобеспечения. В этом обществе не говорят о том, что можно: важно соблюдать запреты самим и передать знания о них детям. С этой точки зрения представляется, что можно говорить о запретительном характере норм обычного права. Эта черта является наиболее соответствующей жизни — нет излишней регламентации, есть запреты; всё остальное разрешено. Для нормативной культуры коренных народов характерна "мера в запретах". Например, из-за каких-то внешних обстоятельств изменилась жизнь в общине, не осталось ни одного мужчины — хранителя и знатока обрядов и ритуалов. В этой ситуации роль такого мужчины берет на себя женщина. Если у семьи маленькое стадо оленей, то они не употребляют в пищу мясо важенок, чтобы сохранить будущее потомство, но если в какой-то момент мясо этой важенки будет единственной пищей для людей, то этот запрет может быть снят.

В этом смысле можно сказать, что государство иногда предлагает свою модель — "запрет без меры". Подобным запретом можно считать и действовавший в течение многих лет запрет для эскимосов Чукотки добывать китов, охота на которых является этнообразующим признаком их культуры. Так же может быть оценен и запрет для аборигенов участвовать в промышленном рыболовстве, чтобы добывать средства к существованию — не только как пищу, но и как

средство для коммерческой деятельности. Другим важным элементом обычно-правовой системы является то, что обычное право создает и разрушает норму. Именно его изменяющийся характер приводит к тому, что обычай, становясь общественной нормой, создает преграду на пути развития и приводит со временем к разрушению этой нормы.

В вопросе о возможности сосуществования обычно-правовой и государственной правовой системы наша страна проходит путь, в большей или меньшей степени пройденный мировым сообществом, и мы можем учитывать уроки этого процесса. Один из них заключается в том, что, как пишет Н. Рулан, "путаются содержание традиционного права и его логика. В некоторых случаях суждение о том, что традиционное право не может быть приспособлено к требованиям современности, верно. Но совершенно неверно полагать, что традиционное право не способно к производству новых правовых норм; ведь всегда признавалось, что обычаи обладают гибкостью и сравнительно легкой приспособляемостью. И если многочисленные земельные реформы и кодификации давали часто неудовлетворительные результаты, то происходило это потому, что их предписания воспринимались населением как какое-то право, навязанное извне. Вместо того чтобы изменять традиционное право, лучше было бы создать такие условия, чтобы оно постепенно преобразовалось, а не поступать с ним авторитарно, вплоть до его упразднения"¹.

Обычное право как площадка для переговоров

В современных условиях правовые обычаи коренных народов могут использоваться и в другой значимой сфере их жизнедеятельности — взаимодействии с промышленными компаниями.

Одним из важных документов для международного промышленного сообщества является Глобальное соглашение международной профсоюзной федерации (ICEM), которая объединяет в своих рядах профсоюзы, созданные в химической, горнодобывающей промышленности, энергетике и ряде других отраслей (штаб-квартира находится в Брюсселе). Глобальные соглашения представляют собой набор согласованных в ходе переговорного процесса принципов, норм, стандартов, которые компания обязуется соблюдать на всех своих предприятиях. В первую очередь эти нормы охватывают такие области, как права человека, трудящихся, профсоюзные права, защита окружающей среды и охрана труда. Компании берут на себя общие обязательства независимо от того, есть ли такие нормы в национальном законодательстве, причем в ICEM осуществляется контроль за деятельностью компаний, подписавших соглашения². Некоторые российские компании, в частности "ЛУКОЙЛ", подписали Глобальное соглашение. Включение некоторых компаний ("ЛУКОЙЛ", "Сахалин Энерджи" и других) в сеть Глобального договора ООН также ставит перед руководством этих компаний вопросы соблюдения прав человека.

¹ Рулан Н. Юридическая антропология. М., 2000. С. 206.

² См.: Хигс Ф. Принципы созидания обратить в реалии и факты жизни // Социальное партнерство. 2006. № 1. С. 12—13.

Для целей защиты окружающей среды, коренных народов, местных сообществ и продвижения социальной ответственности промышленных, в том числе нефтяных, компаний действительными регуляторами могут стать внутренние документы корпораций, причем их важнейшей чертой является добровольный характер: "Внутренние документы, или локальные нормативные акты, в корпоративной сфере — это нормативные акты, принимаемые субъектами частного права и обязательные для всех участников (акционеров), членов органов корпорации не в силу публичного принуждения, а исходя из самой сущности корпоративной формы организации предпринимательской деятельности, заключавшейся в том, что участники корпорации при вступлении в нее добровольно приняли на себя бремя подчинения воле большинства, которая, в частности, выражается в принятии внутренних документов"¹. К таким документам относятся, например, кодексы деловой этики, принимаемые компаниями.

Сегодня многие внутренние документы касаются вопросов социальной ответственности перед своими работниками и пенсионерами, иногда — вопросов защиты окружающей среды. Выработка стандартов деятельности компаний в отношении коренных народов в соответствии с обычно-правовым регулированием традиционного природопользования, правовыми идеалами коренных народов сможет расширить сферу действия таких документов, что создает поле взаимодействия двух свободных, строящихся на добровольных основах правовых систем.

Для успешности такого диалога потребуется формирование новой корпоративной культуры, преодоление многих стереотипов, существующих и у промышленного, и у аборигенного сообщества. Компании в этом случае смогут стать сопричастными жизни местного сообщества. Интересно, что аборигены, живущие в регионах промышленного освоения, считают, что для того, чтобы им соседствовать на Севере с нефтяниками, нужно, чтобы те чувствовали в них соседа. Многие нефтяники не приветствуют такую политику, так как считают ее навязанной, они позиционируют себя инженерами и рабочими, которые получили специальные знания для добычи, транспортировки нефти, а не для того, чтобы заниматься политикой и социальной работой. На путь осознания социальной ответственности их могут "подтолкнуть" органы государственной власти и создание благоприятного общественного мнения, а также образовательная и культурная деятельность с целью ознакомления промышленников с традиционными правовыми ценностями коренных народов.

Заключение

Использование обычного права позволит существенно усовершенствовать современную правовую систему государства. Позволю себе здесь сослаться на авторитетное мнение С.С. Алексеева: "В противовес распространенным представлениям об обычном праве как о примитивном, архаичном и исторически преходящем явлении есть достаточные основания рассматривать обычное право в качестве рожденного самой жизнью классического образца совместимости,

¹ Корпоративное право / отв. ред. И.С. Шиткина. М., 2008. С. 48.

казалось бы, несовместимых качеств права: его свойства жесткого организма (институционности) и особенностей живого права. Ведь нормы обычного права являются нормативной основой правовых решений жизненных ситуаций... вот оно — реальное соединение твердых основ поведения (обычаев в их основательном понимании) и "мгновения", "повседневности" (решение дела, опирающееся на особенности данной ситуации, ее правовую суть)"¹.

В прошлом обычное право регулировало отношения внутри территориально и этнически ограниченной группы; сейчас оно может выступать регулятором отношений с внешним миром как определяющее публичный (государственный) статус аборигенов. В этом процессе основную роль могут играть сами аборигены, объясняя "другим", как нужно вести себя в соответствии с их нормами. Конечно, самым действенным способом включения этих норм в правовую систему и современную жизнь будет использование обычаев в судебной защите прав аборигенов. Но это не единственный путь; очень важно также ознакомить живущих и работающих на Севере людей с нормами жизни аборигенного населения.

На знаниях о традициях и обычаях коренных народов может выстраиваться и политика ведения переговоров с промышленными компаниями, при проведении этнологической экспертизы. Конечно, необходимо опираться на знание законов, но знание и следование своим обычаям дает аборигенам моральное право отстаивать свои законные права.

¹ *Алексеев С.С.* Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М., 2000. С. 107.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАДИЦИОННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. ПУТИ РЕШЕНИЯ



Г.П. ЛЕДКОВ,

*депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
член Комитета Государственной Думы
по делам национальностей*

В данной статье хотелось бы обратить внимание читателей на вопросы, которые на сегодняшний день очень актуальны. Это вопросы правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России и возможные пути их решения.

Возрождение и обновление жизни народов России является основной составной частью общего процесса формирования гражданского общества и становления правового государства. Вся деятельность в этом направлении строится на взаимодействии народов нашей страны и на признании принципов государственной национальной политики, в том числе принципов защиты и развития прав коренных малочисленных народов.

Выделение группы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока обусловлено своеобразием географической среды, в которой они живут, особенностями их расселения, занятием традиционной хозяйственной деятельностью как основой жизнеобеспечения, а не привилегированностью этих этносов. Эти народы сформировали свой тип хозяйственной деятельности, культуры и традиционный образ жизни, выработали эффективные меры природоохранной деятельности, а также накопили богатейший опыт выживания в экстремальных природно-климатических условиях Арктики и до настоящего времени сохранили свое единство с природой. Сегодня никому объяснять не надо, что эти народы могут сохраниться как этносы лишь в случае, если будут сохранены традиционный для них образ жизни, методы хозяйствования и про-

мысли, которые основываются на занятии охотой, рыболовством, оленеводством, гармонии с природой, исконной средой обитания.

Сегодня мы вынуждены говорить о том, что вопрос выживания коренных народов Арктики вызывает тревогу. Несмотря на меры, принимаемые в последние годы, продолжается развал традиционных отраслей хозяйствования, растут уровни безработицы и обнищания населения, ухудшается состояние здоровья граждан: уровень смертности среди представителей малочисленных народов в полтора раза выше, чем среди остального населения, и заметно превышает уровень рождаемости, приняты угрожающие масштабы алкоголизм и преступность.

Сегодня в обществе среди представителей законодательной власти Российской Федерации, субъектов Федерации и местного самоуправления есть понимание необходимости принятия безотлагательных мер в данной сфере законодательства. На мой взгляд, здесь существуют два основных направления деятельности:

продолжение работы по совершенствованию первично созданной законодательной базы для последовательной работы по определению правовой формы бытия коренных малочисленных народов;

создание юридических гарантий защиты их прав и интересов; сегодня главная задача — помочь этим народам выжить.

Процесс разработки законодательных актов, направленных на защиту их прав и интересов, сохранение и развитие традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, является неотъемлемой частью законотворческой деятельности и имеет более чем 20-летнюю историю. С начала обсуждения данных проблем в обществе немалая работа проведена представителями коренных малочисленных народов, специалистами в области юриспруденции, этнографии, экологии и других отраслей науки, законодателями и должностными лицами всех уровней власти. В этой сфере создана федеральная и региональная законодательная база.

Права коренных малочисленных народов закреплены в основном законе — Конституции Российской Федерации; статья 69 гласит: "Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации". Из этого следует, что защита прав коренных малочисленных народов Российской Федерации составляет одну из важнейших конституционных задач нашего государства.

Свою роль сыграли и международные соглашения. Так, Совет Европы и Россия приняли обязательства по защите прав и свобод лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Первым юридически обязывающим документом по защите меньшинств стала Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. Российская Федерация подписала указанную Конвенцию 28 февраля 1996 года, при вступлении в Совет Европы, а в 1998 году Государственной Думой был принят Федеральный закон "О ратификации Рамочной конвенции о защите прав националь-

ных меньшинств". Конвенция имеет общий, достаточно гибкий, характер и не содержит положений, противоречащих федеральному законодательству.

Организация Объединенных Наций провозгласила 1994—2004 годы Международным десятилетием коренных народов мира. Россия не только поддержала эту международную акцию, но и явилась одним из инициаторов ее проведения.

В рамках Первого Международного десятилетия в Российской Федерации были приняты основные законы в сфере защиты прав и интересов коренных малочисленных народов, регулирования их традиционных образа жизни и хозяйствования.

Сегодня действующее российское законодательство содержит определенную правовую базу для защиты прав коренных малочисленных народов, в том числе права владения и пользования землей и другими природными ресурсами. Часть 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации гласит: "Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории". Считаю, что эта конституционная норма является основной для всей последующей законодательной работы по развитию правовой сферы традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В настоящее время проходит Второе Международное десятилетие коренных народов мира (2005—2014 годы). Разработан комплекс первоочередных мер по подготовке и проведению в России Второго Международного десятилетия коренных народов мира. План мероприятий содержит множество пунктов, на мой взгляд, в первую очередь необходимо совершенствование нормативно-правовой базы.

Отметим негативные моменты, которые необходимо исправлять:

1) ряд действующих законов требуют дополнения, другие — внесения изменений, чтобы они могли быть реализованы;

2) в последние годы в федеральном законодательстве происходит "обратный" процесс — изъятие установленных норм гарантий и прав коренных малочисленных народов;

3) в целях сохранения природной среды как составной части традиционной хозяйственной деятельности коренных народов необходимо усовершенствовать законы, касающиеся обеспечения экологической безопасности.

Рассмотрим эти пункты подробно.

1. Необходимо внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации в части предоставления земельных участков в безвозмездное срочное пользование гражданам, относящимся к коренным малочисленным народам, ведущим традиционный образ жизни, занимающимся хозяйствованием и промыслами, и их общинам из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. В настоящий момент земельный вопрос для коренных малочисленных народов приобретает особое значение. Происходит интенсивная добыча углеводородного сырья, золота, олова, угля и других природных ресурсов. Это приводит к изъятию земельных участков для государственных и муници-

пальных нужд. Происходит вытеснение малочисленных народов с занимаемых ими территорий, сужение их возможностей для ведения традиционной хозяйственной деятельности. Отдельные факты свидетельствуют о том, что земельные наделы порой получают люди, далекие от традиционного хозяйствования; выделяемые участки по площади иногда несоизмеримы с потребностями одного хозяина; происходит подмена целей землепользования без согласия представителей малочисленных народов.

Необходимо внести дополнения в принятый в 2001 году Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", определяющий территории традиционного природопользования как одну из категорий особо охраняемых природных территорий, на которых должен устанавливаться особый правовой режим. В соответствии с данным законом Правительство Российской Федерации должно было разработать положение о территориях традиционного природопользования, однако до настоящего времени такое положение не разработано, что сдерживает реализацию данного закона. Несмотря на то что данный закон устанавливает правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования, до настоящего времени не создано ни одной территории традиционного природопользования федерального значения.

2. В Земельном кодексе Российской Федерации не нашли отражения положения, гарантирующие особые условия землепользования для коренных малочисленных народов, содержащиеся в Земельном кодексе РСФСР (от 25 апреля 1991 года), такие как: льготы по взиманию платы за землю; разрешение использования земель природоохранного назначения для выпаса оленей на землях природно-заповедного фонда для традиционного экстенсивного природопользования, не вызывающего антропогенную трансформацию охраняемых природных комплексов; передача в собственность, владение или аренду гражданам земель лесного фонда для развития северного оленеводства и охотничьего промысла.

В Лесном кодексе Российской Федерации говорится лишь о том, что при использовании лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционного образа жизни. Но каковы эти меры и механизм их реализации, до сих пор непонятно. Данные нормы декларативны, применение их нигде не расшифровано.

В 2008 году Госдумой в первом чтении принят проект федерального закона № 97705-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и некоторые законодательные акты Российской Федерации" (в части приведения Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" в соответствие с действующим законодательством). Законопроектом предлагается из Федерального закона "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (а именно из термина "территории

традиционного природопользования") исключить слово "природные", в Земельном кодексе Российской Федерации из перечня особо охраняемых природных территорий исключить территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Данные изменения приведут к исключению территорий традиционного природопользования из перечня особо охраняемых природных территорий, что нанесет ущерб правам и интересам 45 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

3. Территории проживания коренных малочисленных народов отличаются на Севере не только экстремальными условиями проживания, но и тем, что на одной территории одновременно осуществляются как традиционные виды хозяйственной деятельности, так и разработка и добыча полезных ископаемых. На территориях проживания коренных малочисленных народов сосредоточен значительный ресурсный потенциал России, использование которого является одним из важнейших источников пополнения государственной казны. Промышленное освоение этих территорий затрагивает жизненные интересы коренного населения, ведущего на них традиционную хозяйственную деятельность, заключающуюся в занятии оленеводством, охотничьим, рыболовным и другими промыслами.

Как показала практика, в результате промышленного освоения Севера нарушается экологический баланс территорий проживания коренных малочисленных народов. Непоправимый урон окружающей среде наносит загрязнение этих территорий отходами нефтяных и газовых промыслов. Из-за эксплуатации транспортных средств разрушается растительный покров тундры, сокращаются площади выпаса оленей, наблюдаются случаи браконьерства.

Учитывая сложившуюся ситуацию и конкретизируя обозначенные выше направления в законодательной деятельности, необходимо, на мой взгляд, безотлагательно разрабатывать злободневные на сегодняшний день законопроекты, которые должны быть направлены на:

- обеспечение экологической безопасности;

- адекватное возмещение ущерба, убытков, наносимых исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

- обеспечение безвозмездного и долговременного использования земель и традиционных природных ресурсов, необходимых для сохранения и развития традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России.

В целях решения обозначенных проблем депутатами шестого созыва Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проводится разработка ряда законопроектов.

1) Прошло около 15 лет после принятия Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Некоторые понятия, используемые в нем, требуют уточнения; в действующем федеральном законодательстве уже используются новые термины, которые необходимо расшифровать. В настоящее время на рассмотрение в Государственную Думу

внесен законопроект "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", устанавливающий такие понятия, как "традиционное природопользование", "традиционная хозяйственная деятельность", "представители других этнических общностей", "места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности" и другие.

2) Действующим законодательством установлено, что многие льготы и преференции распространяются только на лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Однако после исключения из документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, графы "национальность", возникают трудности при получении квот на добычу водных биологических ресурсов, а также при закреплении охотничьих участков и так далее. Кроме того, согласно пункту 38 Административного регламента Минздравсоцразвития России к заявлению о назначении социальной пенсии должны быть приложены дополнительные документы, подтверждающие принадлежность заявителя к малочисленным народам Севера. В связи с этим в Государственной Думе разрабатывается законопроект, который даст право Правительству Российской Федерации определять порядок отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам.

Кроме того, как было отмечено выше, в связи с интенсивной добычей природных ресурсов наносится ущерб исконной среде обитания и традиционному образу жизни малочисленных народов, поэтому в законопроекте закрепляются нормы, позволяющие Правительству Российской Федерации утверждать методику возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов деятельностью хозяйствующих субъектов и физических лиц, для обязательной выплаты суммы данного ущерба всеми хозяйствующими субъектами.

3) Разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации). Необходимость разработки этого законопроекта вызвана тем, что в разных федеральных законах употребляются различные термины.

Так, в статье 1 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" применяется термин "места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности", а в статье 1 Федерального закона "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" применяется понятие "территории традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы", в то же время в статье 18 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" применяется термин "на территориях ком-

пактного проживания коренных малочисленных народов". Всё это вызывает разночтения и создает трудности в правоприменительной практике.

Проведенный анализ федерального законодательства показал, что необходимо унифицировать терминологию, касающуюся коренных малочисленных народов не только Севера, Сибири и Дальнего Востока, а Российской Федерации в целом; в противном случае в законодательстве Российской Федерации возникает правовая коллизия.

Данный законопроект предусматривает внесение изменений в 26 федеральных законов; им предлагается внести изменения во всё федеральное законодательство в части единообразного применения терминологии.

В заключение хотел бы сказать, что вопросы сохранения и развития традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России смогут получить свое разрешение при условии, если мы избавимся от декларативности в правовых актах, а решение указанных вопросов станет на деле одним из основных направлений государственной национальной, социальной политики, если они будут решаться комплексно при реализации промышленных проектов на территории Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Необходимо помнить, что культура и образ жизни коренных малочисленных народов находятся под угрозой исчезновения, и если мы сегодня не начнем решать обозначенные проблемы, то это может привести к непоправимым последствиям.

**ПРАКТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩИН
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА
И ИХ ТРАДИЦИОННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)**



А.В. КРИВОШАПКИН,

заместитель Председателя

Государственного Собрания (Ил Тумэн)

Республики Саха (Якутия),

*президент Ассоциации коренных малочисленных
народов Севера Республики Саха (Якутия),*

кандидат социологических наук, академик

Сохранение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера зависит не только от сохранения культурного наследия и языка, самоидентификации представителей коренных малочисленных народов, но и от сохранения экономической базы — развития кочевых родовых общин, деятельность которых направлена на развитие традиционных отраслей хозяйствования (охота, рыболовство, оленеводство) и традиционных ремесел.

Деятельность кочевых родовых общин коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия) регулируется федеральными законами, отдельными нормами Налогового, Земельного, Лесного, Водного кодексов Российской Федерации, отраслевыми федеральными законами, законами и нормативными правовыми актами Республики Саха (Якутия).

Республика Саха (Якутия) является пионером в вопросе законодательного обеспечения организации и деятельности кочевых родовых общин. В начале 90-х годов прошлого века благодаря принципиальной позиции народных депутатов из числа коренных малочисленных народов Севера Верховный Совет Якутской АССР XII созыва принял Закон республики "О кочевой родовой общине малочисленных народов Севера". Это историческое событие произошло 23 декабря 1992 года.

Принятый закон в сложное, непредсказуемое время, связанное с развалом Советского Союза, оказал огромное положительное влияние не только на кочевые родовые общины Якутии, но и привлек внимание к проблемам общин в других субъектах Российской Федерации, где проживают представители коренных

малочисленных народов Севера. Республиканский закон послужил основой для разработки и принятия в 2000 году Федерального закона "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

С развитием федерального и регионального законодательства в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока были внесены изменения и дополнения в республиканский закон об общинах. В 2003 году была принята новая редакция закона Республики Саха (Якутия) о родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера.

На сегодняшний день в Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Саха (Якутия) зарегистрирована 91 кочевая родовая община. При этом надо учитывать тот факт, что в свое время многие кочевые родовые общины Якутии прошли перерегистрацию и зарегистрировались в качестве различных коммерческих организаций — ООО, СХПК, ПК и так далее, оставив словосочетание "кочевая родовая община" только в их наименованиях. Это произошло в результате того, что в соответствии с действовавшим бюджетным законодательством Министерство сельского хозяйства Республики Саха (Якутия) отказывало в выдаче субсидий некоммерческим организациям — кочевым родовым общинам коренных малочисленных народов Севера.

Повторная перерегистрация и возврат к статусу кочевых родовых общин связаны с финансовыми и иными затратами (регистрация некоммерческих организаций производится только в г. Якутске). В связи с этим многие общины в настоящее время зарегистрированы в качестве коммерческих предприятий. В Якутии насчитывается около 200 организаций различной формы собственности, в наименовании которых содержится словосочетание "кочевая родовая община".

Большинство кочевых родовых общин и организаций коренных малочисленных народов Севера занято в традиционных для Севера отраслях: оленеводство (77 организаций), охотничий промысел (138 организаций), рыболовство (52 организации).

Вопросы организации и функционирования кочевых родовых общин нашли отражение во многих нормативных правовых актах республики, основными из которых являются:

1) Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 года 82-З № 175-III (в ред. от 15 октября 2009 года) "О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера" (новая редакция);

2) Закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 года 59-З № 121-III (в ред. от 16 декабря 2010 года) "О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей (территорий) их компактного проживания в Республике Саха (Якутия)" (новая редакция);

3) Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 года 207-З № 419-III (в ред. от 27 декабря 2006 года) "О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)" (новая редакция);

4) Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 года 227-З № 461-III (в ред. от 18 июня 2009 года) "О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера" (новая редакция);

5) Закон Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2006 года 370-З № 755-III (в ред. от 15 октября 2009 года) "О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)";

6) Закон Республики Саха (Якутия) от 1 марта 2011 года 897-З № 715-IV "О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)";

7) Закон Республики Саха (Якутия) от 19 июня 2007 года 464-З № 945-III (в ред. от 14 апреля 2011 года) "О рыболовстве, рыбном хозяйстве и сохранении водных биологических ресурсов";

8) Закон Республики Саха (Якутия) от 29 июня 2006 года 357-З № 727-III (в ред. от 28 сентября 2011 года) "Об охоте и охотничьем хозяйстве" (новая редакция);

9) Закон Республики Саха (Якутия) от 2 июля 1998 года 3 № 29-II (в ред. от 15 декабря 2011 года) "О недрах";

10) постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 17 декабря 2007 года № 515 "О Концепции устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) до 2020 года";

11) постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 19 августа 2008 года № 336 "О Комплексном плане мероприятий Республики Саха (Якутия) по проведению Второго Международного десятилетия коренных народов мира".

Несмотря на весомую поддержку со стороны органов государственной власти Якутии, приходится констатировать, что нет серьезных ощутимых результатов в развитии кочевых родовых общин коренных малочисленных народов Севера. Соответственно, остается множество нерешенных проблем, прямо или косвенно влияющих на жизнедеятельность общин.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим немаловажную роль в защите конституционных прав коренных малочисленных народов имеют разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов на федеральном уровне.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, одной из главных задач которой является содействие развитию общин и других форм самоуправления малочисленных народов Севера.

Решение этой задачи в соответствии с Концепцией предусматривает:

привлечение уполномоченных представителей малочисленных народов Севера к участию в проведении общественных экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

проведение консультаций с малочисленными народами Севера до начала реализации проектов промышленного освоения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

развитие форм социального и государственно-частного партнерства представителей малочисленных народов Севера, органов государственной власти и органов местного самоуправления, промышленных компаний;

привлечение представителей малочисленных народов Севера к участию в охране объектов животного и растительного мира в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

поддержку развития территориального общественного самоуправления и общинных форм самоуправления малочисленных народов Севера.

Эти положения в настоящий момент не получили соответствующих механизмов реализации. В той или иной форме они реализуются во многих субъектах Российской Федерации, где проживают представители коренных малочисленных народов Севера. Однако полноценное развитие эти положения получают только в случае установления четких правовых норм, регулирующих данные вопросы, на федеральном уровне.

Исходя из этого, отметим основные задачи, требующие скорейшего решения.

Первая — установление правового режима территорий традиционного природопользования, то есть разработка и принятие Правительством Российской Федерации Положения о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Федеральный закон относительно таких территорий был принят в 2001 году, и все эти годы общественные организации и общины коренных народов настойчиво ставили и ставят вопрос о необходимости принятия такого Положения. Это ключевой вопрос: без решения земельного вопроса на федеральном уровне в социально-экономическом положении коренных малочисленных народов, несмотря на принимаемые меры на уровне субъектов Федерации, не будет заметного улучшения.

Вторая задача. Продолжается реализация инвестиционного проекта "Комплексное развитие Южной Якутии", который предусматривает интенсивное промышленное освоение этого региона республики. Приняты акты, регулирующие процесс взаимодействия между промышленными компаниями и коренными народами. Однако в действительности существует настоятельная потребность в содействии со стороны властных структур для организации цивилизованного диалога и общения между корпорациями и общинами КМНС. Возможно, требуется подписание трехсторонних соглашений между Прави-

тельством Республики Саха (Якутия), промышленными компаниями и общественными организациями коренных малочисленных народов Севера.

Третья задача — решение вопросов развития традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (оленьеводства, охотничьего промысла и рыболовства).

Отрасль оленеводства в республике постепенно выходит из кризиса, с каждым годом растет поголовье оленей. Однако проблем в оленеводстве в целом все еще остается много: это нерешенные жилищные вопросы, строительство производственных баз, недостаточное снабжение оленеводов палаточным материалом, неполный охват ежегодной диспансеризацией всех оленеводов, низкий уровень их жизни и так далее.

Кочевой образ жизни оленеводы ведут в крайне тяжелых условиях. Основной потребностью оленеводов является теплое кочевое жилье. В целях решения этих вопросов был принят Закон Республики Саха (Якутия) "О кочевом жилье для работников традиционных отраслей Севера Республики Саха (Якутия)", устанавливающий основные виды и требования к кочевому жилью, порядок финансирования расходов на обеспечение кочевым жильем работников традиционных отраслей.

Решение этих и других вопросов развития оленеводства невозможно только при поддержке региональных властей. Северные субъекты Российской Федерации, представители общественных организаций коренных малочисленных народов Севера уже в течение многих лет отмечают насущную потребность в разработке и принятии федерального закона о северном домашнем оленеводстве. Вопрос поднимается давно, а закона до сих пор нет, нет адресной поддержки конкретного человека труда со стороны федеральной власти.

Проблемы реализации прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на традиционное природопользование, в том числе на традиционное рыболовство, широко известны. В последние годы этому было посвящено немало совещаний, документов разного уровня, различных писем и обращений, направленных как организациями коренных народов, так и регионами Дальнего Востока Российской Федерации.

Последние изменения, внесенные в федеральное законодательство, существенно ограничивают доступ малочисленных народов Севера к водным биологическим ресурсам, создают административные барьеры.

Как показали проведенные конкурсы на право заключения договоров о предоставлении рыбопромысловых участков, не соблюдается принцип учета интересов коренных малочисленных народов, для которых рыболовство является основой существования. От представителей коренных малочисленных народов и их общин поступают многочисленные жалобы по фактам нарушения их прав.

Для представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации охота остается одним из основных видов традиционного природопользования. Поэтому вопросы, связанные с совершенствованием законодательства в этой сфере, затрагивают жизненные интересы всех представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Одним из основополагающих нор-

мативных правовых актов здесь является Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", регулирующий вопросы охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

В ходе реализации данного федерального закона в Республике Саха (Якутия) за объединениями коренных малочисленных народов Севера закреплено более 50 млн. га охотничьих угодий, что составляет примерно 37 процентов от всего объема закрепленных угодий. Этому способствовало также то обстоятельство, что в состав Совета по охоте и охотничьему хозяйству при Правительстве Республики Саха (Якутия) был включен представитель Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия).

Однако наряду с положительными моментами, связанными с принятием и реализацией данного закона, наблюдаются некоторые упущения, связанные с недостаточным учетом особенностей ведения охотничьего хозяйства представителями коренных малочисленных народов Севера. Статья 71 закона устанавливает единовременную плату за переоформление ранее предоставленных долгосрочных лицензий. Размер платы установлен в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 490 (для Якутии — 1 рубль за 1 га). Это минимальная ставка по России, но даже она неподъемна для кочевых родовых общин коренных малочисленных народов Севера. С учетом того что за объединениями коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) закреплено более 50 млн. га, это составит существенную сумму. При этом необходимо дополнительно учитывать размер арендной платы за предоставляемые охотничьи угодья, платы за разрешения на добычу охотничьих ресурсов, расходов по проведению охот- и лесоустройства, мероприятий по охране животного мира, по защите охотничьих ресурсов от болезней, проведения противопожарных и биотехнических мероприятий и так далее.

Необходимо совершенствовать процедуры предоставления участков для осуществления рыболовства и охоты представителями коренных малочисленных народов Севера. Также на федеральном уровне требуется принятие решений по развитию сети факторий, содействию формированию рынков сбыта продукции традиционных отраслей Севера.

Четвертая задача. В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р утверждены перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. В данных перечнях места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия) определены в пределах 70 населенных пунктов — местностей (территорий) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия),

установленных в соответствии с Законом Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 года 3 № 121-III "О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей (территорий) их компактного проживания в Республике Саха (Якутия)".

К сожалению, федеральный перечень во многом, что касается организации и деятельности кочевых родовых общин в Республике Саха (Якутия), является отрицательным фактором. К примеру, Законом Республики Саха (Якутия) "О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей (территорий) их компактного проживания в Республике Саха (Якутия)" установлен перечень возрождаемых населенных пунктов и территорий в пределах границ землепользования кочевых родовых общин. Представители коренных малочисленных народов Севера, желающие переехать в эти наследи и заняться традиционной хозяйственной деятельностью, сталкиваются с постоянными отказами Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Якутии в регистрации кочевых родовых общин. Причина отказов — регистрация (прописка) граждан в местах, не указанных в федеральном перечне (многие представители коренных малочисленных народов Севера зарегистрированы в районных центрах, хотя фактически проживают в местах компактного проживания КМНС).

В связи с этим в целях защиты и реализации прав коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), учитывая, что порядок реализации этих прав определен в пределах мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, необходимо внести изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р "Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации". Необходимо определить места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) на уровне муниципальных улусов (районов).

Пятая задача — вопрос, который напрямую не затрагивает проблемы создания и деятельности кочевых родовых общин, но решение которого будет способствовать восстановлению нарушенных прав и свобод, совершенствованию законодательства о кочевых родовых общинах коренных малочисленных народов Севера и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права. Это вопрос создания в Якутии специального органа — Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера. Органы государственной власти Республики Саха (Якутия) считают создание такого органа нецелесообразным, упоминая при этом, что в Якутии функционирует Департамент по делам народов Республики Саха (Якутия). Но указанный департамент является всего лишь частью исполнительной власти республики, в его функции не входит обеспечение соблюдения прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера.

Создание института Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера, безусловно, способствовало бы соблюдению прав корен-

ных малочисленных народов Севера, дальнейшему совершенствованию законодательства и правовому просвещению по вопросам реализации прав коренных малочисленных народов Севера.

В заключение хотелось бы отметить, что законодательное обеспечение организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера во многом зависит и от активистов и общественных организаций коренных малочисленных народов Севера соответствующего субъекта Российской Федерации. Как показывает практика, в регионах, где существуют активно действующие общественные организации и объединения коренных малочисленных народов Севера, которые на различных уровнях последовательно поднимают вопросы совершенствования законодательства о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока, наиболее сильно развита нормативно-правовая база.

Стремительно меняющаяся действительность требует, чтобы общественные организации коренных малочисленных народов Севера вышли на международный уровень. Имеется в виду обмен опытом работы с общественными организациями коренных народов США, Канады, Дании (Гренландия) и других скандинавских стран. Особого внимания требуют вопросы законодательного обеспечения земельных отношений, выплаты компенсаций за природные ресурсы, что практикуется в названных странах.

Коренные малочисленные народы Севера — мужественные народы, закаленные в вечной борьбе с природными стихиями и катаклизмами. Они уверенно впишутся в цивилизованный мир XXI столетия.

СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ И ТЕНДЕНЦИИ В СЕВЕРНОМ ОЛЕНЕВОДСТВЕ РОССИИ



Д.О. ХОРОЛЯ,

*депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
член Комитета Государственной Думы
по региональной политике и проблемам
Севера и Дальнего Востока,
президент Союза оленеводов России*

С северным оленеводством в нашей стране связаны интересы значительной части коренного населения.

Оленеводство развито на всем протяжении полярно-тундровой зоны, подзонах лесотундры и северной тайги, на площади около 3 млн. кв. километров, что составляет около 30 процентов всей площади Крайнего Севера и приравненных к нему территорий.

В биологическом круговороте особая роль оленеводства заключается в том, что с его участием ценные — а в некотором роде уникальные — продукция и сырьё создаются на основе не используемого ни в одной из форм человеческой деятельности природного ресурса — оленьих пастбищ.

Запасы кормовых растений в указанных подзонах относительно невелики. Так называемый хозяйственный запас составляет в среднем 5 — 10 центнеров на 1 га воздушно-сухой массы, пригодной для использования.

Требуются значительные площади выпаса; они составляют в среднем 80 — 100 га пастбищ на 1 голову в год для домашних оленей и в 2—3 раза больше — для диких северных оленей¹. Указанные обстоятельства, а также сезонность развития кормовых растений и доступность пастбищных кормов предопределили необходимость круглогодичного производственного кочевания с целью использования в экономике традиционного хозяйствования более 4 млн. тонн кормовых единиц.

Оленеводами России в результате многолетней направленной селекционной работы созданы четыре породы северных оленей, адаптированных к определенным хозяйственным и экологическим условиям: в северо-восточной части России (Чукотка и три улуса Якутии) районирован чукотский тундровый олень с малоягельным типом рациона; в лесной и частично лесотундровой зонах Си-

¹ Источник: В.Н. Андреев. 1976 год.

бири и Дальнего Востока разводят оленей эвенкийской и эвенской пород с высококалорийным рационом пастбищных кормов; на огромной территории от Таймыра до Кольского полуострова разводят оленей ненецкой породы с обычным лесотундровым рационом кормления. Более 60 процентов поголовья этой породы оленей сосредоточено в хозяйствах Ямало-Ненецкого автономного округа.

Заслуживает отдельного внимания проблема сохранения уникальной породной группы тофоларского (карагасского) оленя, сохранившегося в чистоте в Нижнее-Удинском районе Иркутской области. Это уникальное животное всегда было основой сохранения традиционного образа жизни коренного малочисленного народа тофалары (тофа). Без своего кормильца-оленя этот народ осиротевает и исчезнет вместе со своей материальной и духовной культурой.

Состояние отрасли

Общеизвестно, что характерные черты систем ведения северного оленеводства обусловлены суровыми условиями кормления и круглогодичного содержания животных; к тому же этой отраслью в стране занимаются исключительно представители более 20 коренных народов Севера. Оленеводство является основным, определяющим локомотивом комплексного использования ресурсной базы в интересах занятости всего населения в традиционном охотничьем и рыбном промыслах, а также в сборе дикорастущих ягод и лекарственных растений.

В поисках богатых кормами оленьих пастбищ, ареалов популяции диких промысловых животных, рыбопромысловых водоемов кочевое оленеводческое население вынужденно расселялось на просторах тундры, лесотундры и тайги, создавая таким образом сначала не связанные друг с другом кочевые поселения, а затем и стационарные.

Таким образом, возникла проблема занятости теперь уже оседлого населения в традиционных отраслях хозяйствования северных народов.

Происшедшее в процессе реформ перераспределение выгодных промысловых ресурсов не в пользу коренного населения, резкое снижение поголовья северных оленей, производство по переработке оленеводческо-промысловой продукции и сырья спровоцировали потерю около 20 тыс. рабочих мест. Без стабильных источников дохода оказалась значительная часть представителей малочисленных народов Севера, в том числе и ранее занятых в оленеводстве.

Позитивные изменения в социально-экономическом направлении стали происходить лишь после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2000 года № 382 "О дополнительных мерах государственной поддержки северного оленеводства в 2000—2005 годах". В целях реализации указанного постановления Союзом оленеводов была разработана программа мер по стабилизации и развитию оленеводства в России. После одобрения II Съездом оленеводов России эта программа была направлена во все оленеводческие регионы и получила конкретное обоснование мер финансовой поддержки в составе схемы использования земель Крайнего Севера на основе расчета затрат по технологическим картам.

Следует также отметить, что данное постановление Правительства Российской Федерации стимулировало увеличение доли государственной поддержки из региональных бюджетов.

Практика реализации ныне действующей программы развития оленеводства на 2008—2012 годы показывает, что северное домашнее оленеводство чутко реагирует на экономическую поддержку государства. При условии создания стабильного, законодательно закреплённого механизма реализации политики государственной поддержки на предстоящий плановый период, на 2013—2015 годы и до 2020 года оленеводство может и должно стать социально-экономической основой для устойчивого развития территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на указанный период предусматривается дальнейшая поддержка оленеводства. За счет средств федерального бюджета предполагается предоставлять бюджетам субъектов Российской Федерации субсидии на содержание поголовья северных оленей для сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей на условиях софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с уровнем софинансирования, утвержденным Министерством сельского хозяйства Российской Федерации на очередной финансовый год.

Но при этом без поддержки по-прежнему остается поголовье оленей, находящееся в хозяйствах населения, поэтому за последние 10 лет здесь произошло снижение численности оленей почти на 100 тыс. голов.

Анализ состояния отрасли и динамика роста поголовья домашних оленей в сельхозпредприятиях и хозяйствах населения убедительно показывает уровень эффективности использования господдержки (таблица 1).

Таблица 1

Поголовье северных оленей (тыс. голов)

Год	Все категории хозяйств	Сельхозпредприятия	Хозяйства населения	Крестьянские (фермерские) хозяйства
1990	2260,6	1833,6	427,0	
1991	2207,8	1748,1	457,2	2,5
1992	2126,6	1579,0	461,0	86,6
1993	1965,5	1313,2	533,9	118,4
1994	1833,9	1163,7	583,4	86,7
1995	1695,0	1039,9	583,3	71,8
1996	1592,3	948,3	586,4	57,6
1997	1484,6	854,9	587,8	41,9
1998	1357,3	753,6	509,7	94,0
1999	1244,0	665,5	554,8	23,7
2000	1196,7	633,6	546,6	16,5

Год	Все категории хозяйств	Сельхозпредприятия	Хозяйства населения	Крестьянские (фермерские) хозяйства
2001	1246,4	641,4	580,1	25,0
2002	1236,5	633,0	574,8	28,7
2003	1275,1	699,8	546,7	28,6
2004	1281,1	762,5	495,2	23,5
2005	1298,5	769,9	503,4	25,3
2006	1445,5	815,1	601,3	29,1
2007	1475,3	943,1	515,3	16,9
2008	1523,0	1003,3	501,4	18,2
2009	1553,4	1048,7	487,8	16,9
2010	1571,0	1059,9	486,4	24,7
2011	1583,0	1069,1	484,6	29,2

Основываясь на показателях численности поголовья и продуктивности за предкризисный 1990 год, Союз оленеводов добивается планомерного его восстановления. Но несмотря на значительный рост поголовья по отношению к уровню переломного 2000 года, почти в половине оленеводческих регионов поголовье составляет менее 30 процентов от уровня 1990 года и в трети хозяйств — менее 70 процентов. Лишь в Ямало-Ненецком автономном округе численность поголовья больше уровня 1990 года; в хозяйствах населения здесь сосредоточено 75 процентов российского поголовья. Вызывает тревогу состояние оленеводства в Мурманской области, где при незначительном уменьшении стада производство поголовья на реализацию сократилось в 4 раза.

Оценивая нынешнее состояние отрасли оленеводства, необходимо осознать, что нет и не может быть простых решений по выводу ее из кризисного состояния. Субсидирование отрасли из федерального и региональных бюджетов должно сопровождаться комплексом организационно-хозяйственных мер, обеспечивающих решение конкретных производственных и социально-экономических задач. При этом необходимо учитывать этнические стереотипы поведения оленеводческих сообществ, их выбор институциональных форм оленеводства, бережное отношение к традиционному укладу, выбор точек экономического роста.

За прошедшее десятилетие в отрасли обеспечен прирост поголовья (более 380 тыс. голов), расширились возможности в сфере занятости коренного населения в традиционном хозяйствовании. Но ожидаемого пополнения, молодого поколения кадров оленеводов не наблюдается, может быть, за исключением Ямало-Ненецкого автономного округа и Республики Саха (Якутия), где лучше сохранены семейные устои и традиционность в занятии оленеводством, отчасти и потому, что в период реформ в этих регионах не было заезжих руководителей.

Ситуация в оленеводстве, как и в любом другом производстве, определяется условиями и уровнем оплаты труда работников и уровнем социальной защищенности семьи, хотя, как и в дореформенный период, необходимо учитывать,

что северное оленеводство и традиционные промыслы функционируют в кочевом режиме, осваивают ресурсы на территориях с абсолютно и экстремально дискомфортными природно-климатическими условиями. Эти обстоятельства кратно увеличивают затраты на жизнеобеспечение работающего, ребенка и пожилого человека.

К сожалению, в действующей ныне на федеральном уровне нормативно-правовой базе указанные обстоятельства не учитываются. Принципам рыночной экономики, правового государства реально отвечает только политика партнерства по отношению к малочисленным народам, а переход к партнерству, пущенный на самотек, — процесс непременно длительный, в ходе которого аборигены Арктики могут просто исчерпать резерв своего здоровья. Прогноз автора книги "Арктика. XXI век" оказался пророческим¹.

В результате недооценки оказания минимальной государственной поддержки в 1990-е годы — начале 2000-х годов в регионах развитого оленеводства исчезли крупные оленеводческие хозяйства. Повсеместно снизилась продуктивность отрасли, в том числе из-за отсутствия эффективной системы управления рисками, связанными с сохранением поголовья оленей.

В течение многих лет не наблюдается прирост поголовья в республиках Бурятия и Тыва, Сахалинской, Магаданской, Иркутской и Амурской областях, в Хабаровском и Камчатском краях, Эвенкийском и Туруханском муниципальных районах Красноярского края.

В целом в регионах Дальневосточного и Сибирского федеральных округов не используется соответственно 60 и 50 процентов пастбищ, в то же время здесь — самый высокий уровень безработицы среди коренного населения (таблица 2).

Таблица 2

**Использование оленьих пастбищ
в разрезе автономных округов, областей, краев и республик
(на 1 января 2010 года)**

Наименование субъектов Федерации	Всего земель в административных границах *, тыс. га	Общая площадь оленьих пастбищ *, тыс. га	Проектная оленеемкость (тыс. гол.) (данные 2008 года)	Фактическое поголовье на 1 января 2010 года	Возможности роста поголовья до 2020 года, (тыс. гол.)	
					+	до
Российская Федерация	1 709 824, 20	320 035, 20	2 183	1552, 6	263, 4	1816, 0
Северо-Западный ФО	168 696, 80	26 913, 60	355, 7	311, 8	16, 5	328, 3
Республика Коми	41 677, 40	6 342, 00	110,0	82,0		82,0
Архангельская область	41 310,10	1069, 50	2,0	1,7		1,7
Ненецкий АО	17 681,00	12 375,00	180,0	165,6	15,0	180,6
Мурманская область	14 490,20	7 127,10	63,7	62,5	1,5	64,0
Уральский ФО	181 849,70	54 638,10	500,0	692,3	7,3	699,6
Тюменская область	16 12,20					

¹ Источник: М.Е. Николаев. Арктика. XXI век. 1999.

Наименование субъектов Федерации	Всего земель в административных границах *, тыс. га	Общая площадь оленных пастбищ *, тыс. га	Проектная оленеёмкость (тыс. гол.) (данные 2008 года)	Фактическое поголовье на 1 января 2010 года	Возможности роста поголовья до 2020 года, (тыс. гол.)	
					+	до
Ханты-Мансийский АО — Югра	53 480, 10	6 086, 50	48,0	32,7	7,3	40,0
Ямало-Ненецкий АО	76 925,00	48 551,60	452,0	659,6		659,6
Сибирский ФО	514 495,30	49 825,80	175,6	78,7	35,6	114,3
Республика Бурятия	35 133,40	474,60	2,0	1,0	1,0	2,0
Республика Тыва	16 860,40	1 529,00	6,0	2,2	3,0	5,2
Красноярский край	236 679,70	45 354,50	156,6	73,1	28,0	101,1
в т.ч. Таймырский муниципальный район		33 194,7	91,60	67,9	21,0	88,9
в т.ч. Эвенкийский муниципальный район		12 150,8	65,0	4,7	7,3	12,0
Иркутская область	77 484,60	141,70	1,0	0,6	0,4	1,0
Читинская область	41 230,00	2 326,00	10,0	1,8	3,2	5,0
Дальневосточный ФО	616 932,90	188 657,70	1 151,7	469,998	203,8	673,6
Республика Саха (Якутия)	308 352,30	92 453,70	406,2	201,1	50,0	251,1
Хабаровский край	78 763,30	17 044,60	50,5	8,1	12,0	20,1
Амурская область	36 190,80	543,70	21,6	6,3	4,0	10,3
Камчатский край	46 427,50	16 506,20	135,0	37,1	13,0	50,1
в т.ч. Корякский муниципальный район		15 704,00				
Магаданская область	46 246,40	18 475,90	122,0	19,4	11,0	30,4
Сахалинская область	8 710,10	1 035,80	5,8	0,2	1,8	2,0
Чукотский АО	72 148,10	42 597,80	410,6	197,6	60,0	257,6

* на 1 января 2009 года.

Пути решения проблем

Сложившуюся ситуацию невозможно изменить, если коренные малочисленные народы не станут реальными субъектами экономических, этносоциальных и этнокультурных отношений. Это очень важно, в этом — суть политики государственного партнерства.

На федеральном уровне необходимо создание такого механизма, который обеспечил бы непосредственное участие самих народов и их общественных институтов самоуправления в выработке, принятии и реализации решений, определяющих их настоящее и будущее, гарантирующее полное материальное самообеспечение.

Для улучшения социально-экономического положения оленеводов в российском обществе необходима также легализация и гармонизация их отношений с государством и бизнесом.

Жизнь подтверждает, что ни государство, ни бизнес, к сожалению, не замечают существования оленеводов, в том числе их острых проблем жизнеобеспечения.

В преобладающем большинстве северных оленеводческо-промысловых регионов оленеводы и промысловики не имеют минимально необходимой производственно-технологической базы для убоя оленей, хранения, переработки продукции и сырья оленеводства, рыболовства, охоты, собирательства дикоросов и лекарственных растений.

По этой причине продукция отраслей традиционного хозяйства Севера превратилась в источник дешевой продукции и сырья для других отраслей и для официальных заготовителей, переработчиков, уполномоченных органами государственной власти регионов и муниципальных образований. Известны факты несвоевременных расчетов за полученную продукцию, волевого установления явно заниженных цен на мясо, отказа от оплаты за субпродукты, а также факты явного обмана оленеводов-частников.

Поэтому очень важно в комплексе необходимых мер предусмотреть внедрение ресурсосберегающих, "умных", прорывных технологий, что способно обеспечить гармонию с природой, условия для создания в регионах собственной базы оленеводческих хозяйств в виде убойных комплексов с холодильными емкостями (типа Ямальского). Без этого невозможно обеспечить реализацию товарного поголовья в оптимальные сроки при наивысшей упитанности животных, а также осуществить полный отбор и консервацию крови, эндокринного, ферментного, побочного и кожевенного сырья.

Указанная продукция оценивается в несколько раз дороже мяса, но не используется из-за отсутствия условий для отбора и консервации сырья. Гарантированные объемы изготовления и реализации товарных полуфабрикатов оживят экономику оленеводческих хозяйств и определяют условия для создания производственных мощностей по глубокой переработке до фармацевтических, лечебных препаратов для внутреннего и внешнего рынков.

Деятельность в указанном направлении в отрасли оленеводства потребует осуществить в рамках ведомственной целевой программы развития отрасли до 2015—2020 годов строительство 23 убойных технологических линий различной производительности с холодильными емкостями, 4 кожевенных заводов в комплексе с пошивочными цехами, а также линий глубокой переработки мяса для собственного потребления (для населения северных городов и сел) и обеспечения нужд социальных учреждений (больниц, детских дошкольных учреждений, школ и интернатов).

Необходимо также учитывать потребности внутреннего рынка в пантовой и эндокринно-ферментной продукции. Исследования российских ученых-медиков Н.С. Осинцева и В.Г. Шелепова в области клинических свойств пантовой и эндокринно-ферментной продукции убедительно подтверждают их роль в профилактике болезней. Ценность северного оленеводства состоит еще и в том,

что его продукция является не только продуктом питания, но и источником здоровья, и ценность ее растет пропорционально глубине научных разработок именно в этом направлении.

Очевидно, что стихийная торговля эндокринно-ферментным сырьем малоэффективна; необходимо создавать собственную базу переработки сырья до биологически активных форм, цена которых превышает цену сырья в тысячи раз. Чтобы использовать огромный потенциал российского оленеводства, необходимо в рамках указанной программы решить вопрос о строительстве завода на базе действующего предприятия ЗАО "Фермент". Указанный комплекс мер будет способствовать восстановлению поголовья оленей и экономической эффективности отрасли, притоку и закреплению в традиционной отрасли хозяйствования молодых квалифицированных кадров, укрепит научно-культурные связи северных народов.

Резервы увеличения объемов реализации продукции и сырья есть в каждом оленеводческом хозяйстве: они кроются в непомерно высоких непроизводительных отходах как в процессе воспроизводства стада, так и — особенно — при реализации товарного поголовья. В ряде крупных оленеводческих регионов в период 2008—2011 годов объемы непроизводительных отходов оказались больше уровня хозяйственного использования (Чукотский автономный округ, Мурманская, Магаданская области, Камчатский край).

Органы хозяйственного управления и руководители региональных объединений оленеводов обязаны организовать разработку и внедрение зональных оптимизированных систем защиты поголовья оленей от хищников, гнуса, оводов, а также мер по профилактике некробактериоза как основных факторов, пагубно влияющих на состояние и экономику отрасли. При этом необходимо учитывать, что показатели эффективности отрасли оленеводства и в целом отраслей традиционного хозяйствования малочисленных народов Севера во многом зависят от состояния производственно-технологической инфраструктуры на маршрутах выпаса, наличия стационарных и переносных коралей, жилищно-производственных баз, уровня обеспеченности ветеринарными препаратами, ветеринарным инструментарием для проведения ветеринарно-профилактических мероприятий и, что немаловажно, от наличия добротного кочевого жилья и всего материально-технологического комплекса, кочевой жизнедеятельности оленеводов и промысловиков.

Совершенно очевидно, что из стационарных поселений невозможно осваивать олени пастбища площадью более 300 млн. гектаров, охотничьи угодья площадью 650 млн. гектаров, внутренние озерные, рыбопромысловые водоемы площадью более 7,5 млн. гектаров. Эти территории являются территорией жизнедеятельности этнических сообществ Севера, здесь формируются их рабочие места и экономическая основа жизни. Ведя кочевой образ жизни, северные народы России достигли гармонии, единства с окружающей средой; они тысячами неистощительно используют растительные и живые природные ресурсы. В их жизнеобеспечении используется более 10 тыс. единиц зимнего и летнего кочевого жилья различных типов, более 120 тысяч транспортных оленей (только в сельхозпредприятиях) и 2/3 мирового поголовья домашних северных

олений. Их знания и исторический опыт выживания в кочевом режиме обеспечивают сохранение экологического благополучия на огромной территории первозданной, дикой природы. Но, к сожалению, ошибочное рассмотрение кочевания как вынужденно отсталого образа жизни мешает законодательному закреплению основных моментов в этой сфере.

Все реформы в традиционной хозяйственной деятельности — насильственная коллективизация в 1930—1940 годах, перевод на оседлый образ жизни в 1950-х годах, ликвидация так называемых неперспективных мест поселения, преобразование колхозов в совхозы в 1960-х годах и поспешная, неподготовленная деколлективизация в 1990-х годах — проводились без учета мнения умудренных опытом народов и (что самое главное в реформах) без учета последствий их осуществления. Результат указанных "преобразований" очевиден. Каждое вероломное вторжение в социальную организацию кочующего населения, иллюзорно создавая позитивные перемены, на самом деле добавляло, увеличивало число безработных за счет потери профессиональных навыков и отказа в хозяйственной сфере от традиционных промыслов, за счет утраты преемственности поколений и возникновения негативных факторов психологического порядка.

Ситуация в сфере занятости малочисленных народов Севера особенно обострилась в 90-е годы XX века, с началом рыночных преобразований. По данным Росстата, в 1999 году списочная численность занятого населения в сельском и промысловом хозяйствах по сравнению с 1990 годом сократилась на 16,8 тысячи человек, или на 29,8 процента. В действительности же в традиционном хозяйстве малочисленных народов Севера численность сократилась более чем в два раза. В отдаленных национальных поселениях не имеют рабочих мест и доходов для жизни от 40 до 80 процентов лиц трудоспособного возраста. Наиболее низкая занятость зарегистрирована среди женщин трудоспособного возраста. Например, в обследованных селах лесных ненцев, нанайцев, кетов, негидальцев, саамов, удыгейцев, ульчей рабочие места имели лишь от 31 до 54 процентов представителей малочисленных народов Севера. Выпускники средних общеобразовательных школ, не имея специальности, вообще лишены возможности трудоустроиться, а безработные и бедные родители не в состоянии оплачивать учебу своих детей в средних и высших учебных заведениях.

В создавшейся ситуации следовало бы особо рассмотреть возможности соблюдения конституционных прав представителей малочисленных народов Севера на труд, внедрения в регионах Севера социальных стандартов их занятости.

Учитывая низкий уровень конкурентности аборигенов Севера на рынке труда, приоритетной сферой занятости следует считать их традиционную хозяйственную деятельность — оленеводство, промыслы, ремесленничество, собирательство дикоросов, привлечение к работе в заказниках и заповедниках. Естественная ресурсная база земель территорий традиционного природопользования позволяет занять в отрасли оленеводства и промыслах всё трудоспособное аборигенное население. Но решение такой задачи в среднесрочный период невозможно без законодательного признания на федеральном уровне хозяйст-

венной деятельности коренного населения Севера в кочевом и полукочевом режиме.

На наш взгляд, с учетом специфики жизнедеятельности кочевых народов специальный федеральный закон создаст механизм реализации конституционных прав на труд на естественной ресурсной базе, а также официально, на государственном уровне будет признан кочевой хозяйственно-бытовой комплекс и определены формы государственной поддержки при его создании и содержании.

Эта мера позволит предотвратить негативные депопуляционные процессы, а коренным малочисленным народам Севера — обрести социальную и экономическую устойчивость.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА ПРИОРИТЕТНЫЙ ДОСТУП К ОХОТНИЧЬИМ УГОДЬЯМ И РЕСУРСАМ



А.Г. ЛИМАНЗОВ,

вице-президент Ассоциации

коренных малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока Российской Федерации,

председатель правления Союза общин

коренных малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока Российской Федерации

Охота на протяжении всех этапов развития аборигенных народов является важнейшим направлением деятельности в комплексе традиционного хозяйствования. Для всех коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России охота является составной частью их культуры, духовного взаимоотношения с животным миром на земле — в тайге, тундре, горах, на воде — реках, морях, в океане. Рациональное использование природных ресурсов, духовное (религиозное) преклонение перед животным миром и передача традиционных знаний через поколения — все это способствовало созданию культурного наследия народов-охотников, которое сегодня актуально для глобализирующегося мира. По сути, все аборигены Севера, Сибири и Дальнего Востока охотники: рыбаки, оленеводы, собиратели. Для них охота — это не просто отрасль традиционного хозяйствования в общем рыночно-отраслевом понимании, это исторически сложившийся образ жизни, без сохранения которого сложно представить этническое будущее коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Комплексное ведение охотхозяйства на просторах Севера, Сибири и Дальнего Востока приносило государству прибыль, а аборигенное население при этом сохраняло свои традиционные навыки, реально обеспечивало свое социальное и культурное развитие. Продолжая применять свои традиционные знания, охотники из числа коренных малочисленных народов Севера сохраняли и приумножали численность животного мира на своих участках, проводили необходимые природоохранные и профилактические мероприятия, берегли среду обитания.

Развал системы государственной поддержки этой сферы, непродуманные изменения и грубое вмешательство в сложившуюся систему охотхозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, изъятие традиционных промысловых участков, их промышленное освоение, сокращение численности животного мира, отсутствие адекватной правовой государственной защиты и гарантий привели к негативным последствиям для целых народов, жизнеобеспечение которых зависит от традиционного хозяйствования.

Все это приводит к тому, что аборигены-охотники зачастую становятся заложниками новых распорядителей промысловых участков, которые считают животный мир сырьевым придатком. Практически стало нормой, когда аборигенам навязываются крайне низкие расценки на объекты животного мира и предельные объемы их добычи. В то же время открыт свободный доступ для браконьерских групп ко всем объектам животного мира, в том числе редким и исчезающим. Повсеместно сокращаются численность животных, их ареалы, постепенно меняются мышление и традиционное мировоззрение, исчезают гуманное охотопользование, единство с природой. Целые династии охотничьих семей вытесняются из зоны ведения традиционной охоты на своих территориях, так и не успев понять новые нормы природоресурсного законодательства; законные интересы коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока не находят отражения в правоприменительной практике. Приоритетное право представителей аборигенных народов вести традиционную хозяйственную деятельность на своих исконных землях стремительно выхолащивается.

Государство должно обратить внимание на необходимость сохранения и развития традиционных отраслей хозяйствования, прежде всего традиционной промысловой охоты. В настоящее время для многих представителей малочисленных народов охота и ведение охотничьего хозяйства — это единственный или основной вид традиционного природопользования и источник существования. Промысловая охота, переработка и реализация охотничьей продукции внесены в перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р.

В настоящее время продолжается формирование общин и национальных хозяйств коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Это необходимый процесс возрождения коллективной самоорганизации аборигенов Севера, который нуждается в государственном регулировании и защите. Сегодня общины обеспечивают рабочими местами и фактически сохраняют экономику многих национальных поселений Севера, Сибири и Дальнего Востока. Сейчас в России действует 1194 общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Государственная поддержка должна быть направлена на социально-экономическое развитие общин, обеспечение для них приоритетного доступа к использованию объектов животного мира, а также на создание действующих механизмов формирования и приоритетного закрепления за ними промысловых

участков, необходимых для комплексного ведения традиционного природопользования и хозяйственной деятельности. Необходимо принять срочные меры по обеспечению правового регулирования охотопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, учитывающего исторически сложившиеся формы и виды традиционной охоты, обеспечить правовой защитой тех, кто ведет традиционное природопользование. Надо отметить, что традиционное природопользование и традиционная охота также присущи старожильческому местному населению Севера, поэтому этот вопрос также нуждается в более четком правовом регулировании.

Говоря о формировании законодательной базы по природопользованию, надо отметить, что Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на протяжении многих лет выступает за необходимость учета специфики ведения традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

С вступлением в силу с 1 апреля 2010 года Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", а затем с принятием нормативных правовых актов, регулирующих сферу охоты, существенно изменились условия для осуществления охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В соответствии со статьей 19 указанного федерального закона традиционная охота "осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления".

При этом действующая редакция закона не содержит положений, обеспечивающих доступ этих лиц в закрепленные охотничьи угодья для осуществления данного вида охоты, а термин "для удовлетворения личного потребления" противоречит термину "для удовлетворения личных нужд", используемому в Налоговом кодексе Российской Федерации при определении лимитов добычи объектов животного мира, лимитов и объемов вылова (добычи) водных биологических ресурсов, с которых не взимаются сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов.

Понятие "личное потребление" гораздо уже понятия "личные нужды", что создает предпосылки для произвольного толкования и злоупотреблений, приводящих к необоснованному ущемлению прав малочисленных народов и этнических общностей.

Фактически механизм осуществления этого права не раскрыт. Необходимо раскрыть термин "для личного потребления" и разработать порядок определения объема добычи охотничьих ресурсов, необходимых для личных нужд. Ведь в одних случаях, например, у оленеводов тундры, это может означать только охоту для пополнения летнего рациона мясом в период, когда забой оленей не осуществляется. Но существуют таежные народы, создавшие общины, занимающиеся в основном только охотой (эвенки, эвены, юкагиры, тофалары и дру-

гие), чье личное потребление равно всей системе их жизнеобеспечения, основанной на охоте и доходах, получаемых от охоты. Их олени — транспортные олени, обслуживающие охотника во время охотничьего кочевья. В советское время существовала такая профессия — охотник-оленьевод.

Закон предусмотрел, что при промысловом охотничьем хозяйствовании те юридические лица, у которых право долгосрочного пользования объектами животного мира возникло на основании долгосрочных лицензий до дня вступления в силу упомянутого Федерального закона "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", могут продлить свои охотхозяйственные соглашения без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений. Этой возможностью надеялись воспользоваться общины коренных малочисленных народов.

Однако после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 490 "О ставках платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений" были утверждены ставки, по которым рассчитывается единовременная плата за заключение таких соглашений, которую должны будут внести юридические лица, индивидуальные предприниматели, если воспользуются правом на заключение такого соглашения; во многих регионах общины оказались не в состоянии внести плату за свои традиционные охотничьи угодья.

Сейчас в соответствии со ставками, которые были утверждены Правительством Российской Федерации, общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, у которых право долгосрочного пользования объектами животного мира возникло ранее на основании долгосрочных лицензий, даже если и захотят реализовать свое право на заключение охотхозяйственного соглашения, практически не смогут этого сделать, поскольку территории, используемые для ведения традиционного природопользования обширны, и исторически сложившаяся и ведущаяся на них промысловая охота требует значительных площадей охотничьих угодий. Так, например, в Приморском крае в пользовании общин находится от 300 тыс. га до 1,5 млн. га, ставка за 1 га — 10 рублей, следовательно, общины должны заплатить только за заключение соглашения от 3 до 15 млн. рублей! И это не считая устанавливаемого в соглашении годового размера арендной платы за предоставляемые земельные участки и лесные участки, расположенные в границах охотничьего угодья, за разрешение на добычу охотничьих ресурсов, расходов на проведение охот- и лесоустройства, мероприятий по охране животного мира, по защите охотничьих ресурсов от болезней, противопожарных и биотехнических мероприятий и так далее. Такой прибыли на этих территориях никто никогда не получал, даже в советский период, во времена деятельности госпромхозов. Каким образом сейчас можно получить такую прибыль на данных территориях общинами, остается непонятным: там нет ни такого количества объектов животного мира, ни возможностей заниматься разведением животных для продажи мяса или организации спортивной и любительской охоты (как,

например, это делается на небольших территориях Московской области, где ставка платы такая же — 10 рублей за 1 га).

Ассоциация считает, что данный подход не должен применяться в отношении общин и иных объединений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Никакого ограничения на передачу в аренду охотничьих участков в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов юридическим лицам, не относящимся к этим народам, закон не содержит. Устойчивое и дальнейшее экономическое развитие общин во многом зависит от того, насколько общины в целях ведения традиционного природопользования смогут обеспечить сохранение необходимых промысловых участков. Необходим особый законодательный порядок закрепления охотничьих угодий за лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, и их общинами, не предусматривающий проведения аукционов. Так же остро для общин стоит вопрос об упрощении порядка регистрации промысловых участков на землях лесного фонда, находящихся в федеральной собственности, о снижении и компенсации расходов, связанных с межеванием и кадастровыми работами.

Мы надеемся все-таки, что в ближайшее время в этом направлении будут приняты соответствующие меры.

К сожалению, законодательство об охоте противоречит нормам действующего законодательства о правах коренных малочисленных народов. В соответствии со статьей 49 Федерального закона "О животном мире" коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности. Право на приоритетное пользование животным миром включает в себя предоставление первоочередного выбора промысловых угодий гражданам, принадлежащим к указанным группам населения, и их объединениям.

Признание права малочисленных народов на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, к биологическим ресурсам в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности является одним из основных принципов, а совершенствование процедуры предоставления этим народам участков для осуществления рыболовства и охоты — одной из основных задач Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 1, 2, 5 статьи 8 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" коренные малочисленные народы имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий для осуществления традиционной хозяйственной деятельности, участвовать в осуществлении контроля за использованием этих земель и в

принятии органами власти решений об использовании земель их традиционного расселения.

Законодательство об охоте исключает возможность приоритетного доступа малочисленных народов к традиционному виду деятельности — ведению охотничьего хозяйства, что нарушает положения действующего законодательства, противоречит международным принципам и нормам, разрушает историческую преемственность российского законодательства в отношении прав коренных малочисленных народов на осуществление традиционных видов деятельности, каковыми являются охота и ведение охотничьего хозяйства.

В связи с этим в 2010 году Совет Федерации внес в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации". Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока принимала активное участие в его разработке и считает, что законопроект соответствует духу и смыслу статьи 49 Федерального закона "О животном мире", отвечает положениям Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации о признании права малочисленных народов на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, к биологическим ресурсам в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Законопроектом предлагается:

1. Вместо объемного определения понятия охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и охоты, осуществляемой лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования, ввести краткое наименование "традиционная охота" и дать определение данного вида охоты в статье 1 указанного федерального закона.

2. Определить, что традиционная охота может осуществляться указанными субъектами только в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, перечень которых определен распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р, в закрепленных и общедоступных охотничьих угодьях свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личных нужд.

Исключить норму части 3 статьи 19 действующей редакции данного федерального закона как избыточную и противоречащую требованиям статьи 9 закона и гражданскому законодательству.

3. Для обеспечения доступа к традиционной охоте в закрепленных охотничьих угодьях в части 3 статьи 19 по аналогии со статьей 11 Лесного кодекса Российской Федерации закрепить норму о том, что охотпользователи, получившие право ведения охотничьего хозяйства в местах традиционного проживания

и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, не вправе препятствовать доступу указанных граждан на эти охотничьи угодья при осуществлении ими традиционной охоты, и прописать в охотхозяйственном соглашении обременение охотпользователя обеспечивать доступ указанных граждан в закрепленные охотничьи угодья, дополнив пункт 6 части 4 статьи 27 текстом соответствующего содержания.

4. В целях освобождения общин и иных объединений малочисленных народов, осуществляющих ведение охотничьего хозяйства на основании долгосрочных лицензий, от единовременного внесения платы при заключении охотхозяйственного соглашения законопроектом предусматривается внесение соответствующего изменения в статью 71 федерального закона.

5. В целях освобождения субъектов традиционной охоты от уплаты государственной пошлины за предоставление разрешений на добычу охотничьих ресурсов в связи с введением разрешительного порядка осуществления традиционной охоты в отношении охотничьих ресурсов, добыча которых осуществляется в соответствии с лимитом их добычи, предусматривается внесение соответствующих изменений в статью 333.35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации.

В данном случае предлагаемое изменение не влечет возникновения выпадающих доходов субъектов Российской Федерации и не требует дополнительных финансовых расходов из федерального бюджета, так как в соответствии с действующей редакцией закона об охоте лица, указанные в части 1 статьи 19, осуществляют охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности свободно (без каких-либо разрешений).

Другим важным направлением государственной помощи является экономическая поддержка общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. На федеральном уровне необходимо разработать и принять программу сохранения и развития традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Данная программа должна быть разработана и принята при осуществлении широкого доступа к ее обсуждению представителей региональных общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и их союзов. Правительством Российской Федерации должен быть определен федеральный уполномоченный орган, ответственный за реализацию государственной политики по вопросам сохранения и развития традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и за подготовку и реализацию данной программы.

В программе необходимо предусмотреть комплекс мероприятий по восстановлению промысловой инфраструктуры охотничьего хозяйствования и сопутствующих, родственных этому направлению отраслей. Это позволит обеспечить занятость, восстановить прежний интерес к жизни на Севере. В истории нашего государства было время, когда в целях наиболее полного и рационального использования таежной продукции стали создаваться комплексные предприятия — госпромхозы и коопзверопромхозы, на которые были возложены

функции по добыче пушнины, мяса диких животных, рыбы, кедрового ореха, ягод и так далее, а также развитие пчеловодства и звероводства. В традиционных промыслах необходимо создание рыночных структур, которые объединят на кооперативных началах производство, переработку и реализацию продукции. В целях расширения географии и объемов заготовки промысловой продукции необходимо предусмотреть организацию сети факторий и перевалочных баз, имеющих торговые и складские помещения. Оптимизация заготовки пушных видов продукции охотничьего хозяйства предполагает реформирование заготовительно-сбытовой системы с усилением рыночных отношений в области заготовки и сбыта продукции.

Необходимо подготовить и внести поправки в существующее законодательство по созданию в России стимулирующей налоговой и инвестиционной среды в целях устойчивого развития традиционных отраслей хозяйствования, обеспечить дальнейшее эффективное становление общин. Одним из перспективных направлений развития охотничьего хозяйства в ближайший период должно стать развитие охотничьего, экстремального, экологического и этнографического туризма.

Важным направлением остается федеральная поддержка в виде предоставления субсидий северным регионам на софинансирование региональных программ и мероприятий по вопросам социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Обращаясь к представителям органов власти с предложением о необходимости увеличения федерального субсидирования, необходимо принять качественный критерий, при котором не менее 50 процентов объема субсидий регионам направлять на реализацию экономических бизнес-планов общин и национальных хозяйств коренных малочисленных народов Севера, либо выделить субсидирование развития традиционных видов хозяйственной деятельности этих народов в отдельный вид государственной поддержки. Это, в свою очередь, даст региональным властям дополнительный стимул более качественно формировать программы развития традиционных отраслей хозяйствования этих народов.

Реализация государственной национальной политики должна предусматривать возможность организациям и общинам коренных малочисленных народов Севера раскрывать свой потенциал. Прямое участие малочисленных народов и их общин в организации и проведении комплексных мероприятий в рамках реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и мероприятий по проведению Второго международного десятилетия коренных народов мира повысит ответственность и будет содействовать их общему развитию. К сожалению, действующая система реализации государственных услуг и заказов, отражающая национальную политику в этой сфере, не создает таких условий. К организации и проведению мероприятий зачастую получают доступ сторонние организации, порой не знающие, кто такие коренные малочисленные народы. Также возникли организации, которые в корыстных целях стали использовать представителей коренных малочисленных народов Севера ради того, чтобы получить доступ и к ресурсам, и к финансированию. По словам В.В. Путина, по

данному направлению существующая система нуждается в пересмотре, так как она порождает коррупцию, откаты, привлекает сомнительные сторонние организации.

Современные пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации будут определяться многими факторами, и прежде всего реализацией единых концептуальных подходов к правовому регулированию традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Эти подходы должны быть определены на уровне основных субъектов законодательной деятельности. При этом необходимо учитывать важнейшее социальное значение общин и других объединений коренных малочисленных народов в традиционной хозяйственной деятельности. В среднем в России каждая община социально поддерживает 10 и более своих представителей, существуют населенные пункты, где общины фактически являются единственными хозяйствующими субъектами, выполняющими ряд социальных функций и обеспечивающими сохранение экономики поселения. Учитывая, что сегодня общины обеспечивают официальную трудовую занятость коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, необходимо оперативно оказать им существенную государственную поддержку и содействие в развитии, сохранив их историческое предназначение.

ПРОБЛЕМЫ ТРАДИЦИОННОГО РЫБОЛОВСТВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ. ПУТИ РЕШЕНИЯ



Г.М. ВОЛКОВА,

*член Координационного совета
региональной общественной организации
"Ассоциация коренных малочисленных народов
Севера Хабаровского края"*

Настоящее и будущее коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — коренные народы) всецело зависит от политики государства.

По данным Всероссийской переписи населения 2010 года, общая численность нанайцев, ульчей, эвенков, нивхов, удэгейцев, эвенов, негидальцев и орочей в крае составляет 22 549 человек.

Особенность традиционного образа жизни и традиционного хозяйствования коренных народов состоит в том, что места проживания и хозяйственной деятельности географически могут быть отдалены. На протяжении многих лет традиционная хозяйственная деятельность коренных народов, в том числе лов лососевых видов, осуществлялась вдали от населенных пунктов, порой в других районах края. Издревле коренные народы вели полукочевой образ жизни: устанавливали летние и зимние стоянки в местах, где занимались охотой, рыболовством, сбором пищевых ресурсов леса и так далее. Промысловые участки негласно распределялись между родами-пользователями; в случае, если на один и тот же участок претендовали несколько родов, осуществляли промысел по взаимному согласию.

Проводя государственную национальную политику в отношении коренных народов, правительство края учитывает особенности уклада их жизни. В настоящее время в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р практически вся территория Хабаровского края признана местом традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Одним из основных направлений государственной национальной политики в крае в отношении коренных народов является установление постоянного рав-

ноправного партнерства между органами власти и общественными организациями коренных народов по созданию условий для их устойчивого развития, в том числе в сфере рыболовства.

Правительство края, продолжая реализацию государственной национальной политики, в 2011 году утвердило государственную целевую программу развития коренных народов до 2020 года с общим объемом финансирования 5,3 млрд. рублей (ранее утверждали планы мероприятий). В соответствии с программой ежегодно будут проводиться конкурсы "Лучший рыбак", "Лучшая община" и другие, что позволит в дальнейшем не только привлечь в эту сферу молодежь, но и совершенствовать данный вид традиционного хозяйствования.

Повышается роль самих коренных народов в решении вопросов не только социально-экономического развития, но и традиционного хозяйствования. Принимают определенные меры по оказанию содействия в организации традиционного рыболовства районные структуры региональной общественной организации "Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края". Представители краевой общественной организации входят в состав рабочих групп и комиссий по распределению водных биоресурсов.

В 2003 году с целью расширения участия коренных народов в управлении создан институт уполномоченных представителей коренных народов. Осуществляют свои функции уполномоченные представители коренных малочисленных народов Севера в 122 национальных селах края, создано 15 районных и 2 городских Совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера и Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера при губернаторе края (далее — Совет), который определяет приоритеты развития коренных народов в регионе. Совет ежегодно рассматривает вопросы по проведению путины, распределению водных биоресурсов. Уполномоченные представители коренных народов оказывают содействие физическим и юридическим лицам из числа коренных народов в подготовке заявок на вылов водных биоресурсов и предоставлении отчетов.

С целью урегулирования вопросов, связанных с традиционным рыболовством, по инициативе правительства края ежегодно проводятся выездные встречи, семинары, "круглые столы", основными темами обсуждения на которых являются проблемы, связанные с осуществлением традиционного рыболовства.

Фактическое состояние общин

Для сохранения традиционной хозяйственной деятельности в крае создано 148 общин. Численность их членов достигает в среднем до 900 человек, в сезон путины — до 2,2 тысячи человек. В 2011 году краевым законом они признаны социально ориентированными некоммерческими организациями.

Общины в крае испокон веку занимаются рыболовством, внутрихозяйственным устройством, предпринимательством, в том числе товарообменом. Традиционно они занимались хозяйственной деятельностью, экономическим развитием и выполняли социально значимые функции по обеспечению потребностей рода.

Из традиционных видов деятельности общин (рыболовство, охотпользование, лесопользование, сбор и заготовка пищевых лесных ресурсов, народные художественные промыслы) основным в крае является рыболовство.

В целях осуществления рыболовства лицам, относящимся к коренным народам, а также национальным предприятиям и общинам в 2010 году выделено водных биологических ресурсов в количестве 4534,4 тонны, в том числе лососевых видов — 3276 тонн, из них общинам — 2120 тонн. На 2011 год общий объем выделенных водных биологических ресурсов указанным субъектам пользования водными биологическими ресурсами увеличен по сравнению с 2010 годом на 38,5 процента и составляет 6282,6 тонны. Несмотря на уменьшение общих допустимых уловов водных биоресурсов, объемы для представителей коренных народов и их общин ежегодно увеличиваются.

Общины вносят плату за пользование водными биоресурсами полностью, за исключением градо-, поселкообразующих и рыбохозяйственных, 70 процентов доходов которых образует рыбная продукция; их плата составляет 15 процентов от общего объема выделенного ресурса.

Из 808 рыбопромысловых участков, включенных в Единый перечень рыбопромысловых участков Хабаровского края согласно постановлению правительства Хабаровского края от 29 апреля 2011 года № 126-пр, для ведения традиционного рыболовства определен 141 участок, что составляет 17,5 процента от их общего числа. По сравнению с 2009 годом количество рыбопромысловых участков для традиционного рыболовства увеличилось на 15,5 процента. Продолжается деятельность органов власти, местного самоуправления, районных общественных организаций по формированию новых рыбопромысловых участков для осуществления традиционного рыболовства.

Основную нагрузку по решению проблем в местах компактного проживания коренных народов несут общины, которые являются единственными производственными хозяйствами в национальных селах. Крупные хозяйства, такие как "Калм", "Монгол-Вальдю", "Кичи", "Ходжер", "Власьево", "Пандь Миф", за последние годы внесли большой вклад в социально-экономическое развитие национальных сел, они выполняют функции поселкообразующих предприятий. Постепенно внедряя нетрадиционные направления деятельности, они расширяют свое производство, что уменьшает процент безработицы и улучшает экономические показатели. 20-летняя практика показала эффективность их деятельности.

С целью осуществления традиционного рыболовства лицами из числа коренных народов вблизи населенных пунктов края определены 384 участка водных объектов для свободного доступа, на которых коренные народы вправе осуществлять рыболовство свободно и бесплатно, добывая водные биоресурсы для личного потребления.

Проблемы отрасли

Несмотря на осуществляемые правительством края меры по созданию условий для осуществления традиционного рыболовства проблемы по реализации федеральных нормативных актов имеют особый аспект актуальности.

1. Переход экономики к рынку, коррективы в законодательстве внесли существенные изменения в жизнь аборигенов края и их объединений. Заявительный принцип предоставления водных биоресурсов в пользование коренным народам нарушает их права — неверно оформленная заявка лишает заявителей лимитов на вылов рыбы.

2. До изменения в 2008 году ранее действовавшего механизма общины наделялись квотами на вылов рыбы независимо от наличия рыбопромысловых участков (заключались договоры о совместном использовании участков); в настоящее время 78 общин из 148 не имеют их, а значит, не получают рыбные квоты.

3. В 2011 году на федеральном уровне разработан проект закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее — законопроект) в части внесения изменений в федеральные законы о рыболовстве и животном мире. Данный законопроект отменяет заявительный принцип предоставления водных биоресурсов коренным народам. Но вместе с тем из понятия традиционного рыболовства исключены общины, то есть общинам предлагается наряду с промышленными предприятиями заниматься коммерческой деятельностью, что может привести к их ликвидации из-за неконкурентоспособности и как следствие — к ухудшению экономической ситуации в селе, снижению уровня жизни и социальному напряжению в населенных пунктах.

4. В соответствии с Правилами рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна (пункт 2 статьи 99, раздел VIII) коренные народы, проживающие в низовьях реки Амур, могут осуществлять добычу (вылов) корюшки малоротой и корюшки азиатской закидными неводами. Время захода корюшки малоротой в Амур — конец февраля, а корюшки азиатской — апрель — май. Амур в низовье высвобождается ото льда только в конце мая, из чего следует, что необходимо применение ставных неводов.

5. Пункт 5 Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утвержден приказом Госкомрыболовства от 11 апреля 2008 года № 315) предусматривает вылов рыбы только в местах их проживания. Это значительно затрудняет реализацию приказа Госкомрыболовства от 30 апреля 2008 года № 375 "Об утверждении распределения общих допустимых уловов тихоокеанских лососей применительно к видам квот их добычи (вылова) во внутренних водах Российской Федерации, в том числе во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов на 2008 год" и ограничивает добычу ресурсов.

6. Из нормативных правовых актов, регулирующих отрасль рыболовства, исключен порядок приоритетности предоставления водных биоресурсов представителям коренных малочисленных народов и общинам.

Заключение

Возрождающийся интерес к национальной самобытности наблюдается сейчас почти у всех народов, проживающих на территории России.

Фундаментом такого развития должны стать государственная политика и стремление коренных народов к самообеспеченности и относительной экономической независимости. Условия сохранения коренных народов связаны с их территорией, природными ресурсами, которые являются основой их этнокультурного развития. Именно поэтому защита такой взаимосвязи должна быть приоритетным направлением в правовом обеспечении коренных народов. Помимо обеспечения права свободного доступа коренных народов к водным биоресурсам, необходимо сохранение общин в традиционном рыболовстве. Законодательная база в данной сфере на федеральном уровне слаба.

В связи с вышеизложенным необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- о внесении изменений в пункт 5 приказа Госкомрыболовства от 11 апреля 2008 года № 315 "Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" — после слов "традиционного проживания" дополнить словами "и традиционной хозяйственной деятельности";

- о разделении традиционного рыболовства на два вида — рыболовство в целях обеспечения хозяйственной деятельности, осуществляемое общинами, и рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни, осуществляемое лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для удовлетворения личных нужд;

- о совместном использовании общинами рыбопромысловых участков для осуществления традиционного рыболовства;

- об осуществлении традиционного рыболовства гражданами из числа коренных народов с согласия пользователей рыбопромысловых участков (рыболовство промышленное, спортивное, любительское и традиционное);

- о передаче полномочий по предоставлению водных биологических ресурсов (анадромных) в пользование для осуществления традиционного рыболовства органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- о создании технических возможностей для подачи в электронном виде заявлений общинами коренных малочисленных народов Севера на получение разрешений на вылов водных биоресурсов;

- о внесении изменений в Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" в части урегулирования членства в общине: руководителями, в том числе исполнительными директорами, и членами общины (не менее 50 процентов), должны быть только лица, относящиеся к коренным народам.

Необходимо подчеркнуть, что только совместные действия приведут к эффективным результатам в реализации государственной национальной политики и в сфере сохранения традиций коренных народов. Этому способствует приня-

тая 14 июля 1992 года Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, гласящая: "...государства и народы сотрудничают в духе доброй воли и партнерства в выполнении принципов, воплощенных в настоящей Декларации, и в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития". Установление политики партнерских отношений между государствами и коренными народами является одной из стратегических целей двух Международных десятилетий коренных народов мира (1994—2014 годы). Суть партнерских отношений — это признание за коренными народами их правосубъектности, права на собственный выбор пути развития и существования, на участие в разработке и реализации государственных и прочих программ, а также проектов по развитию территорий их проживания и традиционного природопользования.

ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ЗАНЯТОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)



В.Н. ГУБАРЕВ,

*народный депутат Республики Саха (Якутия),
председатель постоянного комитета
Государственного Собрания (Ил Тумэн)
Республики Саха (Якутия) по проблемам Арктики
и коренных малочисленных народов Севера*

Традиционный уклад жизни малочисленных народов Севера на протяжении многих веков остается неизменным, являясь важнейшим фактором сохранения их жизни, культуры и обычаев. В связи с этим основной задачей государства является не только его сохранение в неизменном виде, но и обеспечение цивилизованных возможностей для его развития в современных условиях.

Цель государственной политики в отношении коренных малочисленных народов — создание условий для формирования устойчивого развития малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов.

Государственная политика в отношении коренных малочисленных народов предполагает:

сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования в целях обеспечения и развития традиционного образа жизни коренных народов, в том числе путем обеспечения приоритетного доступа коренных народов к рыбопромысловым участкам и охотничьим (оленьеводческим) угодьям в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

развитие и модернизацию традиционной хозяйственной деятельности;

улучшение демографической ситуации, в том числе путем снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни до среднероссийского уровня.

В последние годы на федеральном уровне принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих права коренных малочисленных народов Севера. Федеральными органами государственной власти, органами государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также общественными организациями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации принимаются определенные меры по обеспечению возможностей для социально-экономического и национального культурного развития коренных малочисленных народов.

В целях реализации их конституционных прав приняты и действуют федеральные законы, регламентирующие конституционные права коренных малочисленных народов Севера. Претворяется в жизнь Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2025 года.

Обеспечение интересов коренных малочисленных народов согласно Конституции страны находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с этим положением и со статьей 42 Конституции Республики Саха (Якутия) права коренных малочисленных народов Севера в республике регулируются 19 законами и отдельными нормативными правовыми актами Правительства Республики Саха (Якутия).

Статьей 42 Конституции Республики Саха (Якутия) установлены гарантии сохранения и возрождения коренных народов республики. Республика, уважая традиции, культуру, обычаи коренных народов и малочисленных народов Севера, защищает и обеспечивает их неотъемлемые права на:

владение и пользование в соответствии с законом землей и ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничьими и рыболовными угодьями;

реализацию социальной и медицинской программ с учетом экологических особенностей среды обитания, хозяйствования и этнической специфики организма человека;

защиту от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида, а также посягательства на этническую самобытность, исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры.

В Республике Саха (Якутия) из 34 муниципальных образований районного уровня 3 имеют статус национального района, 43 сельских поселения имеют статус национальных. По данным переписи населения 2010 года, в республике проживают 40 тысяч человек из числа представителей коренных малочисленных народов Севера, в том числе эвенков — 21 тысяча, эвенов — 15,1 тысячи, долган — 1,9 тысячи, юкагиров — 1,3 тысячи человек и 700 чукчей.

Обеспечение прав коренных малочисленных народов на социально-экономическое и культурное развитие осуществляется в рамках реализации целевых программ "Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012—2016 годы", "Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Республике Саха (Якутия) на 2012—2016 годы", "Создание условий для духовно-культурного развития народов Якутии на 2012—2016 годы" и "Сохранение, изучение и развитие государственных и официальных языков в Республике Саха (Якутия) на 2012—2016 годы".

Вместе с тем, несмотря на принимаемые меры, традиционное хозяйствование с трудом адаптируется к рыночным условиям. Спад и свертывание производства, развал межхозяйственных связей и снижение уровня жизни подавляющей части населения породили множество проблем в сфере труда и занятости. Не всем членам российского общества удалось адаптироваться к создавшейся ситуации на рынке труда, особенно уязвимыми оказались представители коренных малочисленных народов Севера, экономика традиционных отраслей хозяйствования которых находится на грани депрессии.

Сегодня существует острая необходимость развития отраслей традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера в качественно новых экономических условиях, формирующихся под влиянием процессов глобализации, фундаментальных изменений в структуре национальной экономики, демографии, роста антропогенного воздействия на экосистемы северных территорий.

Следует отметить: действующим законодательством Российской Федерации установлено, что льготы и преференции распространяются только на лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Однако после исключения из документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, графы "национальность" возникают сложности по применению указанных льгот и преференций.

Реализация мегапроектов, строительство железных дорог, формирование промышленно-энергетического комплекса обуславливает новые условия развития инновационного хозяйственного управления в северных регионах, все более широко и системно включая Север России в экономические процессы, имеющие четко выраженную абсолютизацию коммерческой направленности.

В то же время уже много веков на огромной территории республики коренные малочисленные народы Севера ведут традиционное хозяйствование, ориентированное на обеспечение своей жизнедеятельности. Жизнь коренных малочисленных народов Севера в республике напрямую связана с оленеводством, охотничьим и рыбным промыслами, сохраняющими традиционный уклад их жизни.

Противоречие между традиционным и доминирующим индустриальным укладами жизни в настоящее время усиливается в связи с реализацией мегапроектов в области топливно-энергетического комплекса, имеющих общегосударственное значение. Из хозяйственного оборота изымаются значительные площади оленьих пастбищ и охотничьих угодий. Используемые для традиционных промыслов водные ресурсы теряют свое рыбохозяйственное значение. Утрата обычая занятости традиционной хозяйственной деятельностью ведет к обострению социальных проблем коренных малочисленных народов Севера, уровень жизни которых ниже, а безработица — выше среднероссийских показателей.

Необходимо отметить, что в республике слабо организована работа по отслеживанию уровня экономического и социального развития мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, что создает определенные трудности в деятельности органов исполнительной власти. Уполномоченный орган по обеспечению органов государственной власти, организаций и

граждан статистической информацией о социальном, демографическом и экологическом положении — территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Республике Саха (Якутия) — начиная с 2010 года приостановил работу по отслеживанию уровня экономического и социального развития мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

Характер и количественные показатели занятости населения обусловлены кризисным состоянием традиционных отраслей и наличием таких факторов, как сужение сферы приложения труда, недостаточная эффективность проводимых мероприятий по развитию новых форм хозяйствования, подготовке соответствующих рыночной экономике профессиональных кадров и так далее.

Спрос на рабочую силу в период реформ сократился вследствие резкого спада объемов производства в отраслях промышленности, транспорта, строительства, а в сельском и промысловом хозяйстве — в результате значительного сокращения поголовья оленей и домашнего скота и объемов добычи рыбы и пушнины.

По сравнению с 1990 годом количество занятого общим трудом коренного населения сократилось в 2009 году у чукчей на 32,7 процента, у эвенков — на 17,5, у эвенов — на 13,6, у юкагиров — на 10 процентов. За это время количество занятых представителей коренного малочисленного народа Севера сократилось в строительстве в 3 раза, в торговле, общественном питании, материально-техническом снабжении и заготовках — более чем в 2 раза, в лесном хозяйстве — в 2,3 раза, в сельском и промысловом хозяйстве — на 36 процентов. При этом численность занятого коренного населения из 14 арктических районов более всего сократилась в Анабарском, Усть-Янском, Эвено-Бытантайском, Оймяконском и Оленекском улусах.

По итогам 2009 года по сравнению с предыдущим годом значительно возрос уровень безработицы в улусах и городах республики. Наиболее высокий показатель из арктических улусов отмечался в Усть-Янском — 16,5 процента, Эвено-Бытантайском — 15,3 процента, Оймяконском — 14,1 процента, Оленекском — 13,7 процента, Анабарском — 13,3 процента. Всего в этих улусах, по данным Департамента Федеральной службы занятости населения, в службу в поисках работы обратились 3168 человек, из них молодежь в возрасте 16—29 лет — 1531 человек, или 48,3 процента безработных граждан. В течение года 2188 человек, или 69 процентов из числа обратившихся в поисках работы (в том числе молодежи — 1023 человека, или 66,8 процента безработной молодежи), были трудоустроены.

Обеспечению занятости коренного населения мало способствует и сложившаяся образовательная система. Выпускники общеобразовательных средних школ, не имея никакой специальности, не могут трудоустроиться. В то же время они не имеют возможности получить специальность из-за тяжелого материального положения родителей, которые не в состоянии платить за своих детей во время их учебы в средних специальных и высших учебных заведениях.

Главным тормозом в настоящее время становится насаждение платного обучения и отсутствие заинтересованности отраслевых предприятий и ве-

домств в подготовке кадров из числа коренного населения республики. Дополнением к этому стало приостановление предоставления квот для учебы в высших и средних профессиональных заведениях представителям коренных малочисленных народов Севера.

Основной причиной высокого уровня безработицы в арктических и северных улусах является узость сферы приложения труда, из-за чего высока нагрузка на одну заявленную вакансию. Численность безработного населения в улусах, где проживают представители коренных малочисленных народов Севера, по состоянию на 1 января 2012 года составила 4440 человек, при этом удельный вес безработных к экономически активному населению этих территорий составляет 5,7 процента. Наибольший уровень безработицы отмечается в Булунском (9,1 процента), Кобяйском (9 процентов), Оленекском (8,9 процента) и Эвено-Бытантайском улусах (7,8 процента).

В районах проживания коренных малочисленных народов Севера на одно вакантное рабочее место, как правило, претендуют 7—8 человек, что превышает средний показатель по республике на 5 человек. Безработными оказываются в основном представители молодежи до 30 лет, не имеющие специального образования.

Трудоустройство особенно сложно в малых поселениях, где численность населения не превышает 300 человек. Например, в таких населенных пунктах компактного проживания, как Березовка Среднеколымского улуса, Андриюшкино Нижнеколымского улуса, Угоян Алданского улуса занятость населения обеспечивают только бюджетные организации и родовые общины (оленоводство и охота). В таких селах предпринимательство и самозанятость нерентабельны из-за малонаселенности и низкой покупательной способности населения.

Родовые общины в последние годы пытаются расширить свое хозяйство разными путями: занятием клеточным звероводством, птицеводством, скотоводством, разведением мелкой живности — свиней, коз, кроликов. Главная трудность при этом заключается в обеспечении кормами.

В местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера специальное образование имеют менее одной трети от общего числа всех работающих. В северных поселениях не хватает учителей по основным предметам, медработников, работников культуры, специалистов сельского хозяйства с высшим образованием.

Мерами повышения занятости населения в арктических, северных улусах и местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера по направлениям могут являться:

разработка и реализация целевой программы экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, ведущих традиционную хозяйственную деятельность;

реализация комплекса мер по увеличению объемов производства продукции традиционных отраслей Севера, создание условий для стабилизации и дальнейшего развития оленеводства, охотничьего промысла и рыболовства, совершенствование организации системы заготовки, переработки и производства продукции традиционных отраслей, сохранение отрасли звероводства;

повышение мотивации труда в отрасли оленеводства путем создания соответствующих условий труда и быта в кочевых, экстремальных условиях и повышение оплаты труда;

организация комплекса мер по развитию традиционных народных промыслов и ремесленничества;

разработка и реализация комплекса мер по развитию предпринимательства и самозанятости населения в арктических, северных улусах и местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера;

ведение периодического мониторинга по отслеживанию экономического и социального развития мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера путем статистического наблюдения;

организация профессионального обучения безработных из малоимущих семей представителей коренных малочисленных народов Севера;

расширение и совершенствование практики привлечения рабочих кадров из арктических, северных улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в горнодобывающую промышленность, нефтегазодобычу и другие отрасли реального сектора экономики;

упрощение порядка выдачи лицензий на предпринимательскую деятельность в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера;

формирование перечня работодателей, создание мониторинга их обеспеченности кадрами;

формирование ежегодной оценки численности выпускников высших и средних профессиональных учебных заведений и организация их трудоустройства;

организация профессионального обучения граждан из числа представителей коренных малочисленных народов Севера для обеспечения их последующей трудовой деятельности в сфере предпринимательства;

законодательное установление квотирования рабочих мест на предприятиях и в организациях, занимающихся хозяйственной деятельностью на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Севера;

установление порядка отнесения граждан Российской Федерации к малочисленным народам Российской Федерации путем внесения дополнения в часть 2 статьи 5 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" в части закрепления права Правительству Российской Федерации определять порядок отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам.

**О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА
В ХАНТЫ-МАНСЬИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ — ЮГРЕ**



Е.Д. АЙПИН,

*заместитель председателя Думы
Ханты-Мансийского автономного округа —
Югры, председатель Ассамблеи представителей
коренных малочисленных народов Севера*

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре в настоящее время проживают более 1,5 миллиона человек, из них 31 483 человека — представители коренных малочисленных народов Севера: ханты, манси, ненцы. Практически вся территория автономного округа (за исключением земель, имеющих статус городских округов) отнесена к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. В этих местах, по данным правительства автономного округа¹, проживают 20,8 тысячи представителей коренных малочисленных народов (69 процентов от общей численности коренного населения). Как и для других северных народов, традиционные источники жизнеобеспечения ханты и манси основаны на рыболовстве, охоте, оленеводстве и собирательстве. Для значительной доли коренного населения Югры, проживающего в сельской местности или на стойбищах, традиционные промыслы остаются основным источником существования и на сегодняшний день.

В автономном округе приняты и реализуются нормативные правовые акты автономного округа, устанавливающие государственные гарантии реализации прав коренных малочисленных народов и меры государственной поддержки, направленные на обеспечение защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. Основные гарантии прав коренных малочисленных народов закреплены в Уставе (Основном законе) Ханты-Мансийского автономного

¹ Постановление правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 19 октября 2010 года № 266-п "О Целевой программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры "Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры" в 2011—2013 годах".

округа — Югры. Среди законодательных актов автономного округа, регулирующих указанную сферу общественных отношений, можно выделить законы автономного округа в области защиты исконной среды обитания: "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре", "О святынях коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре". При этом специальные положения, направленные на защиту исконной среды обитания коренных малочисленных народов, содержатся в отраслевых и специальных законах автономного округа, например, "О недропользовании", "О регулировании отдельных земельных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре".

По вопросам обеспечения и защиты традиционного образа жизни приняты законы автономного округа в культурной сфере ("О фольклоре коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры", "О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры", "О поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре"), хозяйственной сфере ("О факториях в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре", "О развитии северного оленеводства", о поддержке органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры организаций, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся промыслами коренных малочисленных народов Севера), а также в социальной и иных областях жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

В национальном составе коренного населения Югры преобладают ханты — 19 068 человек (60,5 процента). Численность манси составляет 10 977 человек (34,9 процента), ненцев — 1438 человек (4,5 процента).

Следует отметить, что Приполярная перепись населения 1926—1927 годов выявила в примерных границах автономного округа 15 105 представителей коренных малочисленных народов Севера. Согласно переписи населения 2010 года численность коренных малочисленных народов Севера автономного округа составила 31,5 тысячи человек, увеличившись по сравнению с 2002 годом (28,3 тысячи человек) на 3,1 тысячи человек, а с момента Приполярной переписи 1926—1927 годов (15,1 тысячи человек) — в 2 раза.

В 1920-е годы доля коренных жителей в общей численности населения Ханты-Мансийского автономного округа составляла 41 процент. Бурное развитие нефтедобывающей отрасли в 1970—80-е годы обусловило стремительное увеличение численности населения автономного округа за счет трудовой миграции и снижение доли коренных жителей в структуре населения. В последующие годы доля коренных народов в общей численности населения неуклонно снижалась и на сегодняшний день составляет 2 процента.

Исторически сложившаяся система расселения и быта малочисленных народов за последние полвека под влиянием интенсивной разработки месторождений Западно-Сибирского нефтегазового комплекса претерпела существен-

ные изменения. Стремительный рост городов и рабочих поселков в местах традиционного проживания малочисленных народов вызвал их миграционную подвижность, которая зачастую имела вынужденный характер. Первые десятилетия разработка нефтяных и газовых месторождений проводилась практически без учета природоохранных требований. Это нанесло серьезный ущерб окружающей среде и коренным малочисленным народам, которые лишились возможности полноценно использовать ее для обеспечения своей жизнедеятельности. Помимо ущерба окружающей природной среде, отторжение исконных мест проживания под промышленное освоение влекло и влечет за собой убытки имущественного характера для коренного населения. Так, изъятие земель исконного проживания коренных малочисленных народов под разработку нефтегазовых месторождений сопряжено с необходимостью переносить стойбище и иные хозяйственные постройки, сокращать поголовье оленей вследствие сокращения пастбищ. Работы по обустройству месторождений приводят к снижению уровня добычи объектов животного мира, так как нарушаются сложившиеся в природе пути миграции животных, зверь покидает охотничьи угодья из-за фактора беспокойства. Этот перечень можно продолжать...

Был принят Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года № 397 "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера", который по существу явился выражением государственной воли, направленной на прекращение ранее существовавшей в России практики бесконтрольного отчуждения земель исконного проживания коренных народов и защиту их прав как граждан Российской Федерации. Этим указом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписывалось определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием.

В Ханты-Мансийском автономном округе первым шагом в решении проблемы регулирования взаимоотношений коренного населения и недропользователей стало введение на территории автономного округа института родовых угодий. Решением Совета народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа 7 февраля 1992 года было утверждено Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе. С принятием этого поистине исторического нормативного правового акта в автономном округе начала складываться практика регулирования взаимоотношений коренных жителей и представителей нефтегазового бизнеса на основе заключения договоров (экономических соглашений). Если хозяйственная деятельность недропользователя производится на территории родового угодья, на недропользователя была возложена обязанность согласовывать схему размещения производственных объектов с владельцами родовых угодий и возмещать им причиненный ущерб.

По прошествии 9 лет, в 2001 году, был принят Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", согласно которо-

му родовые угодья в Ханты-Мансийском автономном округе были признаны территориями традиционного природопользования регионального значения.

Нормы, направленные на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, были включены в законы автономного округа "О недропользовании", "О регулировании отдельных земельных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре", "О пользовании недрами на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры для целей геологического изучения, разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых" и ряд других. В 2006 году Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры был принят Закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре".

В Югре с 2002 года действует Комиссия по вопросам территорий традиционного природопользования, в 2009 году был сформирован Реестр территорий традиционного природопользования (ТТП) регионального значения; в настоящее время на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры образованно 475 ТТП коренных малочисленных народов Севера регионального значения (бывших родовых угодий).

Наибольшее количество ТТП расположено в районах: Нижневартовском — 133, общая площадь 3 001 300 га; Сургутском — 107, общая площадь 4 738 380 га; Октябрьском — 54, общая площадь 346 802 га; Ханты-Мансийском — 53, общая площадь 1 011 084 га.

По данным Департамента природных ресурсов и несырьевого сектора экономики автономного округа на 1 июня 2012 года, на ТТП Югры проживают 1053 семьи (3833 человека) из числа коренных малочисленных народов Севера.

По сравнению с 2002 годом численность граждан, ведущих традиционный образ жизни в границах этих территорий, увеличилась на 1,3 тысячи человек (в 2002 году — 2456 человек, в 2012 году — 3833 человека) и в настоящее время составляет 12,2 процента от численности коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории автономного округа. Эта тенденция свидетельствует о повышении заинтересованности малочисленных народов в ведении традиционного образа жизни.

По сведениям Департамента по недропользованию автономного округа, сегодня на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры выделено 346 лицензионных участков, в границах 211 из них находятся территории традиционного природопользования.

Согласно данным Департамента природных ресурсов и несырьевого сектора экономики автономного округа в настоящее время договорными отношениями с недропользователями охвачено 638 семей (2817 человек).

Как и мировой опыт (Канада, Америка, Австралия), опыт договорных отношений, накопленный за последние два десятилетия в Югре, свидетельствует, что именно согласительные-договорные процедуры являются наиболее гибким и демократичным механизмом разрешения самых сложных проблем, в том числе

и в территориальных спорах между коренными народами и представителями бизнеса.

Традиционный образ жизни коренные малочисленные народы Югры ведут не только в границах территорий традиционного природопользования. Ранее уже отмечалось, что практически вся территория Ханты-Мансийского автономного округа, за исключением городов согласно Перечню, утвержденному Правительством России, относится к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

В свое время в Югре родовые угодья были образованы преимущественно в восточных районах автономного округа, где промышленная экспансия на исконную среду обитания коренных народов велась особенно интенсивно. Соответственно, в настоящее время территории традиционного природопользования образованы главным образом в восточной части автономного округа. При осуществлении хозяйственной деятельности в границах ТТП недропользователь согласовывает схему размещения производственных объектов и заключает экономическое соглашение непосредственно с гражданами, которые ведут традиционный образ жизни на этой территории, в интересах которых было образовано ТТП.

В последние годы на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры зона промышленного освоения смещается в сторону западной части автономного округа, где родовые угодья если и образовывались, то в гораздо меньших масштабах. Сегодня недропользователи, осуществляющие хозяйственную деятельность на территории западных муниципальных районов Югры, заключают экономические соглашения в основном не с лицами из числа коренных малочисленных народов, проживающими в местах традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности, или с их общинами, а с органами местного самоуправления муниципальных образований. Возмещение ущерба лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, в этом случае осуществляется опосредованно, порядок и условия распределения финансовых и материальных средств между гражданами из числа коренных малочисленных народов, ведущими традиционный образ жизни, определяются органами местного самоуправления произвольно, механизм и направления расходования средств, взысканных в счет возмещения убытков, законодательно не закреплены.

Практика заключения промышленными компаниями договоров с региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и общинами коренных малочисленных народов сформировалась также в ряде других субъектов Российской Федерации.

Представляется, что применение подобного подхода, когда недропользователь заключает договор не с отдельными домохозяйствами из числа коренных малочисленных народов, а с органами власти или объединениями коренных народов, оправдано только в том случае, когда речь идет о коренных малочисленных народах, ведущих кочевой образ жизни.

Что касается ханты и манси, то они никогда кочевыми народами не являлись. Каждый род, каждая семья проживала в пределах исторически сложивше-

гося ареала. При промышленной экспансии на исконную среду обитания коренных малочисленных народов в результате отторжения земельных участков под промышленные объекты сужается среда обитания конкретного рода, конкретной семьи. На землях исконного проживания этой семьи уменьшается кормовая база для оленей, сокращаются охотничьи ресурсы, наступают другие негативные последствия. Ущерб, наносимый конкретному домохозяйству, в данном случае очевиден. Очевидно также, что промышленная разработка участков недр ухудшает экологическую ситуацию не только на территориях традиционного природопользования, находящихся в границах лицензионного участка. Негативное влияние на окружающую среду (в прямой зависимости от экологического состояния которой находится традиционное общество) оказывается в целом на всю территорию региона, и в первую очередь на сопредельные места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов.

Для коренного населения Югры, проживающего и ведущего традиционный образ жизни на межселенных территориях, традиционно первостепенными являлись проблемы, связанные с недропользованием. В современных реалиях перед коренными жителями не менее остро встала проблема, связанная с лесопользованием. Согласно статье 48 Лесного кодекса Российской Федерации в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, при использовании лесов обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционного образа жизни в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Эта отсылочная норма не в полной мере отвечает интересам коренных малочисленных народов Севера, для которых лес является не природным ресурсом, а средой обитания.

В настоящее время в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре в соответствии с требованиями лесного законодательства ведется работа по формированию лесных участков и передача их в аренду, в том числе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Сплошная рубка лесных насаждений вызывает острый протест коренных жителей, которые испокон веков ведут традиционный образ жизни на данных землях лесного фонда.

В федеральном законодательстве отсутствуют нормы о согласовании с коренными малочисленными народами Севера границ участков по использованию лесов, об учете интересов коренных малочисленных народов при разработке и согласовании проектов освоения лесов.

Следует отметить, в отличие от формирования лесных участков формирование рыбопромысловых участков и охотничьих угодий на территории Югры осуществлено с учетом существующих территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов, поэтому данные процессы здесь не вызывают эксцессов.

Региональная программа социально-экономического развития коренных малочисленных народов

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре реализуется региональная программа социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. Ранее согласно закону автономного округа программа утверждалась Думой автономного округа на 5-летний период; с 2011 года она утверждается постановлением правительства автономного округа со сроком реализации 3 года. Действующая в настоящее время программа "Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры" в 2011—2013 годах" утверждена постановлением правительства округа от 19 октября 2010 года № 266-п. Переход на 3-летний период реализации программ в автономном округе был осуществлен в связи с привязкой их к плановому бюджету, который принимается и утверждается Думой автономного округа на 3 года.

Общий объем финансирования действующей региональной программы социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, рассчитанной на период 2011—2013 годов, составляет 460,3 млн. рублей. В 2011 году на реализацию программы из бюджета автономного округа было выделено 153 млн. рублей, в текущем году финансирование утверждено в размере 160, 2 млн. рублей.

В целом за весь период действия программы (начиная с 1990-х годов) реализация региональных целевых программ социально-экономического развития коренного населения была направлена на сохранение занятости и традиционного образа жизни, повышение обеспеченности коренного населения комфортным жильем и другими социальными благами, она способствовала развитию образовательного и культурного потенциала.

Основной целью реализации программы являлась и является в первую очередь не ее экономическая составляющая (требования рентабельности, эффективности и окупаемости), а социальная эффективность — создание условий для сохранения и дальнейшего социально-экономического и культурного развития коренных народов, их постепенной адаптации к изменившейся экономической ситуации.

Программа "Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры" в 2011—2013 годах" сохранила все основные направления развития, содержащиеся в предыдущих программах, и предусматривает следующие задачи и основные направления развития коренных малочисленных народов Севера:

- совершенствование нормативно-правовой базы в области социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов;

- сохранение и развитие территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера и видов традиционной хозяйственной деятельности в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре;

- образование, социальная защита и укрепление здоровья коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре;

сохранение и развитие традиционной культуры, национальных ремесел и искусства коренных малочисленных народов Севера;

формирование туристского продукта этнографической направленности.

Среди новых направлений программы ставка сделана на развитие этнографического туризма. Программой предусмотрено оказание грантовой поддержки проектов в этой сфере. На сегодняшний день в туристическую деятельность вовлечено 8 общин коренных малочисленных народов. Правительством автономного округа утверждена концепция развития туризма, на рассмотрении Думы автономного округа находится проект закона "О туризме в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре".

В предыдущих программах социально-экономического развития коренного населения автономного округа традиционно острыми вопросами являлись проблемы жилищного обеспечения коренного населения и вопросы создания материально-технической базы по переработке продукции традиционных отраслей хозяйствования коренных народов. В целях развития традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в рамках программы велось строительство цехов по переработке продукции, пунктов приема и хранения продукции традиционных промыслов. Всего за период реализации предыдущих программ в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре введено 5 приемно-обменных пунктов (Октябрьский, Березовский, Сургутский, Ханты-Мансийский районы), рыбоперерабатывающий цех в с. Лемпино Нефтеюганского района и первая очередь пункта приема, хранения и переработки дикоросов в г. Ханты-Мансийске, из них 2 производственных объекта введены в строй в 2007 году. В 2008 году введены в эксплуатацию завод по переработке дикоросов в п. Междуреченский Кондинского района и приемно-обменный пункт в д. Нижние Нарыкары Октябрьского района.

В рамках действующей программы социально-экономического развития коренных малочисленных народов в 2011 году завершено строительство пункта приема, хранения и переработки дикоросов в г. Ханты-Мансийске и осуществлена реконструкция мини-завода по переработке рыбы в г. Белоярский. На реализацию этих мероприятий в прошлом году из бюджета автономного округа было выделено 16,979 млн. рублей.

В целом итоги реализации программы за 2011 год свидетельствуют о том, что доля программы "Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры" в общих расходах на поддержку коренных малочисленных народов автономного округа с каждым годом снижается — как абсолютно (исключение по понятным причинам — 2009 год), так и относительно (в 2008 году — 57 процентов, в 2009 году — 13,2 процента, в 2010 году — 24, 1 процента, в 2011 году — 12,5 процента. Таким образом, роль этой программы как основной программы социально-экономического развития коренного населения с каждым годом снижается. Основная доля финансовых ресурсов при реализации программы направляется на текущие расходы при незначительной доле затрат на создание объектов материально-технической базы традиционных отраслей хозяйствования — всего 8,9 процента в 2011 году. Создание рабочих мест для коренного на-

селения, проживающего в сельской местности, связано в первую очередь с развитием традиционных отраслей хозяйствования, то есть со строительством новых и реконструкцией действующих предприятий, что требует главным образом капитальных, а не текущих затрат.

При этом следует отметить (на примере рыбодобычи в автономном округе) растущую роль в данной отрасли национальных общин, финансовая поддержка которых осуществляется в рамках Программы социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. Их удельный вес в уловах рыбы с 2000 по 2006 год вырос с 22,7 до 27 процентов.

Увеличение количества национальных общин с 42 (2008 год) до 72 (2011 год) способствовало росту общей численности работающих на предприятиях традиционного сектора экономики (за 4 года с 1058 до 1351 человека).

Улучшение жилищных условий

Как отмечалось, одним из самых острых вопросов при реализации программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера в округе традиционно являлось решение жилищной проблемы. С 2006 года обеспечение жилищных гарантий коренного населения осуществляется в рамках окружной комплексной жилищной программы.

Сегодня проблема обеспечения населения жильем (в том числе граждан из числа коренных малочисленных народов) для Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, как и для большинства регионов Российской Федерации, продолжает оставаться в числе первостепенных.

Законом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 6 июля 2005 года № 57-оз "О регулировании отдельных жилищных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре" определены социально незащищенные категории граждан, имеющих право на государственную поддержку в решении жилищной проблемы. К таковым сегодня отнесены граждане, проживающие в ветхом и аварийном жилье, молодые семьи, граждане из числа коренных малочисленных народов Севера, граждане, выезжающие в другие субъекты Российской Федерации, граждане, проживающие в приспособленных помещениях (балках, вагончиках), и другие.

С 2006 года в автономном округе реализуется комплексная жилищная программа "Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры", включающая подпрограмму 3 "Обеспечение жилища помещениями граждан из числа коренных малочисленных народов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры". В рамках реализации этой подпрограммы гражданам, относящимся к коренным малочисленным народам, и членам их семей предоставляется субсидия на строительство или приобретение жилья. Реализация жилищной программы осуществляется привлеченной организацией — ОАО "Ипотечное агентство Югры".

За период 2006—2010 годов в рамках указанной подпрограммы улучшила свои жилищные условия 1091 семья из числа коренных малочисленных народов, финансовые вложения из бюджета автономного округа составили

1548,3 млн. рублей. На 1 января 2011 года на учете состояло 830 семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

С 1 января 2011 года действует программа "Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2011—2013 годы и на период до 2015 года". В 2011 году на реализацию подпрограммы 3 окружной жилищной программы из бюджета автономного округа был выделен 1 млрд. рублей, из них было освоено 984 млн. рублей, жилищные условия улучшили 495 семей коренных жителей Югры, что в 4 раза больше, чем в 2010 году. На сегодняшний день в списках участников подпрограммы 3 состоит 3065 семей граждан из числа коренных малочисленных народов Севера, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Таким образом, региональные органы государственной власти уделяют большое внимание решению жилищной проблемы в Югре, в том числе в отношении коренных малочисленных народов Севера. Так, в 2011 году финансирование соответствующей подпрограммы существенным образом (в 9 раз) было увеличено, однако снизить остроту жилищной проблемы среди коренного населения пока не удастся. Решение проблемы требует системного подхода.

Одной из важнейших социально-экономических проблем коренного населения Югры, также требующих решения, является проблема занятости. Снижение эффективности производства в традиционных отраслях хозяйства оказало влияние на уровень жизни коренного населения, обусловило рост безработицы и низкие доходы занятого населения. Уровень зарегистрированной безработицы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера автономного округа на начало 2010 года был выше окружного показателя в 1,6 раза.

В целом основные показатели социально-экономического развития коренных малочисленных народов за период с 2008 по 2011 годы отличаются положительной динамикой.

Показатель	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год
Объем средств, выделенных из бюджета автономного округа на социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера, млн. рублей	296,7	533,2	614,9	1 190,0
Численность коренных малочисленных народов Севера (среднегодовая), человек	30 450	30 348	30 894	31 483
Численность родившихся, человек	717	737	834	922
Численность умерших, человек	267	266	242	127
Коэффициент естественного прироста, на 1 тыс. человек	14,8	15,5	19,2	25,2
Количество предприятий, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность, единиц	42	49	58	72
Численность работающих на предприятиях, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность, человек	1058	1219	1301	1351

Показатель	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год
Количество территорий традиционного природопользования, единиц	—	475	475	475
Количество пользователей территорий традиционного природопользования (на конец периода), человек	—	3958	3958	4075
Количество трудоустроенных граждан из числа коренных малочисленных народов Севера (на конец периода), человек	—	1810	1437	1215
Количество граждан из числа коренных малочисленных народов Севера, признанных безработными (на конец периода), человек	—	508	434	362

При решении задач социально-экономического и культурного развития малочисленных народов автономного округа необходимо уделять внимание вопросам создания условий для сохранения и дальнейшего социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов, повышения уровня их жизни, увеличения уровня занятости, сохранения традиционного образа жизни, обеспечения жильем, развития образовательного и культурного потенциала коренного населения. Все эти вопросы нашли отражение в утвержденной правительством автономного округа постановлением от 27 мая 2011 года № 183-п Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

О ПЛАНЕ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ



Е.А. КОРОЛЕВА,

*начальник отдела коренных народов Севера
аппарата губернатора
и правительства Сахалинской области*

"Лер миф" ("Играющая земля", "Играющий остров") — так называли Сахалин коренные жители — нивхи.

Сахалинская область сегодня — динамично развивающийся регион с трудными для проживания географическими и климатическими условиями. Регион с непростой историей развития. Регион колоссальных возможностей, перекресток России и Азии. Регион многонациональный, где люди находят общий язык и живут по принципу "вопреки и несмотря на..."

Коренные этносы — чуть более 3,8 тысячи человек (нивхи, нанайцы, эвенки, ульта (ороки) — проживают в 7 муниципальных образованиях в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Согласно Перечню мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р, к ним относятся городской округ Александровск-Сахалинский район, городской округ Ногликский, городской округ Охинский, городской округ Поронайский, городской округ Смирныховский, Тымовский городской округ и городской округ город Южно-Сахалинск.

По сравнению с данными Всероссийской переписи населения 2002 года сейчас наметилась положительная динамика демографических процессов. В среде коренных народов выросло число ульта (ороков), нивхов, эвенков.

Около 70 процентов представителей коренных народов проживают в сельской местности. С 2005 года наблюдается рост количества созданных и зарегистрированных общин (семейно-родовых и территориально-соседских) как признанной формы самоорганизации коренных народов в целях ведения традиционных образа жизни и хозяйствования.

На территории Сахалинской области на 1 августа 2011 года зарегистрировано 56 родовых хозяйств и общин коренных народов Сахалинской области, из них территориально-соседских общин — 14, семейно-родовых общин — 14, родовых, крестьянских (фермерских) хозяйств и общин — 28. Из видов традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, содержащихся в Перечне, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р, для коренного сообщества Сахалинской области характерны рыболовство, оленеводство, охота, сбор дикоросов, собаководство, художественные промыслы. Именно эти исторически сложившиеся виды традиционной хозяйственной деятельности являются этнообразующей и этносохраняющей базой для коренных народов. Исконная среда обитания и традиционный образ жизни, традиционная хозяйственная деятельность коренных народов составляют единый комплекс, обеспечивающий самоидентификацию и сохранение коренных народов.

Традиционной хозяйственной деятельности коренных народов региона присуща своя специфика. При всей общности коренные народы относятся к различным языковым группам, осуществляют разные виды хозяйственной деятельности, проживают в разных природно-климатических условиях, ареалах обитания объектов животного мира и водных биологических ресурсов. Процессы глобализации оказывают определяющее влияние на социально-экономическую жизнь, традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы именно в период активного промышленного освоения их исконной среды обитания. В связи с этим растет этническое самосознание коренных народов — активно действуют региональный Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (далее — региональный Совет), 12 общественных объединений коренных народов, а также советы коренных народов при органах местного самоуправления.

Островная область богата природными ресурсами. Последнее десятилетие характеризуется активным промышленным освоением: добычей нефти и газа, в первую очередь такими компаниями, как "Эксон Нефтегаз Лимитед", "Сахалин Энерджи Инвестмент Компании Лтд." ("Сахалинская энергия"), "Роснефть-Сахалинморнефтегаз", ОАО "Газпром". Все перечисленные нефтяные компании находятся на разных этапах промышленного освоения природных ресурсов, но объединяет их одно — все они пришли на территорию исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, то есть на исторически сложившийся ареал, в пределах которого коренные малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который является базой для их самоидентификации и образа жизни.

Ярким примером перехода от противостояния к сотрудничеству могут послужить взаимоотношения между коренным сообществом островного региона и компанией "Сахалинская энергия". В январе 2005 года коренные народы Севера Сахалина, поддержанные определенными политическими силами, провели акцию протеста "Зеленая волна" против нефтедобывающих компаний с главным требованием — о проведении этнологической экспертизы. С мая 2005 года компания "Сахалинская энергия" и представители коренных народов Севера

Сахалинской области приступили к разработке совместного Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (далее — План содействия). Выделенные компанией средства составили 1,5 млн. долларов на пятилетку, 300 тыс. долларов — на год. Были созданы рабочая группа, в которую вошли как представители компании, так и представители коренных малочисленных народов Севера, и два комитета: комитет социального развития и комитет устойчивого природопользования. Конференция, посвященная началу реализации Плана содействия на период 2007—2010 годов, прошла 25 мая 2006 года в г. Южно-Сахалинске.

Что является главным в первом Плане содействия? На мой взгляд, то, что выгоды от его реализации распространились на всех представителей коренного сообщества, независимо от того, охватывает ли проект территории их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Проведение совместных с региональным Советом консультаций и учебного семинара для представителей всех коренных этносов привели к содержательному наполнению Плана содействия. Повысилась активность коренного сообщества: люди научились составлять заявки, бизнес-планы и защищать свою точку зрения, касающуюся путей развития общин.

Что стратегически важно для коренных малочисленных народов Севера в этом Плане содействия? Он имеет длинное название, но думается, что главное слово здесь — "развитие"! Слово "содействие" более отвечает значению партнерства между "Сахалинской энергией" и коренными народами Севера. Осознавая ответственность, рабочая группа долго думала, что именно нужно развивать, чтобы действительно улучшить жизнь коренных народов Севера. А развивать нужно традиционную экономику, поддерживать родовые хозяйства и общины, традиционные промыслы коренных народов — рыболовство, охоту, собирательство, оленеводство. Поэтому в годовом бюджете 50 процентов средств определено на развитие традиционной экономики, на здравоохранение — 15—20 процентов, на образование — 20—25 процентов, из них на развитие потенциала — 5 процентов, на развитие культуры — 5—10 процентов, фонд мини-грантов — 10 процентов.

Подробнее остановимся на отношениях, которые сложились в процессе совместной работы. Уважение к традиционным знаниям, культуре, обычаям коренных народов Севера со стороны компании "Сахалинская энергия" привело к установлению взаимопонимания и открытости, в целом — к продвижению работы над Планом содействия. Доверие у коренных малочисленных народов вызвали сотрудники "Сахалинской энергии" Мэтью Бейтсон, Лара Кораблинова, Лина Жамьянова. Особое доверие у коренного сообщества завоевал Грегори Гулдин, международный эксперт по коренным народам, доктор антропологических наук. Он имеет многолетний опыт сотрудничества в сфере прикладной антропологии с государственными органами и коммерческими структурами США, России, Китая, Индонезии и Вьетнама. Работа над совместным Планом содействия — это абсолютно новый опыт для коренных этносов Сахалина.

Проблемы здесь естественны. Главное — как к ним относиться. Если смотреть на проблему как на преодолимую трудность, то нужно сообща обдумывать

пути ее решения. Так, в 2006 году в комитет социального развития от представителей коренных этносов поступило множество проектов в области образования, культуры, здравоохранения. В условиях бюджетного лимита трудно определить, какому проекту выделить финансирование. В целях решения этой проблемы упоминавшаяся рабочая группа провела совещание с представителями департаментов образования и здравоохранения, управления культуры Сахалинской области, где сообща обсудили все проекты и выделили наиболее актуальные для развития коренных народов.

Другая проблема — слабый уровень информированности коренных народов о реализации Плана содействия. В целях ее решения собрали команду, в которую вошли члены рабочей группы, комитетов, и проехали по отдаленным местам проживания коренных народов, рассказав людям, как идет работа в рамках Плана содействия. Это оказалось очень полезно: было развеяно недоверие некоторых представителей коренных народов, которые сомневались в выгодах от реализации Плана для себя или района. Так, постепенно, нарабатывался опыт трехстороннего взаимодействия между коренным сообществом, "Сахалинской энергией" и правительством Сахалинской области.

Второй План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области был разработан по окончании реализации первого Плана содействия (в период с мая 2006 года по декабрь 2010 года). План содействия — это трехсторонняя программа, которая совместно реализуется компанией "Сахалин Энерджи" (оператор нефтегазового проекта "Сахалин-2"), правительством Сахалинской области и региональным Советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области. Данный пятилетний План содействия является вторым из серии аналогичных, рассчитанных на весь срок реализации проекта "Сахалин-2".

Ключевыми задачами Плана содействия являются:

вклад в улучшение качества жизни коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области путем получения выгод от проекта — программ социального развития, разработанных с учетом культурных особенностей и требований устойчивого развития;

развитие потенциала общин и отдельных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, способствующее их активному участию в управлении реализацией данного Плана и в будущем — в разработке и реализации подобных социокультурных и экономических планов;

содействие в подготовке коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области к последующему возможному созданию независимого фонда развития коренных малочисленных народов;

предотвращение или снижение с учетом природоохранных требований любых (или потенциальных) негативных воздействий от эксплуатации нефтегазовой инфраструктуры проекта "Сахалин-2" на коренные малочисленные народы.

Деятельность Плана содействия осуществляется по следующим направлениям: фонд социального развития; программа поддержки традиционной экономической деятельности.

На реализацию проектов в рамках второго пятилетнего Плана содействия "Сахалин Энерджи" будет ежегодно выделять по 312 тыс. долларов в течение 5 лет (2011—2015 годы).

Подготовка документа началась в 2010 году. Для обеспечения учета мнения коренных малочисленных народов Севера (КМНС) при разработке второго Плана содействия были проведены широкие и открытые консультации (два раунда) в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМНС. Консультации прошли в 10 населенных пунктах Сахалина. В них приняли участие более 500 представителей коренных народов. В состав рабочей группы по разработке Плана содействия вошли представители регионального Совета уполномоченных КМНС, компании "Сахалин Энерджи", правительства Сахалинской области, представитель КМНС при Сахалинской областной Думе и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ), а также международные эксперты.

17 ноября 2010 года в г. Южно-Сахалинске прошла специальная конференция, организованная региональным Советом уполномоченных представителей КМНС с целью утверждения Плана и (или) внесения в него поправок. В конференции участвовали представители КМНС, избранные во всех населенных пунктах традиционного проживания КМНС Сахалинской области и делегированные для участия в данном мероприятии. На конференции представители КМНС Сахалинской области заявили о том, что они:

признали широкую общественную поддержку, полученную Планом;

согласились, что консультации не носили принудительного характера, проводились своевременно, предоставляя общественности возможность и время для последующего обсуждения проблемных аспектов, и сопровождались соответствующей информацией относительно первого и второго Планов, необходимой для формирования собственной независимой оценки Плана в целом;

дали согласие на реализацию второго Плана содействия.

14 декабря 2010 года в Москве компания "Сахалин Энерджи", региональный Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области и правительство Сахалинской области подписали соглашение о реализации второго Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области на 2011—2015 годы. Разработка его осуществлялась в соответствии с международными стандартами, с принципом "свободного, предварительного и осознанного согласия" (FPIC), содержащимся в Декларации ООН о правах коренных народов (2007 год). Что значит "свободное"? Свободное — значит без принуждения и каких-либо манипуляций; "предварительное" — то есть заблаговременное, до предоставления государствам или третьим сторонам любого разрешения (до начала деятельности компании); "осознанное" — это понятие должно включать консультирование и участие коренных народов, в частности, предоставление им исчерпывающей юридически точной информации относительно предлагаемого проекта развития, которая одновременно доступна и понятна для затрагиваемых этим проектом коренных народов, общин. Всё это придает Плану содействия уни-

кальный характер: промышленная компания впервые в мире успешно применила этот принцип при взаимодействии с коренным сообществом.

План содействия получил признание не только со стороны компании-спонсора "Сахалин Энерджи", его ценность отметили все три партнера в рамках программы ("Сахалин Энерджи", правительство Сахалинской области, региональный Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области). Опыт реализации Плана содействия продолжает вызывать интерес со стороны органов государственной власти Российской Федерации, российской и международной общественности. Приведем лишь некоторые примеры.

План содействия получил главную награду во Всероссийском конкурсе "Лидеры корпоративной благотворительности" в номинации "Лучшая программа, раскрывающая политику корпоративной благотворительности и принципы социальных инвестиций компании". "Лидеры корпоративной благотворительности" — ежегодный Всероссийский проект оценки эффективности корпоративных благотворительных программ, а также конкурс программ в ряде номинаций. Его проводят деловая газета "Ведомости", международная сеть аудиторско-консалтинговых компаний PricewaterhouseCoopers и Некоммерческого партнерства грантодающих организаций "Форум Доноров".

План содействия был представлен на:

международной конференции "Глобальный Договор ООН в Российской Федерации: бизнес и коренные народы", организованной российской сетью Глобального Договора, Общественной палатой Российской Федерации и АКМНСС и ДВ РФ. Конференция проводилась в сентябре 2011 года в Общественной палате Российской Федерации;

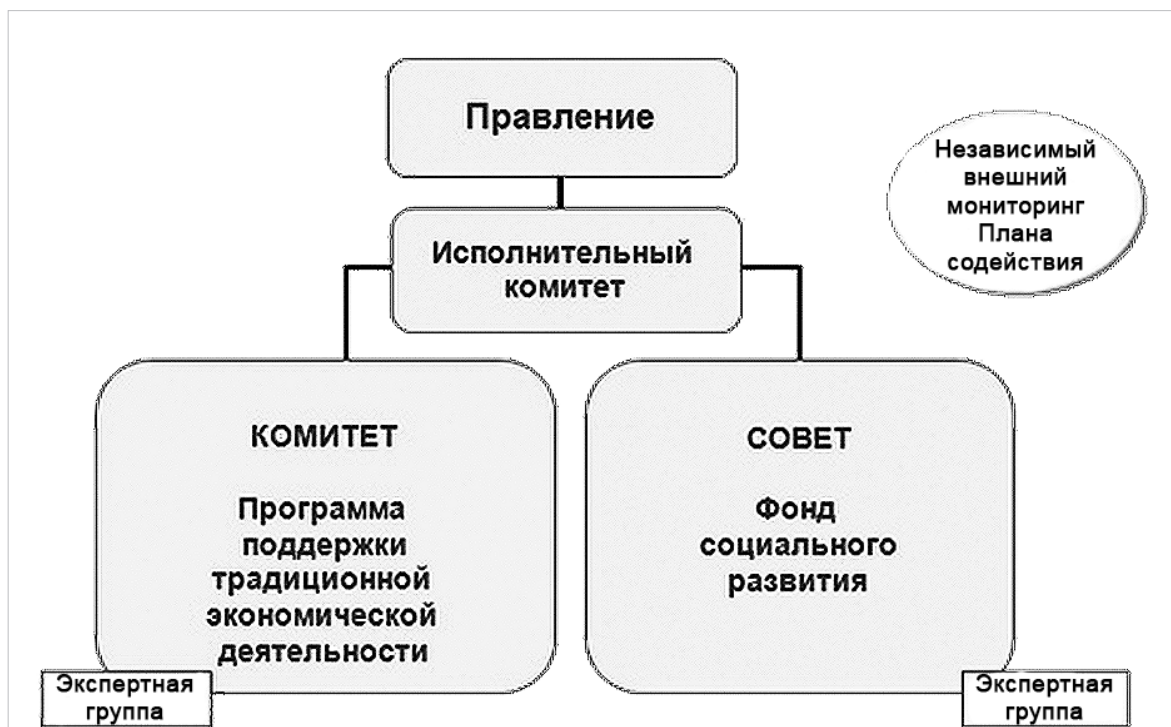
семинаре по вопросам устойчивого развития коренных народов, который состоялся в октябре 2011 года в г. Санкт-Петербурге;

"круглом столе" на тему "О роли коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области в политической жизни региона", проходившем в октябре 2011 года в г. Южно-Сахалинске.

В Нью-Йорке в мае 2011 года на сессии Постоянного Форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов сахалинская модель взаимодействия коренных народов, правительства области и компании "Сахалин Энерджи" признана лучшей мировой практикой взаимодействия в рамках государственно-частного партнерства.

Согласно отчету внешнего эксперта Грегори Гулдина опрос коренных малочисленных народов островного региона в ноябре 2011 года при посещении районов, где сконцентрированы коренные малочисленные народы, показал, что 85 процентов из них осведомлены о Плане содействия, причем большинство слышали о нем на общественных встречах, проводившихся одним из партнеров Плана. План пользуется широчайшей поддержкой (68 процентов опрошенных относятся к Плану положительно и только 7 процентов — отрицательно). Что касается результатов реализации, то население с энтузиазмом рассказывало о преимуществах Плана содействия в области образования, здравоохранения, культуры, социального единения и экономического развития.

Управляющие органы Плана содействия



В соответствии с подписанным соглашением План содействия реализуется при активном участии коренного населения под руководством Правления, работу которого дополняют Исполнительный комитет (ИК), Комитет Программы поддержки традиционной экономической деятельности (Комитет ППТЭД) и Совет Фонда социального развития (Совет ФСР). ИК Правления помогает в осуществлении Плана содействия в соответствии с контрольными рекомендациями Правления и задачами второго Плана. В состав ИК входят 6 членов — по 2 представителя от каждой из 3 организаций-партнеров.

Комитет ППТЭД и Совет ФСР являются ответственными за принятие решений по данным программам и состоят из 7 человек из числа представителей КМНС Сахалинской области. Комитет и Совет формируются на основании избрания представителей КМНС от 7 муниципальных образований (мест традиционного проживания и ведения традиционной хозяйственной деятельности КМНС Сахалинской области): округов Охинский, Ногликский, Тымовский, Александровск-Сахалинский, Смирныховский, Поронайский, город Южно-Сахалинск. Полномочия членов Комитета и Совета документально подтверждаются протоколами собраний, проведенных сообществами КМНС.

Структура управления Планом содействия базируется на следующих принципах, наработанных всеми участниками в рамках государственно-частного партнерства в период реализации первого Плана содействия:

- равноправное партнерство всех заинтересованных сторон;
- оперативное информирование всех участников;
- прозрачность принятых решений и финансирования проектов.

Примечательно, что в рекомендациях VI Съезда коренных народов Севера Сахалинской области (г. Южно-Сахалинск, октябрь 2008 года) отмечено: "Распространять опыт компании "Сахалин Энерджи" в области регулирования отношений между коренными народами и промышленными компаниями в соответствии с международными стандартами и нормами".

Единственная в Российской Федерации островная область в 2012 году отмечает 65-летие со дня образования. Одним из значимых событий мирового масштаба можно назвать презентацию переведенной на нивхский язык Всеобщей декларации прав человека (1948 год). Главная роль в этом принадлежит члену Союза писателей России Владимиру Михайловичу Санги — основоположнику и классику нивхской литературы. Презентация подготовлена компанией "Сахалин Энерджи" и проведена в Доме ООН в Москве 16 марта 2012 года.

План содействия воплощается в жизнь. Так, по отчету координатора Плана содействия С.Н. Санги, в апреле 2012 года для членов управляющих органов Плана содействия был проведен обучающий семинар на тему "Бизнес-планирование: разработка и составление бизнес-планов для привлечения инвестиций". В целях проведения консультаций и информирования на интернет-сайте Плана содействия подготовлены и размещены новости, документация и так далее, подготовлено и разослано более 200 писем заявителям конкурсных программ Плана содействия 2012 года. Подготовлено 15 договоров по программам Плана содействия. Проведены встречи с заинтересованными сторонами, консультации с потенциальными заявителями, работа с грантополучателями. Индивидуальные консультации по реализации Плана содействия проходят на ежедневной основе. Работа скоординирована с деятельностью фонда "Батани" и заявителями. По направлению "Бизнес-планирование" ППТЭД утверждено к финансированию 3 из 7 заявок на общую сумму 1 801 600 рублей, по направлению "Самообеспечение" — 10 заявок на общую сумму 1 307 000 рублей (добавлены 175 тыс. рублей из бюджета 2011 года и 161 680 рублей перенаправлено из остатка бюджета по направлению "Бизнес-планирование"). По конкурсной программе "Связь времен" ФСР утверждено к финансированию 25 из 44 заявок на сумму 2 223 900 рублей. По компоненту "Развитие потенциала КМНС" утверждено к финансированию 3 из 6 заявок на сумму 384 277 рублей. Управляющие органы провели плановые заседания.

Полную информацию о Плане содействия и ходе его реализации можно найти на интернет-сайте **www.simdp.ru**.

УЧЕТ КУЛЬТУРНЫХ, ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ В МЕСТАХ ТРАДИЦИОННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА



О.А. МУРАШКО,

*директор Информационного центра Ассоциации
коренных малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока Российской Федерации,
кандидат исторических наук*

Учет и оценка культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера чрезвычайно актуальны, особенно в условиях начала нового этапа расширения освоения природных ресурсов территорий Сибири и Дальнего Востока, о чем красноречиво свидетельствует проект федерального закона о развитии Сибири и Дальнего Востока.

Крупные промышленные и энергетические объекты, действующие, строящиеся и планируемые на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке, как правило, расположены на территориях традиционного проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов и оказывают разной степени воздействие на коренные народы и живущее вместе с ними местное сельское население¹.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не раз поднимал вопрос о необходимости оценки воздействия промышленного освоения северных территорий на условия жизни коренного населения. В 2007 году Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в материалах к парламентским слушаниям на тему "Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательное условие при освоении северных территорий" опубликовал следующие данные Федерального агентства кадастра объектов недвижимости: "Сложившаяся с начала 30-х годов структура природопользования и концепция освоения Севера отдавали приоритет разви-

¹ Богоявленский Д.Д. Народы Севера России: демографический профиль на рубеже веков. 2008 // Влияние глобальных климатических изменений на здоровье населения российской Арктики / <<http://www.unrussia.ru/doc/Arctic-ru.pdf>>.

тию промышленности в ущерб традиционным отраслям хозяйства, в результате чего возникли обширные очаги сильного загрязнения, деградации природной среды, которые привели к нарушению и выбытию из оборота наиболее ценных в сельскохозяйственном отношении земель. В первую очередь нанесен значительный ущерб оленьим пастбищам... Фактором, в значительной мере дестабилизирующим экологическую обстановку на территориях традиционного природопользования, является стрессовое воздействие промышленных объектов на олени пастбища и охотничьи угодья, охватывающее до 40 процентов площади традиционного природопользования"¹. Накопление токсичных веществ в почве, водоемах, растительности, мясе диких и домашних животных, в местных продуктах питания, загрязнение атмосферы в районах воздействия промышленного освоения представляет собой прямую угрозу состоянию здоровья коренного и старожильческого населения Севера, а механические нарушения растительного покрова, почв и грунтов территорий традиционного природопользования подрывают материальную основу традиционного хозяйства². Несмотря на продекларированные в российской Конституции принципы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов и старожильческого населения Арктического региона России постоянно испытывают негативное воздействие, порожденное приоритетным развитием промышленного природопользования. Эти условия, при которых не учитываются интересы, традиционные знания, профессиональный опыт, право участвовать в принятии решений, касающихся исконной среды обитания коренных народов, в некоторых случаях подрывают не только основы традиционного природопользования, но и ведут к разрушению традиционного уклада жизни, культуры, идентичности коренных народов Севера³.

Развитие федерального законодательства в области учета культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера

Понятие "этнологическая экспертиза" закреплено в Федеральном законе от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"⁴ как научное исследование изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса. Этот же федеральный закон предоставляет коренным малочисленным народам право участвовать в проведении экологических и этнологиче-

¹ Материалы к парламентским слушаниям в Совете Федерации на тему "Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательное условие при освоении северных территорий". 2007. 25 окт.

² См.: Ревич Б.А. Влияние глобальных климатических изменений на здоровье населения российской Арктики / <<http://www.unrussia.ru/doc/Arctic-ru.pdf>>. Рук-ль авт. колл. Б.А. Ревич.

³ См.: Клоков К.Б., Красовская Т.М., Ямсков Т.М. Проблемы перехода к устойчивому развитию районов расселения коренных народов российской Арктики. Сер. Исследования по прикладной и неотложной этнологии Ин-та этнологии и антропологии РАН. Док. № 141. 2001.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

ских экспертиз, в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, через уполномоченных представителей малочисленных народов участвовать в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"¹ также указывает на необходимость учета последствий промышленного развития на народы Севера и соответствующих компенсаций: "...в случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд, лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием".

Правительство Российской Федерации, в чьи полномочия входит образование территорий традиционного природопользования и утверждение их границ, не создало за 11 лет ни одной территории традиционного природопользования. Обращения, касающиеся образования территорий традиционного природопользования федерального значения, не были удовлетворены, а судебные споры по этому поводу заканчивались в пользу федеральных органов исполнительной власти, отказывавших в принятии положительных решений по разным основаниям, в том числе ввиду отсутствия необходимых подзаконных нормативных правовых актов, издание которых возложено на указанные же органы². Границы территорий традиционного природопользования, созданные в некоторых регионах, не утверждены Правительством Российской Федерации.

Законодатели сделали несколько попыток развить нормы действующего законодательства об оценке воздействия реализации проектов промышленного освоения земель на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и учете культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития.

К 2005 году Комитетом Государственной Думы по делам национальностей был разработан проект федерального закона "Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Феде-

¹ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

² См.: *Кряжков В.А.* Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы / Государство и право. 2012. № 5. С. 27—35.

рации", определявший правовые основы проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Законопроект, к сожалению, получил отрицательное заключение Правительства Российской Федерации и Государственной Думой не рассматривался.

К 2007 году Комитетом Государственной Думы по делам национальностей был разработан проект федерального закона "О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации", включавший обширный раздел по разработке порядка проведения этнологической экспертизы. Этнологическая экспертиза рассматривалась в данном законопроекте как один из необходимых способов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования малочисленных народов. Проект также устранял многие пробелы действующего законодательства: включал определение мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, устанавливал особый правовой режим использования природных ресурсов и земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, порядок выявления и установления границ территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, порядок возмещения убытков, причиненных исконной среде обитания и традиционному образу жизни малочисленных народов.

Этот законопроект получил положительные отзывы из многих регионов проживания малочисленных народов, обсуждался как в регионах, так и на парламентских слушаниях в Совете Федерации. Участники обсуждений — представители промышленных компаний отмечали, что им необходимо знать, где проходят границы территорий традиционного проживания малочисленных народов, каким должен быть режим их использования. Им нужны объективные критерии оценки воздействия промышленных проектов, определения ущерба, причиненного исконной среде обитания и традиционному природопользованию, критерии определения объемов компенсаций и порядка их выплат. Это также нужно и коренным народам, и органам власти. Все эти понятия и нормы в российском законодательстве прописаны, но порядок их реализации не определен, поэтому компании считают, что не имеют законодательной основы реализовывать указанные права коренных народов. Коренные народы выходят на законные акции протеста с плакатами "Требуем проведения этнологической экспертизы!". Органы власти обязаны разрешать споры между недропользователями и населением, но не имеют правовой основы для разрешения подобных конфликтов. Таким образом, представители всех трех заинтересованных сторон — промышленных компаний, органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов — говорили о необходимости ускорить принятие закона и утвердить необходимые нормативные акты.

К сожалению, законопроект также получил отрицательное заключение Правительства Российской Федерации, гласящее, что дополнительного регулирования в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов не требуется.

За истекший период Правительство Российской Федерации разработало и утвердило важнейшие нормативные документы. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р был утвержден Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее — Перечень). Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 декабря 2009 года № 565 утверждена Методика исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее — Методика).

Казалось бы, эти нормативные акты должны были способствовать решению проблем, связанных с оценкой воздействия реализации проектов промышленного освоения на среду обитания, культуру и социальное положение коренных малочисленных народов. Но опыт показал, что этих нормативных актов недостаточно.

Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации пока еще далек от совершенства. В период формирования этого Перечня не было дано определение понятия "места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов". Различные субъекты Российской Федерации подошли по-разному к формированию этого Перечня. Некоторые субъекты Российской Федерации указали в Перечне муниципальные районы, другие в муниципальных районах указали конкретные сельские поселения. Таких субъектов Российской Федерации, которые указали поселения, 12: Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, республики Бурятия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Амурская, Иркутская, Магаданская, Кемеровская, Вологодская, Ленинградская области, Забайкальский край. А вот Архангельской области, где реально кочуют ненцы и коми-ижемцы, в Перечне вовсе нет, хотя этот регион предлагал внести 3 района области в данный Перечень. Некоторые субъекты Федерации также направили в Минрегион России свои дополнения и изменения в Перечень, но они пока не внесены.

Органы исполнительной власти некоторых субъектов Российской Федерации, опираясь на этот Перечень, ограничивают применение статей федерального законодательства, содержащего нормы в отношении прав коренных малочисленных народов, только пределами границ указанных в нем муниципальных образований.

Промышленные компании, реализующие свои проекты на территориях традиционного расселения и традиционной хозяйственной деятельности коренных

малочисленных народов, в тех субъектах Российской Федерации, которые указали в Перечне поселения, толкуют эту ситуацию в свою пользу и считают, что если они не ведут свою деятельность непосредственно в указанных в Перечне поселениях, то и не обязаны соблюдать право коренных малочисленных народов на согласование расположения своих объектов, учитывать культурные, экологические и социальные последствия своей деятельности, оценивать ущерб и компенсировать убытки проживающим в исконной среде обитания и ведущим традиционный образ жизни.

Утвержденная приказом Министерства регионального развития Российской Федерации Методика также страдает рядом недостатков. Во-первых, Методику рекомендуется применять для исчисления размера убытков правообладателей в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов (пункт 1.5). Таким образом, ущерб, причиненный физическим лицам из числа коренных малочисленных народов, занимающимся в соответствии с законодательством традиционными видами хозяйственной деятельности согласно утвержденной Методике, не исчисляется, и соответственно компенсации им не выплачиваются.

Кроме того, далеко не всем общинам удалось закрепить за собой оленьи пастбища и промысловые угодья. За прошедшие несколько лет в связи с проведением конкурсов и аукционов на лесные, рыбопромысловые и охотничьи участки, расположенные в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, многие общины коренных малочисленных народов лишились своих промысловых угодий или потеряли возможность закрепить их юридически. Эти угодья, где коренные малочисленные народы продолжают жить и используют для своих нужд традиционные природные ресурсы, теперь на праве аренды принадлежат другим пользователям, которые (видимо, согласно Методике) станут получателями компенсаций за убытки.

Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации считает, что в Методику необходимо внести изменения в части исчисления размера убытков, причиняемых не только объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, являющимся правообладателями земельных участков, но и физическим лицам из их числа, и их объединениям, не являющимся правообладателями, но осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации традиционную хозяйственную деятельность для личных нужд в целях жизнеобеспечения своих семей¹.

Во-вторых, согласно пункту 2 того же приказа Минрегиона России Департаменту межнациональных отношений Минрегиона России было поручено с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций всех форм собственности, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, научных и экспертных организаций в срок до 31 декабря 2010 года

¹ "За утраченные оленьи пастбища родовым общинам обещают компенсации" // ИА SakhaNews / <<http://www.1sn.ru/52872.html>>, <<http://www.raipon.info>> (22 нояб. 2011).

обеспечить проведение апробации Методики и при необходимости внести предложения по ее совершенствованию. Внедрение указанной Методики в практику в 2011 году значится в распоряжении Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 2455-р.

Результаты апробации и внедрения указанной Методики пока нигде не опубликованы, хотя примеры ее применения имеются в регионах, где некоторые промышленные компании — по собственной воле или под давлением органов власти регионов и объединений коренных народов — использовали Методику и нашли ее адекватной. Но другие промышленные компании не считают для себя обязательным применение этой Методики, пока она не будет утверждена Правительством Российской Федерации, и находят в ней недостатки. Об этом можно было узнать 28 февраля 2012 года на совещании в Минрегионе России по вопросам апробации указанной Методики. В ходе совещания директором Департамента межнациональных отношений министерства было отмечено, что Методика имеет рекомендательный характер. Из протокола Совещания, разосланного его участникам, следует, что Департамент межнациональных отношений Минрегиона России завершит проработку предложений по Методике (по итогам ее апробации и на основе анализа поступивших предложений) в срок до 1 февраля 2013 года.

После этого совещания и получения протокола осталось неясным, будет ли Методика носить обязательный характер для ее применения, и если да, то когда этого можно ожидать.

Таким образом, приходится констатировать, что разработанные и утвержденные на федеральном уровне нормативные акты (указанные Перечень и Методика) пока не решают проблемы оценки воздействия промышленных объектов на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов и не обеспечивают учета культурных, экологических и социальных последствий.

По мнению В.А. Кряжкова, в российском законодательстве в настоящий момент не предусмотрена обязанность оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных народов, а также на культурное наследие¹.

Развитие регионального законодательства

Попытки разработки законопроектов и нормативных актов, связанных с этнологической экспертизой, осуществлялись в нескольких северных субъектах — в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, Сахалинской области. К сожалению, эти попытки не увенчались успехом. Варианты законопроектов не были поддержаны законодательными собраниями этих регионов, а Положение о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, утвержденное правительством Сахалинской об-

¹ См.: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 30, 31.

ласти в 2007 году, не применялось. Все эти регионы, как и многие другие северные субъекты, пошли по пути заключения трехсторонних соглашений.

Трехсторонние социально-экономические соглашения, направленные на смягчение последствий промышленного использования земель традиционного проживания коренных народов Севера, заключены во многих субъектах Федерации: Ненецком, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском — Югре, Чукотском автономных округах и других регионах, но они имеют характер "благотворительности", не обеспеченной никакими законодательными нормами. Поэтому одни компании заключают такие соглашения, а другие — нет. "Право на получение компенсаций не подкрепляется наличием должных правовых механизмов, во многом находится на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию"¹.

Впервые Закон об этнологической экспертизе был принят в Республике Саха (Якутия) в 2010 году². Законом определены следующие задачи этнологической экспертизы:

1) проведение экспертизы нормативных правовых актов, материалов и другой документации по осуществлению намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

2) осуществление этнологического мониторинга;

3) предупреждение возможных негативных последствий влияния на развитие этноса изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

4) подготовка заключения о влиянии на развитие этноса изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

5) определение размеров компенсации убытков, понесенных пользователями земель и других природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

6) разработка предложений и рекомендаций, направленных на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

7) осуществление контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Организация проведения этнологической экспертизы осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти Республики Саха (Якутия) в области этнологической экспертизы. Малочисленные народы и их объединения имеют право делегировать представителей в экспертную комиссию этнологической экспертизы. Этнологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком в полном объеме и в порядке, утверждаемом

¹ См.: *Кряжков В.А.* Указ. соч. С. 31.

² Закон Республики Саха (Якутия) "Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)" от 14.04.2010. № 538-IV.

Правительством Республики Саха (Якутия). Правительством республики был разработан регламент проведения этнологической экспертизы¹, в котором указаны требования к содержанию раздела проектной документации "Влияние изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса", включающие:

1) характеристику этнокультурного и социально-экономического развития малочисленных народов, в том числе медико-демографическую, этносоциологическую оценки населения;

2) характеристику видов традиционной хозяйственной деятельности, осуществляемой малочисленными народами;

3) характеристику земель и иных природных ресурсов, необходимых для ведения традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

4) характеристику расположения отдельных природных объектов историко-культурного наследия, мест древних поселений и иных объектов, имеющих культурную, историческую, религиозную ценность;

5) характеристику поселений, в том числе имеющих временное значение, факторий, стойбищ, стоянок малочисленных народов;

6) оценку размера убытков, причиненных малочисленным народам и их объединениям в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания, в том числе определение и расчет нормативных на региональном и местном уровне показателей: ежегодного валового дохода при ведении традиционной хозяйственной деятельности; размера упущенной выгоды правообладателя в зонах стрессового воздействия; размера убытков правообладателя при изъятии земельного участка или предоставлении в постоянное пользование земель и других природных ресурсов; размера убытков правообладателя при ухудшении качества земель и других природных ресурсов в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности (в том числе порче земель); размера убытков правообладателя при обременении земельных участков;

7) разработку рекомендаций и предложений в соответствии с требованиями действующего законодательства;

8) комплекс мер, в том числе компенсационных, по обеспечению устойчивого развития мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

9) заключение о влиянии изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности на развитие этноса.

На основании анализа этой документации экспертная комиссия этнологической экспертизы готовит заключение этнологической экспертизы, содержащее обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных народов намечаемой хозяйственной и иной деятельности и о возможности ее реализации.

¹ Проект Административного регламента по исполнению государственной услуги по организации проведения этнологической экспертизы. Правительство Республики Саха (Якутия). 17.10.2011 / <<http://sakha.gov.ru/node/50368>>.

Закон об этнологической экспертизе начал работать в Якутии. Первая этнологическая экспертиза была проведена по проекту строительства Канкунской ГЭС. При определении размера убытков была использована уже упоминавшаяся Методика исчисления размера убытков, утвержденная приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 декабря 2009 года № 565, результаты применения которой не вызвали вопросов у заказчика проекта. Эту же Методику применили и другие компании, разрабатывающие проекты промышленного освоения Южной Якутии¹.

Но, разумеется, не обходится без недовольных и недоумевающих. Недавно в газете "Якутия" появилось интервью начальника отдела по правовым и корпоративным вопросам ОАО ГМК "Тимир" Александра Сокирченко², в котором он от лица всех промышленников, осуществляющих мегапроект "Комплексное развитие Южной Якутии", рассказал о трудностях, которые порождает закон об этнологической экспертизе и Методика.

"Родовые общины не смогли нам дать объективных исходных данных о качестве своих земель, путях миграции оленей, стоимости и объемах производимой продукции, наличии на изымаемых территориях мест захоронений и т.п. Отсутствуют эти данные, а также утвержденные нормы и на уровне органов местного самоуправления", — сообщает А. Сокирченко.

Видимо, уважаемый начальник отдела по правовым и корпоративным вопросам забыл, что эти данные должны появиться в проектной документации в результате исследования, которое проводит заказчик проекта, а не родовые общины. Забыл, что требования к документации, изложенные в регламенте, включают определение и расчет нормативных показателей на региональном и местном уровне. В случае когда необходимых данных о качественной оценке земель, региональных нормативах по оценке валового продукта, реестре объектов культурного наследия коренных малочисленных народов и других у органов государственной власти и местного самоуправления нет, получение этих данных должны стать частью проектного исследования. Если заказчик проекта не желает оплачивать исследование по данным направлениям, видимо, он должен отложить реализацию своего проекта до лучших времен, когда эти работы будут проведены органами государственной власти.

Это не снимает с органов государственной власти ответственности за проведение плановых мероприятий по землеустройству, но и с заказчика не снимает ответственности за полноту документации, представляемой на экологическую и этнологическую экспертизу.

Ведь не зря на подготовку проектной документации мегапроекта "Комплексное развитие Южной Якутии" запланированы огромные средства — 10,4 млрд. рублей, в том числе размер господдержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации составляет 7,8 млрд. рублей³.

¹ ИА SakhaNews / <<http://www.1sn.ru/52872.html>>.

² Газета "Якутия". 2012. 24 апр.

³ Источник: <www.sy-corp.ru>.

В заключение своего интервью А. Сокирченко призывает: "Мы надеемся, что все заинтересованные стороны не останутся в стороне, примут непосредственное участие в доработке всех вопросов, связанных с экологией и этнологией нашей богатой Якутской земли. Кроме того, важно, чтобы и федеральные органы включились в этот процесс, обратили внимание на сложившуюся ситуацию. Ведь рано или поздно возникнет необходимость принятия федерального законодательства, касающегося позитивных взаимоотношений промышленников и представителей коренных малочисленных народов Севера".

С этим нельзя не согласиться.

Разработка федерального законодательства об оценке воздействия промышленного развития на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов остается актуальной, а законодательство Республики Саха (Якутия) об этнологической экспертизе может послужить примером для такой разработки. Применение Методики исчисления убытков исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов (в усовершенствованном виде) должно стать обязательным. Определение культурного наследия коренных малочисленных народов должно стать частью федерального законодательства о правовом статусе коренных малочисленных народов, а само культурное наследие этих народов должно стать ключевым в федеральном законодательстве об охране культурного наследия.

**ВОЗМЕЩЕНИЕ УЩЕРБА И ВЫПЛАТЫ КОМПЕНСАЦИЙ
КОРЕННЫМ МАЛОЧИСЛЕННЫМ НАРОДАМ
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА
И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ УТВЕРЖДЕННОЙ
МЕТОДИКИ ИСЧИСЛЕНИЯ РАЗМЕРА УБЫТКОВ,
ПРИЧИНЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯМ КОРЕННЫХ
МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ
И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В РЕЗУЛЬТАТЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ
И ИНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ
ВСЕХ ФОРМ СОБСТВЕННОСТИ И ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ
В МЕСТАХ ТРАДИЦИОННОГО ПРОЖИВАНИЯ
И ТРАДИЦИОННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



О.В. МИХАЛЕВ,

*директор ООО "Научно-производственная
компания "Север-Проект"*

В соответствии с подпунктом 8 пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" малочисленные народы, объединения малочисленных народов имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Особенностью исчисления размера убытков коренным малочисленным народам Севера (далее — КМНС) является учет убытков, понесенных в результате ухудшения среды обитания, а как следствие — хозяйственной деятельности. При расчете учитываются две составляющие, страдающие при нанесении ущерба: природная среда и хозяйственная деятельность коренных малочисленных

народов (исконная среда обитания). Как правило, при расчете убытков для других хозяйствующих субъектов учитываются только убытки по хозяйственной деятельности.

В целях реализации прав коренных малочисленных народов по возмещению убытков и учета особенностей в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 декабря 2009 года № 565 была утверждена Методика исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее — утвержденная Методика).

Фактическое состояние

В местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС осуществляется активное промышленное освоение нефтегазовых месторождений, месторождений минеральных ископаемых, строительство автомобильных и железных дорог, линий электропередачи, гидроэлектростанций и иная деятельность.

Территории Севера, Сибири и Дальнего Востока — это 27 субъектов Российской Федерации (полностью или частично), протянувшихся от Кольского полуострова на западе до Чукотского полуострова на востоке России, общей площадью около 996 млн. га, что составляет почти 70 процентов площади Российской Федерации.

В каждом регионе сложилась своя ситуация по выплатам компенсаций коренным малочисленным народам. Условно эти регионы можно разделить на три группы. К первой группе относятся субъекты Российской Федерации, в которых отработан механизм контроля по возмещению ущерба (убытков) коренным малочисленным народам (Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра автономные округа, республики Саха (Якутия), Коми). Органы власти здесь содействуют коренным малочисленным народам и их объединениям, разработаны соответствующие нормативные акты.

Органы власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры первыми взяли под контроль защиту прав коренных малочисленных народов. Согласно актам регионального законодательства семьям коренных малочисленных народов были предоставлены родовые угодья (1994—1998 годы), границы которых определены в проектах межхозяйственного землеустройства.

С промышленными компаниями налажен механизм взаимодействия по выплатам компенсаций. В регионе сложилась договорная система по возмещению убытков на основе заключаемых с владельцами родовых угодий экономических и компенсационных соглашений. Выплаты осуществляются как в денежном выражении, так и в виде материальной и социальной помощи. Договора заключа-

ются с главой родового угодья. Денежная сумма выплачивается ежеквартально, кратно МРОТ на каждого члена семьи. Кроме того, экономические соглашения предусматривают следующие виды помощи: перенос или строительство жилой усадьбы или сезонных стойбищ, обеспечение строительными материалами, безвозмездная передача снегохода "Буран", лодочного мотора, электростанции, лодки, бензопилы, бензина, спецодежды. Соглашениями также предусмотрено обучение и трудоустройство членов родовой семьи, оплата их обучения в вузах, лечение, безвозмездное предоставление транспорта, оплата услуг связи, электроэнергии.

Размер оказываемой помощи сильно варьируется по годам и может сводиться только к денежной выплате. Кроме того, семья должна каждый раз доказывать необходимость предусмотренной соглашением помощи.

К сожалению, на сегодняшний день дальнейшая практика предоставления родовых угодий прекращена, но выплаты промышленными компаниями производятся. Хочется отметить компанию ООО "ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь", которая всегда идет навстречу и оказывает максимально возможную помощь семьям КМНС, на родовых угодьях которых ведет свою деятельность.

Кроме того, в 2002 году была разработана Методика по определению размера убытков землепользователей и потерь сельскохозяйственного производства в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре. В 2006 году была разработана Методика определения убытков, понесенных коренными малочисленными народами округа. На всей территории автономного округа проведена оценка качества земель; материалы, имеющиеся в электронном виде, позволяют автоматизировать расчеты по исчислению размера убытков в соответствии с утвержденной Методикой.

В 2004 году в Ямало-Ненецком автономном округе распоряжением губернатора была утверждена Методика расчета убытков землепользователей и потерь сельскохозяйственного производства (оленоводства) и сопутствующих промыслов при изъятии, самовольном захвате и порче земельных угодий территорий традиционного природопользования Ямало-Ненецкого автономного округа (далее — региональная Методика). Также проведена оценка качества земель на всей территории округа. С 2004 года расчеты убытков проводятся по региональной Методике.

В 2009 году региональная Методика Ямало-Ненецкого автономного округа была отменена в связи с тем, что ее положения противоречат нормам Земельного кодекса Российской Федерации, из которого в 2008 году было изъято понятие "потери сельскохозяйственного производства". Кроме того, на территории Ямало-Ненецкого автономного округа отсутствовали (и по сей день отсутствуют) территории традиционного природопользования, на которые распространялось действие региональной Методики.

Существенным недостатком региональной Методики было отсутствие механизма расчета убытков при аренде земельных участков, что составляет в соответствии с федеральным законодательством 90 процентов предоставляемых земель. Кроме того, при использовании доходного подхода согласно региональ-

ной Методике не проводилось дисконтирование денежных потоков, что не соответствует теории и стандартам оценки.

Следует отметить, что, несмотря на отмену региональной Методики, расчеты убытков на Ямале продолжают осуществляться по указанной Методике. В то же время в 2011 году в соответствии с утвержденной Минрегионом России методикой разработаны нормативные показатели, но пока они не утверждены.

В Республике Саха (Якутия) принят региональный Закон от 14 апреля 2010 года 820-3 № 537-IV "Об этнологической экспертизе", которым определена необходимость компенсации ущерба коренным малочисленным народам при осуществлении хозяйственной деятельности на землях КМНС. Подзаконными актами определен порядок проведения расчетов убытков в соответствии с утвержденной Методикой. С 2011 года проводятся расчеты по исчислению убытков по утвержденной Методике и заключаются договора (соглашения) о возмещении убытков (упущенной выгоды).

Ко второй группе относятся субъекты Федерации, которые находятся на стадии формирования нормативной базы в этой сфере и решения вопроса обеспечения взаимодействия коренных народов, органов власти и промышленных компаний по вопросам компенсации понесенного ущерба при освоении территории в границах земельных участков, на которых ведется традиционная хозяйственная деятельность. К этим регионам относятся Хабаровский, Забайкальский края. В 2012 году в этих регионах планируется разработать нормативно-методические документы по расчету убытков.

К третьей группе относятся остальные субъекты Российской Федерации, где органы власти не занимаются вопросами выплаты компенсаций. Коренные малочисленные народы и их объединения в этих регионах не получают компенсации и вынуждены каждый раз доказывать правомерность своих требований о выплате им компенсации за нанесенный ущерб.

Проблемы в данной сфере

Расчеты по исчислению размера убытков объединениям коренных малочисленных народов по утвержденной Методике проводятся с 2010 года в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Саха (Якутия), Амурской области и Забайкальском крае.

Документы по оценке и возмещению убытков

Итоговым материалом проведенных расчетов по исчислению убытков служат отчеты по оценке убытков, причиненных коренным малочисленным народам (объединениям), в результате хозяйственной деятельности промышленных компаний. Отчеты являются неотъемлемой частью договора (соглашения) о возмещении убытков (компенсаций). Ниже приведен типовый проект договора (соглашения) о возмещении убытков.

Соглашение № _____
о возмещении убытков (упущенной выгоды)
_____ (населенный пункт) "___" _____ 20__ года.

в _____, именуемое
в дальнейшем "Предприятие", в _____ лице
_____, действующего
на основании _____, с одной стороны, и
_____ именуемое в дальнейшем "Пользо-
ватель", в лице _____, действующего
на основании _____, с другой сторо-
ны, а при упоминании в дальнейшем одновременно обоих именуются "Сторо-
ны", на основании заявления "Предприятия" о согласовании акта выбора (изъя-
тия, временного занятия) земельного участка, в соответствии с ст. 57 и п. 1 ст. 62
Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ, пп. 8 п. 1
и пп. 3 п. 2 ст. 8 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочислен-
ных народов Российской Федерации" от 30.04.1999 № 82-ФЗ, согласно ч. 1 ст. 5,
ч. 1 ст. 9, ст. 12 абз. 8, ст. 15, ст. 421 Гражданского кодекса Российской Федера-
ции от 21.10.1999 г. и Методики исчисления размера убытков, причиненных
объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего
Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельно-
сти организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традици-
онного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных ма-
лочисленных народов Российской Федерации, утвержденной приказом Мини-
стерства регионального развития РФ № 565 от 09.12.2009 г., заключили
настоящее соглашение о нижеследующем.

1. Общие положения

1.1. Стороны договорились, что "Пользователь" согласовывает "Предпри-
ятию" материалы территориального землеустройства на временное занятие
(изъятие) земельного участка, ограничение прав пользования земельным участ-
ком, использование земельного участка для _____
(Наименование предприятия) под изыскания (строительство, эксплуатацию)
по объекту: _____ в границах территории
_____ района _____ (субъект РФ), а "Предпри-
ятие" обязуется возместить убытки в полном объеме "Пользователю", в том
числе упущенную выгоду (далее по тексту — "убытки"), связанные с занятием
(изъятием) земельного участка под изыскания (строительство, эксплуатацию)
по объекту _____ "Предприятием" на территории
"Пользователя" и нарушением биологических свойств соответствующего зе-
мельного участка на условиях, оговоренных настоящим соглашением.

1.2. Временно занимаемый (изымаемый) "Предприятием" земельный уча-
сток расположен на земельном участке "Пользователя"
_____ (Наименование хозяйства, родовой общи-
ны), обозначен на Схеме расположения земельного участка (Приложение № 2),
являющимся неотъемлемой частью настоящего соглашения, общей площадью

_____ га (на период изысканий), _____ га (на период строительства),
_____ га (на период эксплуатации).

1.3. Временно занимаемые (изымаемые) "Предприятием" площади участков земель, не включенные в Приложение № 1 к соглашению, при отсутствии заключенных аналогичных соглашений являются самовольно занятыми.

2. Сумма соглашения и порядок расчета

2.1. Сумма по настоящему соглашению (размер убытков) определена в соответствии с Отчетом по теме: Оценка убытков, причиненных _____ (наименование хозяйства, родовой общины) _____ района _____ (субъект РФ) в результате хозяйственной деятельности _____ (наименование предприятия), по объекту _____ (Приложение № 1), проверена и согласована представителями Сторон, которая фиксируется (отражается) в согласованном сторонами Протоколе согласования суммы убытков (Приложение № 3) и Графике платежей (Приложение № 4), которые являются неотъемлемой частью настоящего соглашения.

2.2. На момент подписания настоящего соглашения общая сумма возмещения убытков составляет: _____, НДС — не облагается, основанием является Уведомление о возможности применения системы налогообложения (при единовременной выплате). На момент подписания настоящего соглашения сумма возмещения убытков в случае ежегодных (фиксированных) платежей представлена в Графике платежей (Приложение № 4).

2.3. Оплата по настоящему соглашению производится путем перечисления денежных средств на расчетный счет "Пользователя" в течение 10 дней с момента получения целевых финансовых средств от Инвестора _____ (наименование Инвестора).

2.4. В случае изменения лимитов финансирования и (или) лимитов капитальных вложений со стороны Инвестора _____ (наименование Инвестора) "Предприятие" вправе обратиться к "Пользователю" с предложением о заключении дополнительного соглашения, в котором оговорить уменьшение цены данного соглашения.

"Пользователь" обязан в течение 15 дней подписать дополнительное соглашение либо письменно уведомить "Предприятие" об отказе от подписания дополнительного соглашения.

2.5. Денежные обязательства и права по настоящему соглашению в соответствии с ч. 1 ст. 157 ГК РФ наступают при условии издания акта компетентным государственным органом о предоставлении "Предприятию" земельного участка, указанного в разделах 1 и 2 настоящего соглашения.

2.6. "Предприятие" вправе совершить оплату (возмещение убытков) по настоящему соглашению досрочно, письменно согласовав это с "Пользователем".

2.7. "Предприятие" подписывает Акт сдачи-приемки выполненных работ в течение 15 календарных дней после получения указанного Акта от "Пользователя".

3. Права и обязанности Сторон

3.1. "Пользователь" обязуется согласовать "Предприятию" предоставление земельного участка, указанного в разделе 1 соглашения, с момента обращения "Предприятия" в течение 15 календарных дней.

3.2. "Пользователь" вправе вести наблюдение за выполнением "Предприятием" комплекса норм законодательства РФ в сфере охраны окружающей природной среды и противопожарной безопасности.

3.3. "Предприятие" добросовестно осуществляет полную оплату в размерах и сроки, предусмотренные настоящим соглашением и приложениями к нему.

3.4. "Предприятие" обязано использовать земельные участки по назначению в соответствии с законодательством РФ и нормативными актами об изъятии (временном занятии) земельных участков.

3.5. По истечении срока использования земельного участка рекультивация этих участков производится согласно законодательству РФ.

3.6. "Предприятие" несет ответственность за действия своих работников, причинившие вред "Пользователю", в соответствии с действующим законодательством РФ.

"Предприятие" обязано после завершения всех работ убрать с территории земельного участка все производственные материалы и их отходы, использованные временные объекты, сооружения и другие предметы не природного происхождения.

3.6.1. "Предприятие" обязуется:

— в 5-дневный (пятидневный) срок предоставить "Пользователю" копию акта государственного органа о предоставлении "Предприятию" земельного участка с момента его издания (для изысканий, строительства и/или эксплуатации);

— размещаться и проводить работы исключительно в рамках (границах) Участка;

— осуществлять движение транспорта строго по проложенным автодорогам;

— не создавать места скопления производственных и бытовых отходов, при возникновении вывозить в специально отведенные места органами власти;

— не завозить на Участок собак, огнестрельное оружие, капканы, сети и другие средства охоты и рыболовства;

— не допускать на Участке ведение рыболовства и охоты;

— по окончании использования изымаемой территории провести рекультивацию за свой счет.

Несоблюдение условий пункта 3.6.1. настоящего соглашения Сторонами признается как нарушение обязательств.

3.7. "Пользователь" и "Предприятие" имеют права и исполняют обязанности, установленные в других соответствующих условиях настоящего соглашения, а также в правовых нормах действующего законодательства Российской Федерации и субъекта Российской Федерации — _____ (субъект РФ).

4. Срок действия соглашения

4.1. Настоящее соглашение приобретает юридическую силу с момента подписания сторонами и действует весь срок изъятия (временного занятия) земельного участка, т.е. _____ (_____) лет с момента издания акта компетентным государственным органом о предоставлении "Предприятию" земельного участка для эксплуатации объекта.

5. Ответственность Сторон

5.1. Стороны несут ответственность по настоящему соглашению в рамках принятых на себя обязательств в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

5.2. За несвоевременное или неполное перечисление платежей, предусмотренных настоящим соглашением и (или) Приложением к нему, "Предприятие" несет ответственность перед "Пользователем" в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

5.3. За нарушение условий, предусмотренные п. 3.6. и п. 3.6.1 настоящего соглашения "Предприятие" уплачивает "Пользователю" неустойку в виде пени в размере 0,01 % в день от суммы соглашения за каждый день ненадлежащего исполнения (неисполнения) обязательства.

5.4. Все споры и разногласия, возникающие из настоящего соглашения, разрешаются путем переговоров между Сторонами.

5.5. В случае если Стороны не придут к обоюдному соглашению путем переговоров, спорный вопрос подлежит разрешению в соответствии с законодательством Российской Федерации в Арбитражном суде _____ (субъект РФ).

5.6. В случае неисполнения "Пользователем" условий п. 3.1 настоящего соглашения им уплачивается неустойка в виде пени в размере 0,1 % в день от суммы соглашения за каждый день ненадлежащего исполнения (неисполнения) обязательства.

5.7. В случае задержки оплаты сверх предусмотренных настоящим соглашением сроков "Предприятие" выплачивает по требованию "Пользователя" проценты за пользование чужими денежными средствами в размере 0,01% от подлежащей выплате суммы за каждый день просрочки в порядке, предусмотренном ст. 395 ГК РФ.

5.8. Штрафы, пени и иные санкции за нарушение обязательств по соглашению, а также суммы возмещения убытков, подлежат начислению (выплате, взысканию) только на основании судебных актов либо письменных соглашений сторон о признании сумм штрафных санкций должником.

5.9. "Пользователь" несет ответственность за правильность указанных реквизитов и своевременное предоставление сведений об их изменении.

5.10. "Предприятие" освобождается от ответственности за несвоевременную оплату в случае, если оно не было своевременно уведомлено об изменении банковских реквизитов "Пользователя".

5.11. Стороны обязаны сообщать друг другу об изменении адресов и банковских реквизитов в десятидневный срок с момента возникновения таких изменений.

6. Дополнительные условия

6.1. В случае продления "Предприятием" срока занятия (изъятия) земельного участка на новый срок после окончания настоящего соглашения Стороны обязуются произвести новый расчет убытков на соответствующий срок продления занятия (изъятия) земельного участка.

6.2. Изменения и дополнения в условия настоящего соглашения производятся в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, допускаются только по дополнительному соглашению Сторон и оформляются в письменном виде.

6.3. При издании нового законодательства РФ и (или) при изменении законодательства РФ, регулирующего земельные отношения и все те, которые связаны с земельными взаимоотношениями, Стороны приводят условия настоящего соглашения и отношения по нему в соответствие с действующим гражданским законодательством Российской Федерации.

6.4. Во всем остальном, что специально не предусмотрено настоящим соглашением, Стороны руководствуются действующим законодательством Российской Федерации и субъекта Российской Федерации _____ (субъект РФ).

6.5. Стороны, при заключении настоящего соглашения ознакомлены со всеми документами, имеющими отношение по настоящему соглашению (документы о праве на земельный участок, лицензии на проведение работ, все указанные Приложения к соглашению, полномочия представителей Сторон на заключение соглашения, законодательные и иные нормативно-правовые акты и т. п.), к чему Стороны не имеют никаких замечаний и возражений.

6.6. Настоящее соглашение составлено в 2 (двух) экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу, по одному для каждой из сторон.

7. Приложения

7.1. К настоящему соглашению прилагаются и являются его неотъемлемой частью:

1. Отчет по теме: Оценка убытков, причиненных _____ (наименование хозяйства, родовой общины) _____ района _____ (субъект РФ) в результате хозяйственной деятельности _____ (наименование предприятия), по объекту _____
2. Схема расположения земельного участка (Приложение № 2).
3. Протокол согласования суммы возмещения убытков (Приложение № 3).
4. График платежей (Приложение № 4).

8. Адреса, реквизиты и подписи сторон

ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ	
Место нахождения согласно учредительным документам	
Фактическое место нахождения	
ИНН/КПП	
Наименование банка, № к/с БИК	
№ расчетного счета	
Телефон/факс	

ПРЕДПРИЯТИЕ	
Юридический адрес предпри- ятия	
ИНН/БИК/ОКПО/КПП/ ОКАТО	
Наименование банка/ № к/с/ БИК	
ИНН банка	
р/с	

ОТ ПРЕДПРИЯТИЯ	ОТ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯ
_____ (должность)	_____ (должность)
_____ (наименование)	_____ (наименование)
_____ (ФИО)	_____ (ФИО)

В отчете указываются сведения об объектах, по которым был проведен расчет, а также временной период, за который проведен расчет убытков. В случае доотвода земельных участков при аренде и изъятии, ограничении прав, в случае продления срока пользования уже отведенных земельных участков производится новый расчет, оформляемый в виде отдельного отчета, и составляется дополнительное соглашение к существующему договору (соглашению).

В отчете содержится схема размещения отводимых участков и их описание и(или) акты выбора земельных участков. В случае возникновения спорного вопроса или при обнаружении спорного участка, например, самовольно занятого, в отчете может быть установлено местоположение отведенных и неотведенных участков.

В отчет также включается график платежей по годам или датам. В договоре (соглашении) может быть оговорено (отмечено), что часть возмещения убытков производится в денежном выражении, а часть — в виде материальных благ или социальной помощи.

Формы организации хозяйствующих субъектов

Оценка убытков производилась для следующих фактически организованных и официально зарегистрированных в установленном порядке на территории

ях субъектов Российской Федерации форм организации объединений коренных малочисленных народов: сельскохозяйственные производственные кооперативы (СПК "Тазовский" Ямало-Ненецкого автономного округа, СПК колхоз "Ижемский Оленевод и Ко" Ненецкого автономного округа, СПК Коопхоз "Ерв" Ненецкого автономного округа), родовые общины (Эвенкийская родовая кочевая община "Бута" Республики Саха (Якутия), семейная (родовая) община КМНС "Тайга" Амурской области и другие).

Земельные участки

Часть хозяйствующих субъектов (объединений коренных малочисленных народов) имеет оформленные документы на земельные участки с постановкой на кадастровый учет. К ним, как правило, относятся хозяйства, организованные на базе ранее существовавших хозяйств (СПК, ООО, МУП, ГУП, ОАО). Часть хозяйств имеет только решения органов власти о выделении земельных участков и находится на стадии оформления документов в установленном порядке. Это связано с высокой стоимостью работ по межеванию. Площадь земельных участков родовых общин и иных форм организации хозяйств традиционного природопользования — более 1 тыс. га. У части хозяйств имеются только долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира, другим предоставлены рыбопромысловые участки.

Несмотря на то что часть хозяйств не имеет никаких документов на земельные участки, им производятся выплаты компенсаций по убыткам. К примеру, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре возмещение убытков осуществляется на всей территории (около 450 родовых угодий), где осуществляют деятельность в основном физические лица (семьи), без образования юридического лица и оформления индивидуального предпринимательства.

В то же время в Ямало-Ненецком автономном округе выплаты производятся только крупным хозяйствам, которым земельные участки предоставлены официально. Основная доля хозяйств коренных народов в округе приходится на физические лица, которые никак не оформлены; вследствие этого они выпадают из числа хозяйств, которым производится возмещение убытков.

Согласно утвержденной Методике расчеты проводились для всех хозяйств независимо от наличия оформленных в установленном порядке документов на земельные участки. Это связано с тем, что все участки, по которым проводились расчеты, находились в границах территорий, отнесенных к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р).

Виды традиционной хозяйственной деятельности

В связи с большой протяженностью территории России с запада на восток и с севера на юг, разнообразием природных ландшафтов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, неравномерным распространением природных ресурсов (водных объектов, лесных массивов) в каждом субъекте Российской Федерации до-

минирует один из видов традиционной хозяйственной деятельности — вид природопользования.

Так, в ряде регионов с преобладанием тундровых ландшафтов, наиболее развито оленеводство. К таким регионам относятся Ямало-Ненецкий, Чукотский, Ненецкий автономные округа, республики Коми и Саха (Якутия), север Красноярского края. На Дальнем Востоке преобладающими видами традиционной деятельности являются рыболовство и(или) охотпромысел, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре — сбор дикоросов и рыболовство.

Но в то же время традиционная хозяйственная деятельность основана на сложившемся веками принципе комплексного использования природных ресурсов. Поэтому при определении размера убытков расчеты в соответствии с утвержденной Методикой и постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р проводились для всех видов традиционного природопользования: оленеводство, рыболовство, охотпромысел, сбор полезных дикорастущих растений.

Моменты проведения расчетов по исчислению убытков

Расчеты убытков могут производиться в составе:

проектной документации на стадии проектирования и согласования документации для прохождения государственной экспертизы. В этом случае отчет составляет один из томов проектной документации или входит в состав тома по мероприятиям по охране окружающей среды;

документации при отводе земельных участков. При отводе земельного участка представитель промышленного предприятия предоставляет акт выбора земельного участка и отчет по оценке убытков. Расчет может быть произведен одной из сторон, либо промышленной компанией, либо объединением коренных малочисленных народов.

Как правило, промышленные компании согласовывают выбор земельного участка, а проектирование проводится без учета мнения представителей коренных малочисленных народов. В случае согласования обеими сторонами сумм и сроков возмещения убытков составляется и подписывается двусторонний договор (соглашение).

Этапы и виды освоения земельных участков

Освоение земельных участков проходит в три этапа: изыскательские работы; строительство; эксплуатация промышленного объекта.

Изыскательские работы проводятся на стадии проектирования и могут длиться от нескольких месяцев до 1 года. На этом этапе исконной среде обитания КМНС наносится наименьший ущерб.

Строительство промышленных объектов осуществляется после предоставления земельных участков. Срок строительства может варьироваться от 1 до 5 лет, по наиболее крупным объектам — до 12 лет. Например, строительство Канкунской ГЭС осуществлялось в течение 11 лет.

На этапе строительства в большинстве случаев наносится максимальный ущерб среде обитания КМНС. На этом этапе отводятся большие площади, при

строительстве занято большое количество людей и единиц техники и, как следствие, — в этот период оказывается наибольшее стрессовое воздействие на объекты животного мира.

Эксплуатация промышленных объектов длится от нескольких лет до неопределенного срока. При расчете убытков учитывается либо максимальный срок аренды земельного участка (49 лет), предоставленного под промышленный объект, либо срок действия лицензии на освоение месторождения природных ресурсов, либо условный конечный срок менее 49 лет (если конкретные сроки не определены).

Расчеты убытков в соответствии с утвержденной Методикой проводятся по всем видам освоения — видам хозяйственной деятельности, наносящим ущерб исконной среде обитания КМНС: деятельность лесопромышленного комплекса, добыча полезных ископаемых, строительство и эксплуатация объектов инфраструктуры (дороги, трубопроводы, линии электропередачи, карьеры, объекты капитального строительства и так далее).

Случаи возмещения убытков

В соответствии с утвержденной Методикой и Земельным кодексом Российской Федерации возмещение убытков производится в случае:

- изъятия и постоянного использования земель и других природных ресурсов;
- временного использования (в том числе аренда, пользование), самовольного занятия земель и других природных ресурсов;
- ухудшения качества земель и других природных ресурсов:
- механическое воздействие — вырубки, подтопление;
- химическое воздействие — разливы, складирование;
- радиационное воздействие;
- пасторальное воздействие (перевыпас);
- пирогенное воздействие (низовые и верховые пожары);
- ограничения прав пользователей земель и других природных ресурсов.

В случае изъятия и постоянного пользования землями и другими природными ресурсами предполагается, что земельные участки не возвращаются начальному пользователю; расчет убытков производится методом капитализации. Это максимальная сумма, которую получит объединение коренных малочисленных народов в виде единовременного платежа, выплата которого производится на момент отвода земельного участка.

Сюда же относятся случаи перевода земель в категорию земель промышленности, когда земельный участок не возвращается коренным малочисленным народам. Эта ситуация должна быть отражена при согласии на перевод земель и в договоре (соглашении) о возмещении убытков.

В случае временного использования (в основном это аренда) земельных участков расчет убытков проводится на определенный срок (срок аренды). Максимальный срок аренды — 49 лет. В соответствии с земельным законодательством после окончания срока аренды земельный участок должен быть рекультивирован, то есть приведен в состояние, пригодное для использования в традици-

онной хозяйственной деятельности, и только после этого его возвращают начальному пользователю.

В случае если срок аренды земельного участка продлевается, необходимо провести расчет убытков на новый срок аренды. В договор (соглашение) это условие также должно быть включено.

Сюда же относятся случаи перевода земель в категорию земель промышленности на определенный срок. Как правило, земельный участок берется в аренду на определенный срок, и производится перевод земель в категорию промышленности. Необходимо четко прописать в договоре (соглашении), что участок будет переведен обратно в категорию земель сельхозназначения (либо в иную категорию) и возвращен хозяйству (объединению).

При ограничении прав пользователей (объединений) расчет убытков производится на период ограничения прав. В данном случае учитывается объем ограничений. Выражаясь доступным языком, необходимо учитывать, какие действия нельзя выполнять, например, нельзя пасти оленей, разводить костры, организовывать стойбища и так далее. Может быть наложено кратковременное ограничение на все действия.

Первые три случая (изъятие, временное пользование, ограничение прав) возникают в рамках законодательства; основанием для возмещения убытков здесь являются нормативные правовые акты органов власти и органов местного самоуправления (постановления о предоставлении земельных участков).

При ухудшении качества земель в целях возмещения убытков необходимо установить факт ухудшения качества земель. В этом случае составляются акт об ухудшении качества земель и акт обследования. Акт об ухудшении качества земель подписывает комиссия из числа представителей органов власти, объединения коренных малочисленных народов, организации, ухудшившей качество земель; акт обследования составляется любой заинтересованной стороной и подписывается объединением КМНС и организацией, ухудшившей качество земель.

При оценке размера убытков в случае ухудшения качества земель учитывается, насколько ухудшены почвенный и растительный покров и как следствие — весь природный комплекс. В данном случае сроком считается срок восстановления ухудшенного качества естественным путем.

Виды платежей и основание выплаты компенсации

Убытки могут возмещаться в виде единовременного платежа или ежегодных платежей. В отчете по оценке убытков указывается и размер единовременного платежа, и размер ежегодных платежей по годам. Стороны по договоренности определяют и указывают в договоре (соглашении) вид платежа и график выплат.

Вид платежа по проведенным расчетам, указываемый в договоре (соглашении), зависит от размера платежа: чем больше размер платежа, тем чаще заключается договор на выплату ежегодных платежей.

Основанием для проведения выплаты является подписанный договор (соглашение), если в договоре прописан нормативный правовой акт органов власти

субъекта Федерации или органа местного самоуправления о предоставлении земельных участков.

Состав убытков

В состав убытков входят:

реальный ущерб имуществу;

упущенная выгода;

прочие документально подтвержденные расходы.

При расчете реального ущерба имуществу учитывается любой объект, созданный трудом человека (стойбища, корали, изгороди, избы, дома и прочие строения, строительство которых закончено или находящиеся на стадии строительства).

В прочие документально подтвержденные расходы могут быть включены расходы на межевание земельных участков, на оценку земельных участков, на приобретение на аукционе земельных, рыбопромысловых участков и лицензий на объекты животного мира и так далее.

Упущенная выгода — это неполученные доходы за некоторый промежуток времени с площади участка, которому нанесен ущерб. При расчете упущенной выгоды учитываются следующие показатели: ежегодный валовой доход, получаемый от ведения традиционной хозяйственной деятельности, временной период (срок), включающий срок занятия (аренды, использования, изъятия) земель и срок восстановления нарушенного производства КМНС, площадь участка земель и других природных ресурсов, коэффициент пересчета теряемого ежегодного валового дохода в упущенную выгоду с учетом ставки дисконтирования. Упущенная выгода составляет наибольшую часть убытков КМНС.

Исходные данные для проведения расчетов и размеры платежей

Для проведения расчетов по оценке убытков необходимы сведения о стоимости биологических ресурсов, о расходах объединений КМНС по данным бухгалтерской или статистической отчетности, о видах добываемых биологических ресурсов, а также сведения по оленеводству, расположению и описанию имущества.

В качестве основы для определения стоимости биологических ресурсов используются материалы оценки качества земель. Во всех регионах, где проводились расчеты убытков, были получены материалы геоботанических обследований оленеводческо-промысловых хозяйств в ранее существовавших границах. Материалы были актуализированы и использованы для проведения оценки качества земель. На картах и в ведомостях материалов оценки качества земель отражается распространение биологических ресурсов, их продуктивность и стоимость.

Оценка качества земель проводится по Методическим рекомендациям по оценке качества земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденным руководителем Росземкадастра 2 марта 2004 года.

В случае отсутствия бухгалтерской или статистической отчетности по конкретным объединениям КМНС, могут быть использованы данные крупных хозяйств региона или данные хозяйств соседних регионов, ведущих аналогичные виды деятельности.

По проведенным расчетам убытков в 2010—2012 годах размер компенсационных выплат сильно колеблется. Размер убытков зависит от площади отводимых земельных участков, продуктивности и стоимости биологических ресурсов, преобладающих видов традиционной хозяйственной деятельности, сроков, на которые изымаются земельные участки, количества людей и техники при строительстве и эксплуатации промышленных объектов.

Диапазоны размеров убытков по этапам освоения земельных участков в случае единовременных и ежегодных платежей приведены в таблице.

**Размеры убытков в случае единовременных и ежегодных платежей,
тыс. рублей / тыс. рублей в год (в ценах 2011 года)**

Вид платежа	Этапы освоения земельных участков					
	изыскания		строительство		эксплуатация	
	на всю площадь	на 1 гектар	на всю площадь	на 1 гектар	на всю площадь	на 1 гектар
Единовременный	385—1745	1,1—6,3	2 921—72 252	5,4—50,1	1183—165 770	7,5—135,9
Ежегодный	385—1745	1,1—6,3	340—7594	2,1—19,8	170—8702	0,4—14,1

Выводы и рекомендации

По результатам проведенных работ по оценке убытков в соответствии с утвержденной Методикой можно сделать следующие выводы:

1. В регионах наметилась положительная тенденция по решению вопросов возмещения убытков коренным малочисленным народам. В большинстве регионов органы власти понимают необходимость ведения цивилизованного диалога между промышленными компаниями и коренными малочисленными народами по компенсационным выплатам.
2. В части регионов уже сегодня проводятся расчеты убытков по утвержденной Методике, часть регионов находится на пути утверждения нормативно-инструктивных материалов.
3. Утвержденная Методика подходит для расчетов убытков во всех случаях нанесения ущерба исконной среде обитания при промышленном освоении мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.
4. Для эффективного применения утвержденной Методики в субъектах Российской Федерации необходимо провести разработку и утверждение нормативных показателей.

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА НА ТРАДИЦИОННЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ И ТРАДИЦИОННУЮ ХОЗЯЙСТВЕННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА



М.А. ПОГОДАЕВ,
*председатель правления
Ассоциации "Оленеводы Мира",
кандидат экономических наук*

Положение коренных народов и роль, которую они могут играть в борьбе с изменением климата, редко принимаются во внимание во время общественных обсуждений темы климатических изменений. Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов, Арктический совет и другие международные организации предоставили хорошие возможности для того, чтобы поддержать коренные народы в их стремлении придать этой проблеме "человеческое лицо".

Коренные народы одними из первых сталкиваются с последствиями изменения климата. Причина — их зависимость от природной среды и тесная взаимосвязь с ней и с природными ресурсами. Изменение климата усугубляет уже существующие трудности, с которыми сталкиваются уязвимые сообщества коренных народов, прибавляя политическую и экономическую маргинализацию, потерю земель и природных ресурсов, нарушение прав человека, дискриминацию и безработицу.

Коренные народы в районах Арктики живут охотой на полярных медведей, моржей, тюленей, диких оленей, разводят домашних северных оленей, занимаются рыболовством и собирательством. Всё это не только обеспечивает их продовольствием и составляет основу местного хозяйства — эти занятия являются базой их культурной и социальной самобытности. Озабоченность коренных народов в этих районах вызывают, в частности, изменение разнообразности и доступности традиционных продовольственных ресурсов, снижение точности прогнозов погоды, а также снижение безопасности передвижения в период меняющихся погодных условий и состояния ледового покрова. Все это — серьезные угрозы для здоровья человека и продовольственной безопасности.

Изменение климата угрожает выживанию сообществ коренных народов по всему миру — при том, что сами они вносят очень незначительный вклад в образование выбросов парниковых газов. В действительности деятельность коренных народов очень важна для экосистем, существующих на их землях и территориях, и они в состоянии помочь увеличить устойчивость этих экосистем. Кроме того, коренные народы противодействуют влиянию изменения климата творческими методами; они используют свои традиционные знания и другие технологии, чтобы выработать решения, которые смогли бы помочь обществу в целом справиться с грозящими изменениями¹.

С момента основания в 1997 году Ассоциации "Оленеводы Мира" вопросы, связанные с потерей пастбищных земель и изменением климата, были основными в деятельности этой международной организации, которая имеет специальный консультативный статус при ООН, а также статус постоянного наблюдателя при Арктическом совете. По случаю принятия Декларации Каутокейно² на четвертом Всемирном конгрессе оленеводов в Каутокейно (Норвегия), прошедшем с 30 марта по 3 апреля 2009 года, оленеводы мира разделили озабоченность Постоянного комитета парламентариев Арктического региона по поводу того, что изменение климата является экстренной проблемой, что это уже серьезно влияет на условия проживания коренных народов Арктики, что в этом регионе может произойти резкая активизация антропогенной деятельности в результате изменения климата и что есть необходимость изыскать способы регулирования этой деятельности, а также необходимость действовать на опережение. Эти мысли были выражены председателем Постоянного комитета парламентариев Арктического региона Хиллой-Мартой Солберг в выступлении на пятой встрече Совета министров Арктического региона, которая прошла в г. Салехарде 26 октября 2006 года³. Помимо этого, в Декларации Каутокейно также была выражена озабоченность по поводу того, что с момента проведения третьего Всемирного конгресса оленеводов в г. Якутске в 2005 году усугубилась проблема сокращения пастбищных земель, а также была отмечена необходимость создания международного комитета по расследованию случаев потери оленеводами своих пастбищных земель и разработки (с участием Организации Объединенных Наций) механизма для обеспечения устойчивого характера оленеводства.

Еще одной инициативой, связанной с деятельностью Всемирной ассоциации оленеводов, является проект ЮНЕП "Влияние изменений в землепользовании, а также климатических изменений на деятельность кочевых оленеводческих народов". Этот документ был одобрен в рамках работы ЮНЕП по адаптации к изменению климата на основе экосистем. В рамках этой инициативы будут оценены воздействие изменения характера землепользования и климатических изменений на жизнедеятельность оленеводов в северных районах, а также их возможности и стратегии адаптации с учетом потребностей таежного оленеводства в Российской Федерации, Монголии и Китае. Этот проект осуществ-

¹ Изменение климата и коренные народы. Фактологический бюллетень ООН См.: <http://www.un.org/ru/events/indigenousday/backgroundunder_climate%20change.pdf>.

² См.: <http://icr.arcticportal.org/images/stories/documents/wrh/declar_statem/kautokeino_declaration_2009_english1.doc>.

³ См.: <http://arctic-council.npolar.no/Meetings/Ministeral/2006/Speech_Solberg_Salekhard.pdf>.

ляется, в частности, в рамках сотрудничества между Ассоциацией "Оленеводы Мира", Международным центром оленеводства, Центром данных о мировых ресурсах в Арендале (ГРИД-Арендал), ЮНЕП и другими структурами.

Оленеводство является древним занятием, представляющим собой модель рационального использования экосистем северных земель и управления ими на основе опыта поколений, который был накоплен, сохранен, развит и адаптирован к климатическим, а также политико-экономическим системам Севера. Олени имеют большое культурное и экономическое значение для коренных народов этого региона. Антропоэкологические системы Севера, в частности оленеводство, подвержены влиянию изменения климата, пожалуй, в большей степени, чем в любом другом регионе мира, — частично в силу изменчивости арктического климата и особого образа жизни коренных народов Арктики. Понимание и оценка этой уязвимости требуют анализа способности таких систем адаптироваться к воздействию, а также определения той степени, в которой способность к адаптации может оказаться ограниченной¹.

Благодаря своему опыту, традиционным знаниям и навыкам оленеводы мира выработали уникальные хозяйственные стратегии, которые позволяют им защищать пастбища, подмечать происходящие изменения и рационально использовать природные ресурсы. Оленеводы вправе самостоятельно определять свое будущее, исходя из собственной жизненной философии и миропонимания. Когда на их территориях ведутся промышленная, исследовательская деятельность и мониторинг, с ними нужно советоваться и их нужно привлекать и принимать в качестве партнеров. Для многих коренных народов олень и всё, что с ним связано, олицетворяет их культурные, экономические, социальные и духовные основы. Эти отношения являются, пожалуй, лучшим воплощением тесных уз между людьми и животными, так как оленеводство отражает древнюю связь, которая везде проявляется почти одинаково².

Циркумполярное оленеводство имеет глубокие, устойчивые корни и представляет собой наследие, которому уже несколько тысяч лет, является традиционной основой существования в суровых условиях Арктики более чем для 20 различных коренных народов в России, Норвегии, Швеции, Финляндии, Дании, США, Канаде, Монголии и Китае и представлено сегодня примерно 100 тысячами оленеводов, 2,5 млн. домашних оленей, а также 4 млн. кв. километров оленьих пастбищ³. Оленеводство как уникальная система отношений между человеком и природой характеризуется кочевым образом жизни олене-

¹ Исследование о воздействии на оленеводство мер по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий // Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов. Спец. доклад. Ларс Андерс Байер, Нью-Йорк, 2009.

² Исследование по вопросу о воздействии изменений в землепользовании и климатических изменений на жизнеобеспечение и землеустройство у занимающихся оленеводством коренных народов, включая учитывающие культурный фактор критерии для исконных форм землепользования // Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов. Спец. доклад. Анна Найканчина. Нью-Йорк, 2012.

³ *Turi E.I.* Living with climate variation and change: A comparative study of resilience embedded in the social organization of reindeer pastoralism in Western Finmark and Yamal Peninsula. Thesis. Institute of Political Science. University of Oslo, 2008. *Magga O.H, S.D. Mathiesen, R.W. Corell and A. Oskal*, (eds). Reindeer Herding, Traditional Knowledge And Adaptation To Climate Change And

водческих семейно-родовых общин коренных народов и сезонными миграциями, которые измеряются сотнями и тысячами километров между летними и зимними пастбищами¹. Олени являются "сердцевиной" существования этих общин коренных народов, предоставляющей первичную пищу, экономическую основу существования, формирующей духовные ценности, быт, одежду, мифологию, обряды и праздники.

Изменение климата, которое происходит в Арктике быстрее, чем в других регионах мира, уже сказывается на оленеводческих общинах за счет большей изменчивости характеристик таяния (замораживания) снега, формирования ледяной корки, погоды, ветра, температуры (особенно в теплые зимы) и осадков, которые, в свою очередь, влияют на качество и количество снега — наиболее важные переменные среды для устойчивости оленьих стад². Олени должны получать корм постоянно, и любые существенные препятствия для возможности их ежедневного доступа к растениям (например, лишайникам, ягелю), находящимся под снежным покровом, могут поставить под угрозу само их существование (Магга и др. 2011; Китти и др., 2006). Повышение изменчивости температурного режима в зимнее время, рост температуры выше нуля, комбинированный с дождем, а затем замораживание (условия "дождь на снег") становятся все более частыми, образуя слои льда на снегу, которые блокируют доступ животных к корму и приводят к последующему голоду (Эйра и др., 2012; Бонго и др., 2012; Мейнард и др., 2010). Годовые режимы миграции между летними и зимними пастбищами в настоящее время усложняются в связи с изменением циклов замерзания-оттаивания рек и озер, весенние оттепели происходят раньше, мягкий и более тонкий лед больше не в состоянии удерживать оленей, когда они пытаются пересекать водные преграды (Магга и др., 2011; Кляйн и др., 2005; Абрютина, 2009). Кроме того, более теплые температуры в Арктике в летнее время увеличивают вероятность нападения насекомых и преследование ими оленей, что вызывает серьезное беспокойство животных при нагуле. (Китти и др., 2006). Участвовавшие пожары также представляют большую угрозу сохранению пастбищ в весеннее и летнее время.

Кроме прямого влияния на жизнь коренных народов, изменение климата оказывает также косвенные воздействия на оленьи пастбища и наличие миграционных путей (Магга и др., 2011; Китти и др., 2006). При отсутствии припая вдоль Арктического побережья в последние годы и в связи с увеличением дли-

Loss Of Grazing Land. A project led by Norway and Association of World Reindeer Herders (WRH) in Arctic Council, Sustainable Development Working Group (SDWG). Ministerial Report 2011, International Centre for Reindeer Husbandry and Association of World Reindeer Herders. International Centre for Reindeer Husbandry Report 1:2011. Fagtrykk Idø AS, Alta, Norway. 2001.

¹ Magga O.H, S.D. Mathiesen, R.W. Corell and A. Oskal, (eds). Reindeer Herding, Traditional Knowledge And Adaptation To Climate Change And Loss Of Grazing Land. A project led by Norway and Association of World Reindeer Herders (WRH) in Arctic Council, Sustainable Development Working Group (SDWG). Ministerial Report 2011, International Centre for Reindeer Husbandry and Association of World Reindeer Herders. International Centre for Reindeer Husbandry Report 1:2011. Fagtrykk Idø AS, Alta, Norway. 2011.

² Eira, I.M.G., C. Jaedicke, O.H. Magga, N. Maynard, D. Vikhamar-Schuler, S.D. Mathiesen. "Traditional Sami Snow Terminology and Physical Snow Classification — Two Ways of Knowing". Cold Regions Science and Technology (paper not yet available — in press). 2012.

тельности летнего периода и сильным воздействием на разработку месторождений нефти, газа и полезных ископаемых на Севере арктические районы становятся все более доступными для людей и промышленного развития, что приводит к дополнительному негативному влиянию на пастбища и их необратимой потере (Бонго и др., 2012; Китти и др., 2006).

На протяжении тысячелетий оленеводство демонстрировало и развивало высокую устойчивость к изменению климата, потому что это система, которая постоянно подвергалась обширному воздействию всевозможных факторов, связанных с погодными изменениями (Магга и др., 2011; Тури, 2008; Клайн и др., 2005). Кроме того, оленеводческие общины по всему миру всегда находили способы приспособиться к резким изменениям, таким как процессы колонизации и христианизации, раздел традиционных пастбищных земель между различными государствами, индустриализация, смена политического строя, резкий переход к рыночной экономике и модернизация. Однако в последние годы эти успешные адаптационные стратегии, обеспечившие оленеводству высокую степень выживаемости, были осложнены дополнительными внешними факторами, такими как изменение политики правительств, резкое увеличение деятельности по добыче нефти и газа, разработка и добыча полезных ископаемых, общая потеря пастбищ и блокирование путей миграции (Абрютина 2009; Магга и др., 2011).

Связанная с изменением климата проблема потери пастбищ сегодня представляет собой реальную угрозу оленеводству. Так, за последние 50 лет порядка 25 процентов пастбищ для оленей в Баренцевом/Евроарктическом регионе были утрачены из-за антропологических изменений¹. Эта проблема особенно остро стоит в настоящее время в европейской части Арктики, поскольку считается, что в Арктике находятся около 25 процентов остающихся неразведанных мировых запасов нефти, крупные залежи минералов и неосвоенный лесной массив.

Лесное хозяйство, пожалуй, является той отраслью, которая в наибольшей степени влияет на условия выпаса оленей. В будущем возможности для развития лесного хозяйства скорее всего появятся в более северных и высокогорных районах, при этом интенсивность роста лесов также увеличится в пределах всего оленеводческого региона. Это должно привести к более интенсивному использованию лесных ресурсов наряду с появлением стимула к расширению района лесопосадок там, где в настоящее время это невозможно. Однако изменение климата может спровоцировать увеличение концентрации оленей в определенных районах, прежде всего рядом с побережьем, в периоды ухудшения пастбищных условий. В результате усугубится конфликт интересов между лесной промышленностью и оленеводством.

Одной из главных проблем, стоящих перед оленеводством сегодня, является утрата пастбищ в результате интенсивной человеческой деятельности и развития инфраструктуры, что вызывает деградацию, фрагментацию местообита-

¹ *N.J.C. Tyler et. al. Saami reindeer pastoralism under climate change: applying a generalized framework for vulnerability studies to a sub-arctic social-ecological system. Global Environmental Change. 17. Vol. 2. 2007.*

ний и сокращение биоразнообразия. Главным фактором этого развития является необходимость обеспечения мировой экономики энергетическими и природными ресурсами, что также потенциально связано с изменением климата. Таким образом, процессы глобализации напрямую и достаточно сильно влияют на жизнь оленеводов и устойчивость их общин. Хотя оленеводы в принципе не против экономического развития и понимают его необходимость и неотвратимость, растет их озабоченность в связи с растущими потребностями общества и необходимостью обеспечения сбалансированного развития такой деятельности во взаимосвязи с интересами традиционных форм хозяйственной деятельности коренных народов Арктики и сохранением биоразнообразия.

Задача сохранения арктического биоразнообразия и устойчивого характера традиционного образа жизни коренных народов Арктики — это также задача развития знаний. Существует необходимость включать в процессы управления арктическими регионами знания оленеводческих народов. Такие знания, основанные на опыте, тесно связаны с конкретными условиями их происхождения. В то же время они представляют собой знания, которые, вероятно, гораздо старше самой западной науки; они разработаны многими поколениями оленеводческих народов на основе их наблюдений и суровой жизни на Севере. Эти знания необходимо также уважать, использовать и реализовывать в процессе управления Арктикой и в целях сохранения арктического биоразнообразия. Это может произойти путем слияния традиционных знаний коренных народов и научных знаний с целью реального партнерства в совместном "производстве" знаний, а также путем совместного управления арктическими районами¹.

Коренные народы Арктики обладают богатыми традиционными знаниями о северных оленях, оленеводстве и суровой северной природе, которые следует собирать, систематизировать и использовать, поскольку они являются источником информации о стратегиях выживания в условиях изменений климата, о природной среде, об истории оленеводства и о тех народах, которые занимаются этим видом традиционной хозяйственной деятельности (Магга, 2006). Необходимо подчеркнуть, что при разработке систем управления и адаптации к глобальным изменениям, происходящим в Арктике, потребуется использование всех видов знаний, поэтому они и должны быть объектом пристального внимания.

В целях исследования всего многообразия аспектов, связанных с влиянием изменения климата и промышленного развития на традиционную хозяйственную деятельность коренных народов, Ассоциация "Оленеводы Мира" инициировала в рамках Международного полярного года проект "EALAT" ("Оленеводство в условиях изменяющегося климата"), который является ярким свидетельством междисциплинарного, международного сотрудничества оленеводов и научного сообщества. Этот проект призван определить дальнейшие направления эффективной стратегии адаптации. При этом оленеводы принимают самое непосредственное участие в ее разработке и в процессе так называемого совместного производства знаний в целях совершенствования системы принятия решений и управления оленеводством, чтобы адаптироваться к последствиям из-

¹ UNEP report on MEA's and Arctic Biodiversity. GRID-Arendal, Arendal. 2010.

менения климата, расширению человеческой деятельности в Арктике и социально-политическим изменениям, происходящим в сообществах коренных народов (Магга и др., 2011; Бонго и др., 2012). Это потребует многостороннего сотрудничества нового типа — между оленеводами, промышленными компаниями, органами власти и научным сообществом.

Проект "EALAT" представляет собой также некий консорциум, включающий в себя различные мероприятия и партнеров в приполярных районах Севера, а также такие направления, как исследования, документирование традиционных знаний, процессы образования, обучения и распространения информации. Данный проект предоставил молодым оленеводам новые возможности участия в обменных образовательных программах, где они познакомились с молодыми оленеводами из других регионов, а также участия в различных семинарах, лекциях, научно-исследовательских проектах и культурных мероприятиях.

По результатам этого проекта как наследие Международного полярного года был создан EALAT — Институт Циркумполярного оленеводства Университета Арктики с целью предоставления молодежи из числа оленеводов возможностей для получения высшего образования с использованием сети Университета Арктики и современных инфокоммуникационных технологий, проведения исследований, связанных с развитием оленеводства, и распространения информации об оленеводстве. Была начата работа по созданию сети информационных центров оленеводства в регионах Арктики.

Проект "EALAT" имеет важное значение не только для коренных народов, но и для научного сообщества. На основе взаимодействия совершенно различных мировоззрений, знаний и ценностей он осветил новые идеи и выявил другой уровень понимания процессов, которые сегодня происходят в Арктике.

Большая часть проекта "EALAT" осуществлялась в Российской Федерации, где на огромных просторах Севера, Сибири и Дальнего Востока живут более 40 коренных малочисленных народов, почти половина из них занимается оленеводством. В настоящий момент две трети объемов мирового оленеводства приходится на Российскую Федерацию, и это единственная страна, где различные этнические группы, занимающиеся оленеводством, проживают в пределах национальных границ. Этот вид традиционной хозяйственной деятельности коренных народов распространен в 20 регионах Российской Федерации. Основные оленеводческие регионы включают в себя Ямал, Ненецкий автономный округ, Республику Саха (Якутия) и Чукотку. В Российской Федерации более широко распространено тундровое оленеводство. Ненцы являются самым крупным коренным народом Севера России и считаются одними из самых активных оленеводов среди коренного населения; именно они ассоциируются с масштабным тундровым оленеводством. Ненцы разводят оленей в основном на полуострове Ямал, который является самой большой оленеводческой зоной в мире.

Оленей используют для получения мяса и молока, а также сырья для изготовления одежды, традиционных видов ремесел и как транспортное средство. Сейчас в оленьих стадах есть животные, находящиеся в коллективной и индивидуальной собственности, причем это соотношение в значительной степени варьируется в зависимости от региона. Например, на Ямале наблюдается тен-

денция к увеличению поголовья оленей, принадлежащих частным владельцам, в то время как на Чукотке, в Ненецком автономном округе и Якутии ситуация противоположная. Как правило, оленеводством занимаются предприятия, которые были созданы еще в советское время, хотя в повседневной жизни этих народов основная роль принадлежит семейным хозяйствам. Количество людей, занимающихся оленеводством как основным видом трудовой деятельности, варьируется в зависимости от региона, как и число животных в общем стаде, принадлежащих частным владельцам.

Одной из наиболее острых проблем отрасли является сохранение и развитие таежного оленеводства. Если ситуация в тундровом оленеводстве более или менее устойчивая, то в таежных регионах России, Монголии и Китая она катастрофическая. Многие прежде оленеводческие народы практически полностью отказались от занятия оленеводством, поэтому необходимо на международном уровне ставить вопрос о необходимости принятия экстренных мер по спасению этого уникального типа традиционного хозяйствования.

Степень жизнестойкости и пределы уязвимости по отношению к климатическим изменениям зависят не только от культурных аспектов и разнообразия экосистем, но и от политических, правовых и институциональных факторов, которые регулируют социоэкономические и социоэкологические системы. Поэтому с учетом того, что адаптация к изменению климата представляет собой процесс, происходящий на местном уровне, важно, чтобы коренные народы и местные общины сами определяли риски, связанные с резкими изменениями образа жизни. Народы, занимающиеся оленеводством, должны подготовить себя, свое сообщество и власти к меняющимся условиям и снизить степень своей уязвимости перед климатическими изменениями. В связи с этим для государств Арктики, институтов и организаций коренных народов приоритетом являются накопление знаний на местном уровне, а также планирование жизнедеятельности общин Арктического региона с учетом процессов изменения климата.

Адаптация к изменению климата требует, чтобы руководители на местном, региональном и национальном уровнях были готовы к долгосрочному рациональному планированию и разработке стратегий смягчения последствий¹ на основе наилучших из имеющихся адаптивных методик — как научных, так и основанных на традиционном опыте и знаниях местного населения. В национальных стратегиях адаптации необходимо признать важность традиционных знаний коренных народов, занимающихся скотоводством, а также их культурные и лингвистические права на основе подхода, опирающегося на права человека.

Необходимо найти пути регулирования деятельности человека в Арктике на основе разработки природных ресурсов, транспорта и туризма. С учетом этих факторов необходимо на национальном уровне разрабатывать и реализовывать комплексные планы управления оленеводческими пастбищными угодьями в Арктике, с тем чтобы обеспечить в будущем непрерывность хозяйственной деятельности оленеводческих общин коренных народов, а также сохране-

¹ См.: Making Protected Areas Relevant: A Guide to Integrating Protected Areas Into Wider Landscapes, Seascapes and Sectoral Plans and Strategies, CBD Technical Series No. 44. (Секретариат Конвенции о биологическом разнообразии. Монреаль, Канада. 2010).

ние их культуры в условиях изменения климата и правил пользования землей в Арктическом регионе.

Методы оценки воздействия на окружающую среду должны быть усовершенствованы, они должны включать в себя не только экологические оценки, но и знания оленеводов о традиционных формах природопользования. Это должно сочетаться с оценкой прогнозируемых изменений климата и развития промышленности (расширение производственной инфраструктуры, общее воздействие на окружающую среду и связанные с климатическими изменениями перемены) в целях формирования долгосрочных прогнозов, возможных стратегий адаптации и обеспечения устойчивости местных оленеводческих общин.

Оленеводческие общины уверены, что необходимо разработать "арктические" этические нормы, договоры и принципы, которые должны применяться в процессе развития промышленности и обеспечивать полноценное участие оленеводов в принятии решений, касающихся планирования и управления проектами промышленного развития на территориях проживания коренных народов. В целях повышения уровня информированности и наращивания потенциала взаимного сотрудничества сторон важно также разрабатывать как для коренных народов, так и для работников промышленных компаний различные образовательные курсы по изучению процессов оценки воздействия промышленного развития на окружающую среду и местные сообщества в качестве дополнительной меры адаптации к изменению климата. Рекомендуется повысить прозрачность процессов планирования и принятия решений в отношении развития территорий и обеспечить более активное участие коренного населения, в частности оленеводов, при развитии производственной и социальной инфраструктуры.

Одним из важных моментов при реализации проекта "EALAT", как выяснилось в ходе различных мероприятий и семинаров, стало то, что оленеводы выразили обеспокоенность в связи с отсутствием своевременной и полной информации о комплексных планах промышленного развития на оленьих пастбищах. Существует острая потребность в том, чтобы эти планы были доступны для общественности и оленеводов в целях обеспечения наилучшего понимания будущих кумулятивных эффектов, вызванных промышленным развитием, а также в целях подготовки стратегии адаптации к изменению климата и связанным с этим социально-экономическим изменениям. Наконец, важно развивать практику заключения соглашений между оленеводческими общинами, промышленными компаниями и органами власти для того, чтобы обеспечить доступ к историческим пастбищам и путям миграции, которые могут быть использованы оленеводами в условиях промышленного воздействия и быстро меняющегося климата. Нет сомнений в том, что защита оленьих пастбищ является одной из самых важных стратегий адаптации, которые могут быть использованы для обеспечения долгосрочного устойчивого пастбищного оленеводства и более гибкого и надежного землепользования в условиях, когда оленеводы сталкиваются с изменением климата.

Важно отметить, что успешное решение задачи совершенствования и развития адаптационного потенциала коренных народов может быть найдено только при условии использования других стратегий, таких как обеспечение подго-

товленности к стихийным бедствиям, планирование землепользования, охрана окружающей среды и национальное планирование в целях устойчивого развития.

Во многих случаях адаптация к новым условиям требует дополнительных финансовых ресурсов и передачи технологического потенциала, чем большинство сообществ коренных народов не располагает. Хотя определенные адаптивные мероприятия, рассчитанные на краткосрочную перспективу, находятся уже в стадии осуществления, дефицит ресурсов и возможностей сдерживает реализацию проектов, рассчитанных на долгосрочную перспективу.

Итак, в Арктике изменение климата и стремительные социально-экономические преобразования в настоящее время очевидны, и особенно очевидно, что эти изменения критически воздействуют на сообщества коренных народов. Глобальные и региональные сценарии прогнозируют в будущем еще большие изменения среднегодовой температуры, осадков и снега в ключевых для оленеводства регионах, усиление воздействия на них промышленности и инфраструктуры, что будет иметь драматические последствия для оленеводческих общин в Арктике.

Традиционные знания коренных народов, их культура и языки являются основой для адаптации и повышения устойчивости к быстрым изменениям в Арктике. Поэтому совмещение научных и традиционных знаний, основанных на опыте многих поколений коренных народов, в образовательном процессе и при подготовке будущих лидеров является ключевым фактором для обеспечения жизнестойкости оленеводческих сообществ и их адаптации к глобальным изменениям в Арктике. Привлечение молодежи непосредственно в оленеводство и расширение возможностей для получения образования является жизненно важным в сохранении культурной основы и развитии оленеводства.

Деградация и утрата пастбищных земель в сочетании с последствиями изменения климата представляют собой существенную проблему для будущего оленеводства, поэтому необходимо обеспечить прозрачность планирования и управления процессом экономического освоения оленеводческих территорий, а также активное и полноценное вовлечение оленеводов. Необходимо также позволить оленеводам самим решать свою собственную судьбу, при этом поддерживая их культурную самобытность и создавая условия для их самореализации в доминирующем обществе.

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ



А.Ю. МИРОНОВ,

*помощник члена Совета Федерации А.Г. Гурьева,
действительный государственный
советник Российской Федерации 3 класса*

Анализ социально-экономического положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации показывает, что большая их часть, особенно граждане, проживающие в местах традиционного обитания и ведущие традиционный образ жизни, относятся к наиболее социально уязвимым группам населения, а места их проживания характеризуются, как правило, невысоким уровнем социально-экономического развития, социальной и инженерной инфраструктуры, бюджетной обеспеченности.

Это вполне объяснимо. Места традиционного проживания коренных малочисленных народов в основном находятся на отдаленных, труднодоступных территориях с экстремальными природно-климатическими условиями, а традиционный образ жизни основан на природопользовании, причем в отличие от индустриального хозяйства — на очень бережном отношении к природе и ее ресурсам. Целью традиционного природопользования коренных малочисленных народов никогда не было получение прибыли, его задача — жизнеобеспечение семьи, общины, личное потребление.

При таких основах традиционная хозяйственная деятельность коренных малочисленных народов не сможет в полном объеме и на современном уровне обеспечить социально-экономическое развитие граждан и территорий, на которых они проживают, а в условиях рыночной экономики она никогда не сможет быть конкурентоспособной.

Поэтому во все времена освоения и обживания Севера — и в царской России, и в советское время, и в современной России — по отношению к коренным народам государство проводило протекционистскую политику, направленную на создание условий для сохранения традиционного образа жизни, культуры, языков, занятости и просто — жизнеобеспечения. Причем такое положение ха-

рактарно не только для России, это мировой опыт отношений государства к коренным народам.

Одним из основных и наиболее видимым элементом протекционистской политики является финансовая поддержка коренных малочисленных народов, анализу которой посвящена эта статья.

В прошлом использовались различные механизмы финансовой поддержки, с разной степенью эффективности. Обсуждались и предложения о том, что государство должно взять всех представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на полное социальной обеспечение: "Неужели такая большая Россия не сможет прокормить около 200 тысяч человек, которые не могут приспособиться к современным экономическим и общественным реалиям?" Хорошо, что эти предложения не нашли поддержки.

Совершенно очевидно, что такой подход привел бы к деградации, а затем — и к исчезновению целых этносов. Такое в мировой истории уже было, но совсем недавно подобное мнение пришлось услышать вновь, причем от людей, по долгу службы занимающихся вопросами коренных малочисленных народов.

В последние два десятилетия была сделана попытка использования программно-целевого метода решения проблемы государственной поддержки развития коренных малочисленных народов Севера. В 1991 году Советом Министров РСФСР была принята Государственная программа развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991—1995 годах¹. Однако из-за усиливающегося в то время кризиса в экономике России и резкого сокращения бюджетных доходов финансирование программы сокращалось от запланированных программой в 1991 году 30 процентов до 2 процентов в 1995 году, а объем введенных в действие объектов составляет лишь от 5 до 21 процента заданий программы.

По этим же причинам не была выполнена федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года"². Несмотря на то что эта программа была отнесена к числу защищенных, то есть не подлежащих секвестированию, фактическое ее финансирование из федерального бюджета составило не более 5—7 процентов от запланированных объемов.

Следующая федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года"³ была разработана на основе Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера⁴, предусматривавшей создание условий для саморазвития и самообеспечения коренных малочисленных народов Севера за счет создания предприятий по переработке продукции оленеводства и традиционных промыслов, продвижения продукции этих отраслей на рынки, органи-

¹ Утверждена Постановлением Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 г. № 145.

² Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 года № 1099.

³ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 года № 564.

⁴ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 198.

зации системы факторийной торговли и товарообмена, а также становление и развитие общинного самоуправления с помощью различных мер нормативно-правового, организационного и финансового характера.

С учетом изменившихся экономических условий объемы финансирования программы были выдержаны в плановых объемах, а в 2008 году увеличены почти в два раза от запланированного уровня. За весь период ее реализации на финансирование мероприятий было направлено 2658,9 млн. рублей, в том числе из федерального бюджета — 1019,5 млн. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации — 1264,6 млн. рублей, внебюджетных источников — 374,7 млн. рублей.

В то же время, по оценке Минэкономразвития России, федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года" была отнесена к категории малоэффективных. Основанием для такого вывода послужил тот факт, что по итогам 2006 года ни один из 7 согласованных целевых индикаторов и показателей программы не был выполнен полностью.

Несмотря на то что распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2007 года № 1661-р была утверждена концепция федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2015 года", разработка программы была прекращена, и в федеральном бюджете на 2009 год вместо программы уже были предусмотрены субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Таким образом, завершился период использования программно-целевого метода в решении проблемы государственной поддержки коренных малочисленных народов. И все же это решение представляется недостаточно обоснованным.

Во-первых, если программа оказалась малоэффективной, то, очевидно, необходимо повышать ее эффективность, изменять или совершенствовать порядок и механизмы ее финансирования и реализации, а не отказываться от нее. Ведь задача экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не стала менее актуальной. А федеральная целевая программа — это намного более широкий и разносторонний механизм государственной поддержки, чем целевые субсидии.

Во-вторых, перечень целевых индикаторов, по которым Минэкономразвития России оценивало эффективность программы (удельный вес мест традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, имеющих регулярную транспортную связь с районным центром не реже 3 раз в неделю, в общем объеме мест традиционного проживания; доля имеющих начальное образование в общей численности коренных малочисленных народов Севера; доля жилищного фонда, оборудованного горячим водоснабжением, в общем жилищном фонде; доля жилищного фонда, оборудованного водопроводом, в

общем жилищном фонде; ввод в действие общеобразовательных и дошкольных учреждений; ввод в действие жилых домов в городах и поселках городского типа и сельской местности; строительство и реконструкция линий электропередачи; строительство водопроводных сетей), безусловно, актуален, но этот перечень появился намного позже утверждения самой программы и почти не совпадает с определенными программой ожидаемыми результатами ее реализации.

Начиная с 2009 года государственная финансовая поддержка экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется путем предоставления субсидий за счет средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают эти народы.

Правилами распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹ установлено, что субсидии предоставляются на софинансирование мероприятий по экономическому и социальному развитию коренных малочисленных народов, направленных на: создание условий для устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; развитие сферы образования, культуры и медицинского обслуживания коренных малочисленных народов, в том числе проведение этнокультурных мероприятий; развитие и модернизацию инфраструктуры в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Размер субсидии бюджету субъекта Российской Федерации определяется исходя из численности проживающих на его территории коренных малочисленных народов, а также индекса бюджетных расходов и уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации, определяемых при расчетах распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

При этом субсидии предоставляются при условии, что в бюджете субъекта Российской Федерации предусмотрены ассигнования на реализацию мероприятий с учетом установленного уровня софинансирования из федерального бюджета, который определяется как половина расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации. Минрегионом России утверждена типовая форма соглашения о предоставлении субсидии из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъекта Российской Федерации (муниципальных образований) по поддержке экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации², и ежегодно утверждается и корректируется распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации.

¹ Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 217.

² Утверждена приказом Минрегиона России от 26 июля 2009 года № 237.

На 2009 год федеральным бюджетом был предусмотрен общий объем субсидий 600 млн. рублей, на 2010 год с учетом предполагаемой инфляции — 636 млн. рублей и на 2011 год — 646,46 млн. рублей¹. Однако в дальнейшем начиная с 2010 года эта сумма была сокращена в 2,5 раза и ежегодно до 2014 года планируется в сумме 240 млн. рублей², то есть с каждым годом в реальном выражении она сокращается. В сопоставимых с 2010 годом показателях с учетом прогнозируемой инфляции расчетный реальный объем субсидий в 2014 году составит всего 191,3 млн. рублей.

В 2009 году, по отчетным данным Минрегиона России, субсидии были предоставлены 18 субъектам Российской Федерации на общую сумму 597 063,6 тыс. рублей, в 2010 году — 22 субъектам Российской Федерации на общую сумму 239 260,0 тыс. рублей, в 2011 году — 23 субъектам Российской Федерации.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, расходы бюджетных средств на поддержку социально-экономического развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2009 году составили 1 115 808,8 тыс. рублей (539 618,3 тыс. рублей из федерального бюджета), в 2010 году — 1 459 060 тыс. рублей (236 597,9 тыс. рублей из федерального бюджета). За счет этих средств в 2009—2010 годах построено 6 школ на 1027 ученических мест, 7 оленеводческих баз, 6 корпусов сельских и районных больниц, туберкулезный диспансер, фельдшерско-акушерский пункт, 2 спортивных центра, эколого-туристический центр, мини-завод по переработке рыбы, осуществлен капитальный ремонт 3 мостов, для родовых общин приобретено 4 трактора, 2 холодильные камеры и морозильная установка, 8 генераторов для муниципальных электростанций, 24 снегохода и так далее³.

В соответствии с упомянутыми Правилами распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к субъектам Российской Федерации применяются "штрафные санкции". Так, в связи с тем, что заявки не соответствовали установленным требованиям, в 2009 году не были предоставлены субсидии республикам Коми и Хакасия, Приморскому краю, Амурской, Иркутской, Ленинградской, Томской, Тюменской областям, Ненецкому и Ямало-Ненецкому автономным округам. Основные нарушения в заявках — несоответствие предложенных мероприятий целе-

¹ Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 204-ФЗ "О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов".

² Федеральные законы от 2 декабря 2009 года № 308-ФЗ "О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов", от 13 декабря 2010 года № 357-ФЗ "О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов", от 30 ноября 2011 года № 371-ФЗ "О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов".

³ Отчет о результатах контрольного мероприятия "Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009—2010 годы" (утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 57К (824)).

вой направленности субсидии, недостижение установленного уровня софинансирования мероприятий, включение в заявку долгостроев.

За каждый невыполненный показатель эффективности использования субсидии субъекту Российской Федерации в установленном порядке уменьшается на 10 процентов размер субсидии, предоставляемой в следующем году.

В соответствии с названными Правилами оценка Минрегионом России эффективности использования субсидий осуществляется по следующим 5 показателям, определяемым в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов:

удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений;

коэффициент младенческой смертности;

уровень зарегистрированной безработицы;

количество состоящих на учете больных активным туберкулезом;

уровень доходов населения.

Вызывает сомнение справедливость оценки эффективности использования субсидий по этим показателям. Очевидно, что они, особенно 4 последних, — это многофакторные показатели, которые не могут заметно и устойчиво измениться за короткий срок (например, за 1 год освоения средств). Такие показатели можно было бы применять при оценке эффективности реализации целевых по этим направлениям программ, которые в отличие от субсидий содержат целый комплекс направлений работы. А для субсидии, если она выделяется в соответствии с заявкой, например, на строительство или ремонт школы, эффективность и должна оцениваться результатом выполнения этого строительства или ремонта — освоение средств, сроки и качество выполненных работ и так далее.

Еще более несправедливыми представляются решения о сокращении объема субсидий или даже их лишении, принимаемые на основании оценки эффективности использования субсидий или качества предоставляемой в Минрегион России заявки субъекта Российской Федерации. Возникает парадоксальная ситуация: недоработали по каким-либо причинам органы государственной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления, а наказаны за это коренные малочисленные народы — ведь это их лишают государственной поддержки. Хотелось бы также напомнить, что для оценки работы региональных органов власти и органов местного самоуправления существуют другие механизмы.

Не всё представляется гладким и с правовым обоснованием Правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В 2004 году печально известным Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ из статьи 6 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" была исключена норма о праве органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать законы и иные норма-

тивные правовые акты субъектов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов — основополагающем праве уровня государственной власти по закрепленному за ним полномочию по предметам совместного ведения.

В то же время статьей 5 того же федерального закона к полномочиям федеральных органов государственной власти отнесено право оказывать малочисленным народам целевую поддержку за счет средств федерального бюджета, направленную на их социально-экономическое и культурное развитие, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Для органов власти субъектов Российской Федерации такое право не предусмотрено.

Если следовать логике этих положений, расходные полномочия по указанным направлениям закрепляются за федеральным уровнем власти. Тогда о каком софинансировании субсидий на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов можно говорить?

Но Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" установленные Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, были дополнены положением об организации и обеспечении защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, что дает субъектам Российской Федерации право принимать законы и иные нормативные правовые акты по этим вопросам.

До настоящего времени эта правовая коллизия не разрешена. Но ведь принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения не предусматривают возможности закрепления одного и того же расходного полномочия за разными уровнями публичной власти.

В последние годы при предоставлении субъектам Российской Федерации финансовой поддержки из средств федерального бюджета на решение целевых задач все более широко применяется принцип софинансирования расходов. Это, безусловно, способствует повышению внимания к конкретным государственным задачам и стимулирует привлечение средств для их решения. Однако при этом иногда недостаточно учитываются конкретные условия каждого региона.

Для федеративного государства, особенно с такими многообразными особенностями, как Россия, важнейшей задачей должно быть выравнивание условий и уровня жизни населения, проживающего на различных территориях. Это должно означать и то, что распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока должно осуществляться не только и не столько исходя из бюджетных возможностей ре-

гиона по софинансированию, сколько с учетом существующих социальных и экономических условий, в которых живут коренные малочисленные народы на конкретных территориях. А они очень сильно различаются.

Не секрет, что и при дифференцированном подходе к уровню софинансирования бóльшие возможности для получения субсидий имеют более обеспеченные регионы, у которых есть и собственный бюджетный потенциал и который они используют для поддержки коренных малочисленных народов. Получается, что за счет федеральных субсидий там, где условия жизнедеятельности лучше, они будут еще лучше, а там, где условия хуже, предоставляемых средств для существенных изменений недостаточно.

Исходя из анализа распределения средств, выделяемых из федерального бюджета на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов, невозможно определить приоритеты их предполагаемого использования. Дифференциация по субъектам Российской Федерации расчетного показателя суммы выделяемых из федерального бюджета средств на одного представителя этих народов достигает 20, а в одном случае — даже 30 раз. Но с учетом социально-экономической ситуации и условий жизни большинства коренных малочисленных народов в каждом северном регионе логику в таком распределении средств найти не представляется возможным.

Не вызывает сомнения, что построенные за счет субсидий социальные и производственные объекты, проведенные мероприятия, приобретенная продукция необходимы и полезны. Но этот перечень показывает, что средства в основном используются для решения текущих проблем и возникающих потребностей в том или ином объекте. Целевого, планомерного использования средств не прослеживается. А если этого нет, то и вряд ли будет достигнута цель комплексного экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — будут решены только узкие задачи на отдельных территориях.

Практически к такому же выводу пришла и Счетная палата Российской Федерации, которая в 2011 году по инициативе Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов провела контрольное мероприятие "Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009—2010 годы". Счетная палата несколько расширила рамки проверки, изучив результаты реализации в период 2002—2008 годов мероприятий федеральной целевой программы экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, а использование бюджетных средств за 2009—2010 годы было проанализировано с точки зрения выполнения мероприятий Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹.

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р.

Результаты проверки показали, что реализация и выполнение этих мероприятий не привели к существенному улучшению уровня экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В настоящее время на федеральном и региональном уровнях отсутствует ежегодный мониторинг показателей численности и состояния социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹. Фактически это неудовлетворительная оценка всей работы по данному направлению за 2002—2010 годы.

Счетная палата также указала на ряд нарушений и недоработок, касающихся эффективности и целевого использования бюджетных средств; были отмечены недостатки Правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Если соглашаться с выводами Счетной палаты, являющейся в соответствии с частью 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации органом парламентского контроля за исполнением федерального бюджета, становится очевидной необходимость изменения всей системы государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Поэтому очень жаль, что Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, рассматривая на заседании 27 марта 2012 года вопрос об эффективности использования средств федерального бюджета, предусмотренных для поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в своем решении ограничился тем, что принял представленную информацию к сведению.

Для того чтобы повысить эффективность финансовой поддержки из средств федерального бюджета экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, представляется целесообразным следующее.

1. Вернуться к программно-целевому методу в решении проблемы социально-экономического развития коренных малочисленных народов. Необходимость этого предопределяет комплексность данной проблемы, но при этом разрабатываемые и утверждаемые программы должны иметь научное и экономическое обоснование, содержать четкие показатели, сроки их достижения, меры, которые необходимо для этого принять, и указание на то, сколько это будет стоить. Исходя именно из этого, а не из "планирования от достигнутого" или "с учетом инфляции" должны финансироваться такие программы.

2. Необходимо устранить все правовые несоответствия и четко разграничить расходные полномочия уровней публичной власти по вопросам государст-

¹ Отчет о результатах контрольного мероприятия "Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009—2010 годы".

венной поддержки социально-экономического развития коренных малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни и хозяйствования. При этом выравнивание возможностей регионов для создания условий социально-экономического развития коренных малочисленных народов должно быть полномочием федерального центра.

3. Финансовая поддержка из средств федерального бюджета должна оказываться в основном и прежде всего депрессивным и малообеспеченным территориям с худшими показателями социально-экономического положения коренных малочисленных народов. Исходя из этого должна быть пересмотрена методика распределения средств федерального бюджета, выделяемых на государственную поддержку коренных малочисленных народов, в какой бы форме ни осуществлялась эта поддержка.

4. Необходимо полностью отказаться от штрафных санкций в виде сокращения суммы выделяемых территории средств федерального бюджета. В каждом случае недоработки или нецелевого использования средств можно найти ответственное за это должностное лицо или орган, но нельзя наказывать рублем коренные народы за нарушение, которое они не совершали.

5. Показатели эффективности использования предоставляемых из федерального бюджета средств должны оценивать то, на что были направлены эти средства. Общие целевые показатели, такие как коэффициенты рождаемости, безработицы, заболеваемости и так далее, могут использоваться для оценки эффективности комплекса целевых мер, а не только мер финансовой поддержки.

6. Необходимо, как правильно указано в отчете Счетной палаты Российской Федерации, разработать и внедрить на федеральном и региональном уровнях систему регулярного мониторинга показателей численности и состояния социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

7. Должен быть усилен государственный контроль за использованием средств финансовой поддержки социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Необходимо также определить формы участия в такой работе федеральных и региональных общественных организаций этих народов.

ЭТНОРЕГИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ НА СЕВЕРЕ: ПУТИ РАЗВИТИЯ И МОДЕРНИЗАЦИИ



Л.Б. ГАШИЛОВА,

*директор Института народов Севера
РГПУ им. А.И. Герцена,
кандидат филологических наук, доцент*



И.Л. НАБОК,

*заведующий кафедрой этнокультурологии
Института народов Севера
РГПУ им. А.И. Герцена,
доктор философских наук, профессор*

Регионы Севера, Сибири и Дальнего Востока представляют собой в масштабах России уникальный поликультурный, полиэтнический полигон, где происходит реальное взаимодействие различных этнических, культурно-цивилизационных систем, создаются основы для выработки общенациональной идеологии, способной объединить все народы России для формирования в нашей стране подлинно гражданского общества. Это связано и с новым пониманием реального международного статуса Российской Федерации, ее особого места в решении глобальных проблем XXI века, в числе которых на одно из первых мест выходят проблемы Арктики. Именно на Севере проходят самое серьезное испытание новые модернизационные стратегии государства, многие нововведения, касающиеся разных сторон жизни общества, его культуры и образования. Речь идет в первую очередь об этносоциальной и культурно-образовательной политике — двух глубоко взаимосвязанных компонентах внутривнутриполитической стратегии государства, от направленности и реализации которых непосредственно зависит устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера.

Развитие культурно-образовательного пространства регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока, модернизация этнорегионального образования — это приоритет российской государственной политики и необходимое условие для решения сложного комплекса задач устойчивого развития этих регионов, обладающих жизненно важными природными ресурсами, мощным экономическим и социокультурным потенциалом. При этом социально-экономическая стабильность, развитие Севера связаны с сохранением и развитием коренных малочисленных народов — уникальных этносоциумов, которые формировались и развивались на этих территориях, демонстрируя всему миру образцы удивительной гармонии и паритетности в отношениях с природой, неисчерпаемость культурного и творческого потенциала. Коренные малочисленные народы являются органичной частью уникальных региональных эколого-культурных и этносоциальных систем, разрушение которых чревато серьезными последствиями для России в целом.

Этнорегиональное образование на Севере — это образовательная система, которая должна учитывать, с одной стороны, поликультурность и полиэтничность северных регионов, а также особенности менталитета и жизнеустройства коренных малочисленных народов, с другой стороны — необходимость сохранения единства и целостности культурно-образовательного пространства России. Причем особые сложности организации такой образовательной системы возникают в связи с необходимостью сопрягать ее различные уровни: метарегиональный (предполагающий учет общих особенностей регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока), региональный (учитывающий этнорегиональные особенности каждого из этих полиэтничных и поликультурных субъектов Федерации) и локальный (учитывающий особенности современного состояния и развития каждого из проживающих в этих регионах народов, особенности их межэтнических контактов и взаимодействия).

Этнорегиональное образование должно рассматриваться в трех основных аспектах: правовом, этнополитическом и этноэкологическом. Право на образование является одним из важнейших конституционных прав гражданина Российской Федерации и предполагает государственную гарантию общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, связанную также с правом на родной язык, правом свободно выбирать род деятельности и профессии и рядом других прав. Право на образование для коренных малочисленных народов подчеркивается также в федеральном законе о гарантиях прав малочисленных народов и предполагает свободный доступ к образованию на всех уровнях. Следует отметить, что в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132, образование рассматривается как стратегический ресурс устойчивого развития полиэтнического общества России и важный фактор обеспечения национальной безопасности многонационального государства. Для северных регионов, особенно для сельских районов, мест компактного проживания коренных малочисленных народов, развитие системы образования имеет особую значимость как важный

стабилизирующий социальный фактор, с учетом того, что образовательные учреждения в отдаленных поселках являются очагами культуры и просвещения. Реализация права на образование для коренных народов Севера является необходимым условием сохранения их языков, культур, идентичности. Но реализация этого права, достижение подлинного равноправия коренных малочисленных народов Севера с другими категориями граждан в области получения образования предполагает анализ реальных возможностей и условий получения северянами современного образования, в том числе высшего.

Говоря о реальной доступности образования для коренных малочисленных народов Севера, В.А. Кряжков указывает 4 основные гарантии ее достижения: 1) адекватность форм обучения (учет специфики условий обучения коренных малочисленных народов, особых социокультурных, природных и иных условий); 2) социальная поддержка обучающихся детей (полное или частичное государственное обучение); 3) поддержка государством обучающихся в вузах; 4) специальная подготовка для поступления в вузы; 5) квоты для поступления в вузы¹. Исследователь приводит в качестве примера законодательные инициативы отдельных регионов и отмечает, что на федеральном уровне государственные гарантии прав и меры поддержки "не полностью обеспечивают им и принадлежащим к ним лицам равную с большинством российских граждан возможность реализовывать установленные Конституцией Российской Федерации права и свободы"².

По мнению С.Н. Харючи, закрепление правового статуса коренных народов должно учитывать "во-первых, особенности их духовного мира и культуры, их обычаи, традиции, сложившиеся на протяжении их многовековой истории; во-вторых, природные условия их жизни; в-третьих, традиционные формы их самоорганизации, управления"³.

В этнополитическом аспекте центральной проблемой этнорегионального образования оказывается формирование идентичности, соотношение этнической и гражданской идентичности. Этническая идентичность — осознаваемая и переживаемая личностью причастность к своим предкам, к духовно-нравственному наследию предшествующих поколений, гражданская (общероссийская) идентичность — сознание и переживание причастности к исторически сложившейся российской полиэтнической общности, к Российскому государству, российской истории, к объединяющим народы России духовным ценностям. Попытки отказаться от формирования и сохранения этнической идентичности, на наш взгляд, являются ошибочными: в основе этнонациональной политики в такой поликультурной и полиэтнической стране, как Россия, должны лежать гармонизация, интеграция этнической и гражданской идентичности. Осознание себя представителем своего этноса, наследником и носителем его языка, культуры, духовных, нравственных традиций и одновременно гражданином многонацио-

¹ См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010. С. 401—402.

² Там же.

³ Харючи С.Н. Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России (конституционно-правовое исследование): автореф. дисс... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2010. С. 13.

нальной страны, органичной частью культуры которой являются язык, культура и традиции разных этносов, гражданином духовно суверенным и социально ответственным — вот смысл идентификации, который может быть базовым ценностным основанием для концепции общенациональной культурно-образовательной политики в регионах Севера.

Опыт северных регионов показывает, что своеобразным опосредующим звеном между этнической и гражданской идентичностью, их интегратором может стать идентичность этнорегиональная. Этнорегиональность — одна из уникальных особенностей российского общества, связанная с высокой степенью этнического смешения населения. Практически все российские регионы полиэтничны, и именно на уровне регионов вырабатываются модели согражданства, формируется своеобразный региональный патриотизм, связанный с конкурентностью регионов во всех сферах общественной жизни. Поэтому регионы, на наш взгляд, вносят решающий вклад в становление модели гражданской идентичности, не противоречащей идентичности этнической, то есть модели, предполагающей историческую память о предках, этнических корнях, традициях, духовных ценностях. Поэтому современное национально-территориальное деление Российской Федерации в наибольшей степени соответствует задаче сохранения и развития общероссийской гражданской идентичности.

В связи с этим отметим этноэкологический аспект этнорегионального образования, поскольку речь идет о трансляции, сохранении и развитии языков и культур коренных малочисленных народов, что должно быть центральной, стратегической задачей для культурно-образовательной политики в регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока. Данный тезис не означает движения вспять, а предполагает сложный адаптационный процесс, с одной стороны, сохраняющий основные традиционные ценности культуры (духовно-нравственные, эстетические), уникальные коммуникационные системы (языки), концептуальные основания традиционной системы жизнедеятельности, а с другой — включающий эти культуры в новый социокультурный контекст, в современные коммуникационные системы, в новую социально-экономическую реальность. При этом необходимо учитывать факторы, связанные с различиями культур коренных малочисленных народов, их этнорегиональными особенностями, уровнем сохранности языка, этнической идентичности. Этот процесс должен управляться на научной основе: его стихийное развитие ведет к неизбежной аккумуляции, ассимиляции и окончательному разрушению уникальных культур и языков северных этносов.

Для народов Севера, Сибири и Дальнего Востока образование является решающим фактором сохранения родного языка, этнической самобытности. Эффективность образования в области родных языков в значительной степени зависит от содержания образовательных программ и этнокультурной наполненности образовательной среды. Родной язык, являясь системообразующим ядром этнической культуры, не исчерпывает ее содержание. Восстановление родных языков как средства коммуникации предполагает также и восстановление их этнокультурного контекста, то есть внеязыковых сфер культуры — духовной, материальной, соционормативной. Эта задача диктуется синкретиче-

ским характером традиционной культуры — особой слитностью ее различных элементов, их глубокими взаимосвязями. Другой аспект связан с необходимостью активного творческого освоения традиционной культуры детьми. Это касается сфер традиционной хозяйственной деятельности, фольклора, народного художественного творчества.

Современная ситуация в сфере обучения родному языку и основам культуры в регионах Севера отличается разнообразием, имеет отчетливо выраженную этнорегиональную специфику. Преподавание родного языка, литературы, культуры, истории родного края и других североведческих предметов в средних образовательных учреждениях ведется для 24 (из 40 официально признанных) коренных малочисленных этносов Севера, Сибири и Дальнего Востока. **Вепсский язык** преподается в Ленинградской области и Республике Карелия; **ненецкий** — в Ямало-Ненецком, Ненецком автономных округах, Красноярском крае (Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район); **энецкий и нганасанский** — в Таймырском (Долгано-Ненецком) муниципальном районе; **кетский** — в Красноярском крае; **селькупский** — в Ямало-Ненецком автономном округе; **хантыйский** — в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре и Ямало-Ненецком автономном округе; **мансийский** — в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре; **долганский** — в Республике Саха (Якутия), Красноярском крае (Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район); **эвенкийский** — в Республике Саха (Якутия), Красноярском крае (Эвенкийский муниципальный район), Хабаровском крае, Иркутской, Амурской областях, Республике Бурятия; **шорский** — в Кемеровской области; **тофаларский** — в Иркутской области; **телеутский** — в Республике Алтай; **эвенский** — в Республике Саха (Якутия), Чукотском автономном округе, Магаданской области, Хабаровском, Камчатском краях; **юкагирский** — в Республике Саха (Якутия); **чукотский** — в Чукотском автономном округе и Республике Саха (Якутия); **эскимосский** — в Чукотском автономном округе; **корякский и ительменский** — в Камчатском крае; **нанайский и ульчский** — в Хабаровском крае; **удэгейский** — в Хабаровском и Приморском краях; **ульгинский** — в Сахалинской области; **нивхский** — в Сахалинской области и Хабаровском крае.

Следует отметить, что переход на нормативно-подушевое финансирование образовательных учреждений затронул в первую очередь малокомплектные школы, преобладающие в местах компактного проживания коренных малочисленных народов. В ряде регионов это привело на практике к закрытию малокомплектных школ, сливанию классов, снижению качества образовательного процесса, прекращению преподавания родных языков, сокращению ставок учителей родных языков, психологов, социальных педагогов, педагогов дополнительного образования и организаторов детского творчества.

Вместе с тем в ряде регионов были приняты меры для сохранения сети сельских малокомплектных школ на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. В последние годы расширилось число образовательных учреждений нового типа, адаптированных к этнорегиональным условиям традиционной хозяйственной деятель-

ности. Например, в Республике Саха (Якутия) функционируют образовательные учреждения с этнокультурным компонентом с изучением родных языков — эвенского, эвенкийского, чукотского, юкагирского, долганского. Согласно утвержденному в 2011 году Федеральному государственному стандарту в общеобразовательных учреждениях коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия) учебный предмет "Родной язык коренных малочисленных народов Севера и литературное чтение" является обязательным. Кроме того, выделены учебные предметы, рекомендуемые дополнительно для учета региональных и этнокультурных особенностей в основной общеобразовательной программе, — "Культура народов Республики Саха (Якутия)", "Традиционные знания коренных народов Республики Саха (Якутия)". В других регионах также вводятся предметы с учетом этнорегиональной специфики. В школах Камчатского края, Ямало-Ненецкого автономного округа, Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципального района, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры изучают родной язык, культуру и быт народов Севера, историю родного края, литературу народов Севера, народные промыслы (основы охотоведения, оленеводства, рыболовства, ездового собаководства), декоративно-прикладное искусство, национальные виды спорта. Наряду с этим востребованным для изучения северной молодежью является танцевально-музыкальный фольклор народов Севера. Следует отметить, что специалистов в этой области готовит лишь малое количество образовательных учреждений.

Организация работы по развитию этнорегионального образования на Севере должна осуществляться в единстве с деятельностью региональных этнокультурных центров, средств массовой информации на родных языках, стать движущим элементом единого социокультурного комплекса, нацеленного на возрождение и развитие языков и культур, формирование и сохранение этнокультурной идентичности детей. Кроме того, важнейшим содержательным элементом таких комплексов должно стать поликультурное образование, предполагающее знакомство детей с культурой не только родного, но и других этносов, а также формирование коммуникативной культуры, толерантности.

Для всех регионов существуют общие проблемные сферы обучения в области родного языка и культуры. К ним относятся непрерывность и преемственность обучения, формы обучения, организационные условия обучения, содержание образовательных программ, материально-техническое и методическое обеспечение образовательного процесса, кадровое обеспечение образовательного процесса. Непрерывность обучения предполагает последовательность и взаимосвязь обучения в системе дошкольное учреждение — начальная школа — средняя школа — колледж — вуз (бакалавриат, магистратура, аспирантура). В большинстве регионов обучение родному языку завершается на уровне начальной школы, что не обеспечивает полное освоение языка. Это оказывается также существенным препятствием в подготовке нового поколения учителей родного языка и культуры из числа коренных малочисленных народов. Для многих будущих учителей процесс изучения родного языка начинается в среднем или высшем учебном заведении практически с нуля.

К сожалению, в ряде школ, находящихся в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, преподавание родных языков не ведется. Так, из-за отсутствия кадров не преподаются кумандинский, негидальский языки. В последние годы в школах регионов отмечается сокращение количества часов на обучение родному языку.

Обобщая данные по этнорегиональному образованию, можно констатировать, что родные языки коренных малочисленных народов Севера не являются языками обучения и преподаются в северных школах в 3 основных формах: учебный предмет (от 1 до 3 часов в неделю), факультативный курс (от 1 до 2 часов в неделю), кружковые внеклассные занятия (1 час в неделю). Наличие разных форм обучения, разное количество часов связаны с отсутствием системности в организации учебного процесса в части этнорегиональной подготовки, с необеспеченностью образовательных учреждений учебными комплексами, методическими пособиями, несоответствием программ обучения новым образовательным стандартам, со слабой мотивацией учеников и родителей к изучению языка, отсутствием профессиональных кадров учителей.

В некоторых регионах Севера действуют кочевые малокомплектные школы (в Ямало-Ненецком автономном округе, Таймырском (Долгано-Ненецком) муниципальном районе Красноярского края, Республике Саха (Якутия) и других). Кочевые школы должны сыграть ключевую роль в приобщении детей к родным языку и культуре, сохранении среды функционирования языка.

Новые формы обучения требуют решения целого комплекса проблем, связанных с материально-техническим обеспечением, целенаправленной специальной подготовкой учителей для кочевых школ, разработкой программ и учебно-методических пособий. Вопросы учебно-методического обеспечения нуждаются в комплексном подходе, новых технологических решениях в организации образовательного процесса¹.

Типы образовательных учреждений для коренных малочисленных народов зависят от региональных условий, численности конкретного этноса, преобладающих типов традиционной хозяйственной деятельности. В некоторых регионах сохраняется интернатная система обучения. В силу объективных причин невозможно полностью отказаться от школ-интернатов, которые в период преобладания в системе образования на Севере безусловно способствовали отрыву детей северян от ценностей своей родной культуры и родного языка.

Общей проблемой для северных школ является слабая обеспеченность материально-технической и учебно-методической базы в области родного языка и культуры коренных малочисленных народов Севера. Имеющиеся учебные пособия не отвечают требованиям современной школы, не соответствуют условиям современной культурно-языковой среды. Только в некоторых регионах ученики школ обеспечены учебниками и учебными пособиями (например, в Хаба-

¹ Сегодня образцом такого современного пособия может служить комплект учебной литературы, разработанный для эвенкийской кочевой школы. См.: Комплект мини-книжек "Ника-карду" ("Малышам") / на эвенкийском и русском языках / пер.-сост. З.Н. Пикунова. СПб.: фил. изд-ва "Просвещение", 2011.

ровском крае — по нанайскому языку, в Республике Саха (Якутия) — по эвенскому, эвенкийскому, юкагирскому языкам, в Ямало-Ненецком автономном округе — по ненецкому и хантыйскому языкам, в Ненецком автономном округе — по ненецкому языку). Основная проблема преподавания родного языка связана с отсутствием адекватной технологии обучения для не владеющих им, оптимальных моделей возрождения (ревитализации) исчезающих языков. Тем не менее в ряде регионов получило развитие использование современных компьютерных технологий при создании учебных материалов. Так, в Республике Саха (Якутия) ведется разработка электронных и мультимедийных пособий в области культуры коренных малочисленных народов Севера, в электронной библиотеке собраны образцы нематериального и материального наследия юкагирской культуры, выпущены компакт-диски по литературе народов Севера "Говорящая книга". В этом же направлении проводится работа в Хабаровском крае, где выпущен мультимедийный диск — аудиокнига "Сказки народов Севера", содержащий тексты сказок на 7 языках коренных малочисленных народов края, созданы электронные фонетические справочные пособия в помощь организации занятий по удэгейскому, негидальскому, ульчскому, нивхскому языкам.

Одной из ключевых проблем является отсутствие системы подготовки педагогических кадров из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, способных комплексно решать проблемы трансляции этнической культуры. Специалистов в области родных языков и культуры коренных малочисленных народов Севера готовят лишь отдельные образовательные учреждения. На уровне среднего профессионального образования это КГБОУ СПО "Таймырский колледж" (г. Дудинка); ГБОУ СПО ЧАО "Чукотский многопрофильный колледж" (г. Анадырь); Николаевское-на-Амуре педагогическое училище коренных малочисленных народов Севера (филиал краевого государственного образовательного учреждения среднего профессионального образования "Хабаровский педагогический колледж") (г. Николаевск-на-Амуре); ГОУ СПО "Салехардский многопрофильный колледж"; ФГОУ СПО "Нарьян-Марский социально-гуманитарный колледж им. И.П. Выучейского"; АУ СПО "Ханты-Мансийский технолого-педагогический колледж" (г. Ханты-Мансийск); ГОУ СПО "Ямальский многопрофильный колледж" (г. Салехард); КГОУ ПСО "Паланский колледж" (г. Палана, Камчатский край); ГАОУ НПО "Северный национальный лицей" (с. Ловозеро, Мурманская область); "Николаевское-на-Амуре медицинское училище КМНС" (г. Николаевск-на-Амуре); "Булавинский филиал Хабаровского технологического колледжа" (Ульчский район) и другие. В этих учебных заведениях осуществляется преподавание по разным направлениям, связанным с изучением родного языка, традиционной культуры, основ оленеводства, народного художественного творчества, национальных видов спорта.

На уровне высшего профессионального образования североведческую подготовку осуществляет ряд университетов, академий, институтов.

Вузы	Филиалы/институты/факультеты/кафедры	Этнический состав обучаемого контингента	Спектр изучаемых языков и культур	Охват регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока России
Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена	Институт народов Севера — кафедра алтайских языков, фольклора и литературы; кафедра уральских языков, фольклора и литературы; кафедра палеоазиатских языков, фольклора и литературы; кафедра этнокультурологии	Алтайцы, буряты, вепсы, долганы, кеты, коми, коряки, нанайцы, ненцы, нивхи, ульта, саамы, селькупы, сойоты, удэгейцы, ульчи, ханты, манси, чукчи, эвенки, эвены, эскимосы, юкагиры, якуты	Вепсский, долганский, корякский, нанайский, ненецкий, нганасанский, нивхский, ительменский, ультинский, саамский, селькупский, удэгейский, ульчский, хантыйский, мансийский, чукотский, эвенкийский, эвенский, эскимосский, юкагирский языки, литература и культура	Республика Саха (Якутия); Красноярский край (Таймырский (Долгано-Ненецкий) МР, Эвенкийский МР); Ямало-Ненецкий АО; Ханты-Мансийский АО — Югра; Ненецкий АО; Мурманская область; Чукотский АО; Республика Коми; Камчатский край; Сахалинская область; Ленинградская область; Иркутская область; Хабаровский край; Республика Алтай; Республика Бурятия; Томская область; Амурская область; Приморский край
Федеральный государственный Северо-Восточный университет им. М.К. Аммосова	Филологический факультет — кафедра северной филологии	Эвены, эвенки, юкагиры, якуты	Эвенский, эвенкийский, юкагирский языки, литература и культура	Республика Саха (Якутия)
Арктический государственный институт искусств и культуры	Факультет фольклора и этнокультуры народов Арктики	Эвены, эвенки, якуты	Фольклор и культура	Республика Саха (Якутия)
Югорский государственный университет	Гуманитарный институт — кафедра филологии	Ханты, манси, коми, ненцы	Хантыйский, мансийский, ненецкий, коми языки, литература и культура	Ханты-Мансийский АО — Югра
Камчатский институт повышения квалификации педагогических кадров	Корякский филиал краевого государственного образовательного учреждения дополнительного образования взрослых "Камчатский институт повышения квалификации педагогических кадров"	Ительмены, коряки, чукчи, эвены, негидальцы	Корякский, ительменский, эвенский языки, литература и культура	Камчатский край

Вузы	Филиалы/институты/факультеты/кафедры	Этнический состав обучаемого контингента	Спектр изучаемых языков и культур	Охват регионов Севера, Сибири и Дальнего Востока России
Бурятский государственный университет	Национально-гуманитарный институт — кафедра языков коренных народов Сибири	Эвены, эвенки, сойоты	Эвенкийский язык, литература и культура	Республика Бурятия
Кузбасская государственная педагогическая академия	Факультет русского языка и литературы — кафедра шорского языка и литературы	Шорцы, телеуты, кумандинцы	Шорский язык, литература и культура	Кемеровская область
Карельская государственная педагогическая академия Петрозаводский государственный университет	Межфакультетская кафедра карельского и вепсского языков и литературы Кафедра карельского и вепсского языков и литературы	Вепсы, карелы	Карельский и вепсский языки, литература и культура	Республика Карелия, Ленинградская область
Томский государственный педагогический университет	Кафедра языков народов Сибири	Селькупы	Селькупский язык	Томская область

Приоритетную роль в комплексном североведческом образовании играет Институт народов Севера Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, который уже более 80 лет готовит специалистов в области этнофилологии и этнокультурологии по 20 языкам и культурам коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока. Принципиально важным для уровня подготовки учителей является то, что Институт народов Севера — подразделение университета имени А.И. Герцена — ведущего педагогического вуза России. Кроме того, в институте создана уникальная полиэтническая культурно-образовательная среда, обеспечивающая североведческую парадигму обучения и воспитания, формирование культуры межнационального общения. Научно-образовательные программы института предполагают сопряжение этнологического, культурологического, лингвистического, североведческого подходов к профессиональной подготовке педагогических кадров и направлены на формирование целостной, многоаспектной научной картины мира. Эта интеграция осуществляется на основе реализации междисциплинарных связей, что создает возможности для подготовки наиболее востребованных в малокомплектных школах учителей широкого профиля.

Таким образом, для развития и модернизации этнорегионального образования на Севере необходимо:

1) решение кадрового вопроса и принятие особых мер государственной поддержки сферы образования коренных малочисленных народов Севера, в частности: развитие образовательных центров по подготовке кадров учителей и повышению их квалификации; создание на федеральном уровне системы социальной защиты и поддержки учителей школ коренных малочисленных народов Севера; развитие системы квотирования в высших и средних специальных учебных заведениях бюджетных мест для подготовки квалифицированных кадров из числа коренных малочисленных народов; адресная государственная поддержка малокомплектных школ и иных форм образовательных учреждений в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

2) совершенствование образовательных программ, обновление содержания и технологий образования коренных малочисленных народов Севера: разработка образовательных программ с учетом этнокультурных особенностей северных регионов; разработка и издание учебно-методических пособий нового поколения для образовательных учреждений по языкам и культурам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; внедрение дистанционных форм изучения родных языков и предметов этнокультурной направленности;

3) развитие инклюзивности (включенности) образования, при котором этнорегиональное образование необходимо рассматривать в соответствии с современными стандартами, принятыми ЮНЕСКО для миноритарных групп населения, как инклюзивное образование, имеющее иной статус и иные принципы финансирования, которые должны учитывать, в частности, малокомплектность большинства сельских образовательных учреждений. При этом необходима разработка специальных образовательных стандартов для подготовки учителей, ориентированных на решение задач образовательной инклюзии в обучении детей коренных малочисленных народов Севера;

4) принятие мер организационного и финансового характера по расширению и развитию комплексных научных исследований культурно-образовательного пространства северных регионов, проведению мониторинга преподавания родных языков и предметов этнокультурной направленности, что позволит создать научную базу для развития и модернизации этнорегионального образования на Севере.

ОПЫТ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОЧЕВЫХ ШКОЛ В РЕСПУБЛИКЕ САХА (ЯКУТИЯ)



Ф.В. ГАБЫШЕВА,
заместитель Председателя
Правительства Республики Саха (Якутия),
доктор педагогических наук,
действительный член Академии
педагогических и социальных наук,
отличник народного просвещения
Российской Федерации

Кочевые школы в районах проживания коренных малочисленных народов Севера нашей страны были созданы в 30-х годах XX века. Они были организованы для детей оленеводов, охотников, рыболовов в далеких стойбищах на Чукотке, на местах стоянок эвенков и эвенов, перевалочных базах северных рыбаков и охотников. Исходя из специфики хозяйственной деятельности народа, кочевые школы были рыбацкими, оленеводческими, охотничьими. Цель их деятельности — обеспечение учебного процесса в условиях кочевого образа жизни родителей.

В улучшении социального положения, повышении образовательного и культурного уровня населения Якутии значительную роль сыграл губернатор Якутской области Иван Иванович Крафт. "В 1910 году И.И. Крафт распорядился открыть передвижные школы для детей чукчей и ламутов. Также было решено организовать в Среднеколымске курсы для подготовки переводчиков и учителей для передвижных школ"¹.

Более динамичное развитие кочевых школ начинается в 90-е годы XX века.

Хронология открытия кочевых школ в Якутии:

1929—1930 годы — кочевые школы создаются в местах традиционного хозяйствования

1946—1949 годы — Рыжовская эвенская кочевая школа на базе колхоза "Оленевод" Среднеколымского района

1954—1955 годы — кочевая школа в стойбище Сивер Среднеколымского района

1991 год — эвенкийская кочевая школа-сад "Куэнэлэкэн" при оленеводческом стаде № 5 Оленёкского района

¹ Попов А.А. Губернатор И.И. Крафт. Якутск, 2004. С. 147.

1992 год — малокомплектные эвенкийские кочевые школы при родовых общинах "Угут" и "Амма" Алданского района

1992—1994 годы — Нэгэинская эвенская кочевая школа Момского района

1992—1993 годы — гувернерская школа в местности Бурхатымнах Момского района

1994—2009 годы — эвенкийская кочевая школа при общине "Черода" Олекминского района

1995 год — Улахан-Кюельская малокомплектная кочевая школа на базе производственного поселения Анабарского района

2002 год — кочевой лагерь "Нёльтэнкэ" Момского района, эвенская начальная кочевая школа "Нэргэт" при оленеводческом стаде ГУП "Себян" Кобяйского района

2003 год — начальная школа-сад при чукотской кочевой родовой общине "Нутендли" Нижнеколымского района

2004—2009 годы — эвенская кочевая школа-сад при общине "Уродан" Среднеколымского района

2004 год — летняя этноэкологическая кочевая школа "Авданна" Олекминского района

2005 год — стационарно-кочевая школа на базе кочевья "Хаара сала" Верхоянского района

2007 год — сетевая кочевая школа "Айилик" Томпонского района

2009 год — Утайнская малокомплектная кочевая школа Верхнеколымского района

2010 год — Оленегорская летняя кочевая школа Аллаиховского района, Чоккурдахская сезонная начальная кочевая школа Аллаиховского района, Улахан-Чистайская кочевая школа "Хонначан" Момского района

Нормативно-правовой базой создания и деятельности кочевых школ является Закон Республики Саха (Якутия) "О государственной поддержке сельских образовательных учреждений" (2000 год). В 2003 году Министерство образования Республики Саха (Якутия) выступило инициатором совершенствования нормативно-правовой основы функционирования кочевых школ в местах компактного проживания эвенков, эвенов, юкагиров, долган и чукчей. 22 апреля 2005 года была принята Концепция системы кочевых образовательных учреждений Республики Саха (Якутия), разработанная под руководством директора Института проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения РАН, доктора филологических наук, академика В.А. Роббека.

Создатели Концепции видели роль кочевой школы в укреплении связи поколений, воспитании детей, знающих язык, традиции и культуру своего народа, подготовке их к будущей профессии. Для реализации основных положений Концепции в первую очередь требовалось дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы, материально-технического и кадрового обеспечения кочевых школ.

В результате такого комплексного подхода к решению проблем были приняты законы "О кочевых школах Республики Саха (Якутия)" (2008 год), "О нормативах финансирования расходов на обеспечение государственных гарантий

прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях" (2009 год).

В этот период очень пригодился международный опыт. Мы обратились к своим партнерам-единомышленникам из Бюро ЮНЕСКО в Москве, коллегам в Совете Европы, странах Северного Форума. Вопросы современных межнациональных отношений, духовного и культурного наследия народов, диалога этнических культур неоднократно обсуждались в рамках совместных конференций, семинаров в г. Якутске с участием специалистов из других регионов России и зарубежных партнеров. Именно эти встречи и обсуждения с профессионалами подготовили хорошую научную и практическую основу для разработки инновационного пилотного проекта. Это был, можно сказать, основной этап научного обобщения опыта, международная апробация опыта республики.

Так, в 2006—2007 годах был успешно реализован проект ЮНЕСКО "Кочевая школа" в рамках программы ЮНЕСКО "Образование для всех", чем была заложена основа для развития моделей кочевых образовательных учреждений. Институтом национальных школ Республики Саха (Якутия) было разработано 7 моделей кочевых образовательных учреждений.

Модель 1: кочевая школа — детский сад по структуре и содержанию соответствует кочевому образу жизни, создает условия для приобщения детей к культуре, обычаям и традициям, труду в процессе общения с родителями. Школа-сад способствует укреплению семьи, преемственности поколений, восстановлению традиционного уклада жизни коренных малочисленных народов.

Модель 2: общинная школа по структуре и содержанию соответствует стационарной малокомплектной школе. Она является единым, неделимым целым с социумом населенного пункта. Основным отличием являются родственные связи членов общины, что накладывает отпечаток на организацию образовательного процесса.

Модель 3: губернаторская школа, когда учителя выезжают на место выпаса стада и обучают детей оленеводов в кочевых условиях, находясь непосредственно в семьях своих воспитанников.

Модель 4: таежная школа, в которой детей как консультанты-тьюторы обучают сами родители-таежники. Блоки обучения в тайге сочетаются с сессиями в опорной школе.

Модель 5: стационарно-кочевая школа, когда учащиеся на определенный срок выезжают на место выпаса стада, где и обучаются предметам этнокультурной направленности.

Модель 6: сетевая кочевая школа, которая передвигается между несколькими стадами; форма обучения — очно-заочная. В структуру образовательного процесса входят встречи с учителями на местах, обучение на местах консультантами-тьюторами, очные сессии на местах и в опорных школах.

Модель 7: летняя кочевая школа, предназначенная для погружения в среду родного языка и культуры для учащихся, не владеющих родным языком.

Экспертами ЮНЕСКО было отмечено, что опыт нашей республики может быть востребован в других регионах Российской Федерации и в таких регионах с экстремальным климатом, как Скандинавия, Северная Америка и Африка. В частности, названные модели кочевых школ могут быть востребованы в процессе обучения детей мигрирующих, кочующих родителей (например, это может касаться детей дипломатов, детей, родители которых осваивают новые месторождения полезных ископаемых, и так далее.

Кочевые школы имеют различные варианты организации с учетом их географического положения, природно-климатических условий, традиционного вида хозяйственной деятельности, национального состава учащихся, юридического статуса, ступени и вида образования, форм обучения.

Рассмотрим подробнее некоторые формы данной классификации.

1) *Природно-климатические условия.* Природные зоны влияют на инфраструктуру учреждения, даже рельеф местности требует определенного подхода к организации образовательного процесса, ведь самобытность местного населения, специфика культурного разнообразия веками формировались в тесной связи с природно-климатическими условиями.

Тундровая школа. Тундра — арктическая зона России, которую характеризуют просторные широты безлесий с мохово-лишайниковой и кустарниковой растительностью, обилие водоемов, болот, холодный климат. Зима в тундре длится 8 месяцев, средняя зимняя температура -35°C , лето короткое, со средней температурой $+10^{\circ}\text{C}$. В тундре почти повсеместно распространена вечная мерзлота, которая оттаивает летом всего на несколько десятков сантиметров.

В материально-техническом оснащении школ природная зона и рельеф местности позволяют использовать легкие, перевозимые снегоходами помещения. Учебный график и план учитывают климатические особенности, долготу светового дня, зимы и так далее.

К тундровым школам относятся: Улахан-Кюельская малокомплектная кочевая школа Анабарского улуса; начальная школа-сад кочевой родовой общины "Нутендли" Нижнеколымского улуса; Оленегорская летняя кочевая школа и Чокурдахская летняя начальная кочевая школа Аллаиховского улуса. Они являются филиалами основных образовательных учреждений со стационарно-кочевой формой организации; исключительный случай — получение учреждением статуса юридического лица (например, Улахан-Кюельская малокомплектная кочевая начальная школа Анабарского улуса).

Таежная школа. Тайга — лесная зона, самая большая природная зона России с преобладающей хвойной растительностью. В разных районах обширной таежной зоны природные условия неодинаковы — общая суровость климата, степень увлажнения, горный или равнинный рельеф, количество солнечных дней, разнообразие почвы, обилие ресурсов флоры и фауны.

В таежной зоне учреждения функционируют в форме стационара. Таежными школами считаются: кочевая школа-сад "Куэнэлэкэн" Оленёкского улуса; основная общеобразовательная малокомплектная (кочевая) школа "Амма", основная общеобразовательная малокомплектная (кочевая) школа "Угут" Алданского улуса; летняя кочевая школа "Черода" Олекминского улуса; Табалахская

стационарно-кочевая школа, летняя этноэкологическая кочевая школа "Авдан-на", Утаинская кочевая школа Верхнеколымского улуса.

Горно-таежная школа. Горно-таежная зона — высотный природный пояс с закономерной сменой природных условий и зон в зависимости от высоты гор. На вершинах гор ландшафт тундровый, в низовьях он приближен к равнинному, средняя полоса гор — редколесье. Учреждение функционирует в зависимости от календарной особенности традиционного хозяйства в верховьях горно-тундровой и низовьях горно-таежной зон.

Кочевыми образовательными учреждениями горно-таежной зоны являются: эвенская начальная кочевая школа-сад "Нэргэт" Кобяйского улуса; сетевой кочевой детсад-школа "Айилик" Томпонского улуса.

2) *Условия ведения традиционной хозяйственной деятельности.* Традиционное хозяйство кочевых народов Севера — оленеводство, охота, рыболовство — требует особых условий для формирования образовательного процесса и его содержания. От рода деятельности хозяйства и метода традиционного воспитания зависят формы обучения, соответствующие хозяйствующей деятельности.

Оленеводческая школа. Учреждение базируется в оленеводческом хозяйстве; обучение направлено на сохранение традиционного хозяйствования через погружение в оленеводческую среду.

Оленеводческие хозяйства, в которых созданы кочевые школы, по форме организации делятся на кочевую родовую общину и сельскохозяйственное предприятие муниципального, государственного значения.

Семейная (родовая) община — форма самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, объединенных по кровнородственным связям (семья, род), ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся традиционными промыслами.

Рыболовецкая школа. Учреждение обеспечивает профильное обучение (рыболовецкая направленность). Рыболовство, так же как и оленеводство, существенно повлияло на культурную самобытность кочевых народов.

Охотоведческая школа — учреждение профильной направленности в процессе погружения и углубленного изучения традиционных знаний в сфере охоты. Охотничья культура — это особый пласт духовного разнообразия Севера.

В соответствии с законом Республики Саха (Якутия) "О государственной поддержке сельских образовательных учреждений" базовые кочевые школы и школы, имеющие самостоятельный юридический статус, отнесены к сельским малокомплектным образовательным учреждениям. Базовым школам на основании закона Республики Саха (Якутия) "О нормативах финансирования расходов на обеспечение государственных гарантий прав граждан" предоставляются субвенции с учетом установленного коэффициента 2,0 к нормативу на одного обучающегося в кочевой школе или филиале.

Такие решения Правительством республики принимаются исходя из приоритета соблюдения законных прав жителей, гарантированных Конституцией Российской Федерации. В целях обеспечения доступа граждан к услугам образования, социальной защиты даже в малых населенных пунктах необходимо со-

держат и поддерживают деятельность детских садов, школ и других объектов социальной сферы. Их жизнедеятельность напрямую зависит от усилий органов исполнительной власти. В связи с этим следует отметить работу отдельных министерств и ведомств по оказанию государственной поддержки всем хозяйствам и традиционным отраслям в целом.

Министерство образования Республики Саха (Якутия) в рамках своих полномочий разрабатывает и издает учебники и методические пособия по языкам малочисленных народов, национальной культуре и традиционным занятиям, осуществляет перевозку детей к местам производственной деятельности родителей за счет средств республиканского бюджета. За счет федеральных субсидий и средств государственной программы "Развитие образования" ежегодно выделяются средства и на оснащение кочевых школ. Согласно заявкам школ им выделяются снегоходы, палатки, оргтехника, портативное компьютерное оборудование, спутниковые телефоны, радиостанции, солнечные аккумуляторы, дизельные двигатели, бензопилы, моторные лодки.

2011/2012 учебный год характеризуется повышением заработной платы работникам образования. Как и во всех малокомплектных школах, выплата зарплат работникам кочевых школ производится согласно отраслевой системе оплаты труда, то есть по окладам независимо от количества детей.

Институтом развития образования и повышения квалификации Республики Саха (Якутия) организованы курсы профессиональной переподготовки по программе "Учитель естественно-математических предметов" с 2-годичным очно-заочным обучением для работы в основных малокомплектных и кочевых школах.

Министерство здравоохранения Республики Саха (Якутия) ведет мониторинг состояния здоровья учащихся и учителей.

Министерство сельского хозяйства и продовольственной политики Республики Саха (Якутия) обеспечивает выплату премий в размере 50 процентов от заработной платы оленевода, чумработника учащимся в возрасте от 10 до 17 лет, проходившим летнюю учебно-производственную практику в оленеводческих бригадах.

В рамках Программы стратегического инновационного развития "Развитие культуры народов Севера" Северо-Восточный федеральный университет имени М.К. Аммосова планирует подготовку тьюторов основной малокомплектной и кочевой школы Севера для 5—9 классов по системе бакалавриата.

В условиях реализации инициативы Президента Российской Федерации "Наша новая школа" обновляется существующая и создается новая нормативная база на уровне муниципальных образований, а также самих образовательных учреждений. Эти требования выдвигает само время — на федеральном уровне происходят большие изменения в связи с введением федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС).

В настоящее время многие школы коренных народов Севера Якутии работают в условиях русскоязычного или якутоязычного общения с частичным использованием родного языка в ограниченной сфере (например, общение в селе на русском или якутском языке, во время работы в стаде — на родном). В этом

плане принципиальное значение имеет сохранение прежде всего языка общения семьи, языка среды хозяйственной деятельности.

В Республике Саха (Якутия) родные языки как языки общения более или менее хорошо сохранились в 7 населенных пунктах компактного проживания малочисленных народов республики: эвенский — в селах Березовка Среднеколымского, Себян-Кюель Кобяйского, Тополиное Томпонского и в поселке Андрюшкино Нижнеколымского улусов; эвенкийский язык — в поселке Иенгра Нерюнгринского и селе Тяня Олекминского улусов; чукотский — в селе Колымское Нижнеколымского улуса. В остальных улусах, где произошли значительные изменения в традиционном укладе жизни коренных народов, родные языки практически утрачены или преподаются как предмет либо факультативно в качестве второго языка.

Регулирование вопросов воспитания и обучения на родных языках и изучения родных языков должны быть отражены не только в законах о языках, но и в базовом законе об образовании. Поэтому республикой был внесен ряд следующих предложений в Закон "Об образовании" и в законопроект "Об образовании в Российской Федерации":

передача субъектам Российской Федерации полномочий по разработке примерных основных образовательных программ с учетом региональных и этнокультурных особенностей;

участие субъектов Российской Федерации в отборе организаций, осуществляющих издание учебных пособий не только по родным языкам и литературе, но и по другим предметам, обеспечивающих региональную, национальную и этнокультурную составляющие содержания образования (издание переводных учебников на родных языках);

участие субъектов Российской Федерации в экспертизе основных образовательных программ и учебников (учебных пособий), обеспечивающих региональный, национальный и этнокультурный компонент содержания образования;

определение источников финансирования расходов разработки, экспертизы, издания учебников регионального уровня и увеличение финансирования расходов на приобретение учебников федерального перечня и иной учебной литературы;

определение источников финансирования расходов на ведение внеурочной деятельности.

На данном этапе также необходимо пересмотреть стандарты педагогического профессионального образования с точки зрения готовности учителей к билингвальному образовательному процессу. Такие требования касаются и учителей других предметов — они должны знать язык, культуру своих воспитанников.

Специфика кочевой школы предполагает подготовку педагогов из числа представителей родовых общин. Следовательно, необходима специальная подготовка молодых педагогических кадров широкого профиля по индивидуальному образовательному плану профессионального образования, что требует корректировок государственных образовательных стандартов среднего и высшего

профессионального образования педагогов. Основным требованием новых стандартов является то, что при составлении учебной программы вуз должен учитывать мнение работодателей.

Именно поэтому в 2010 году совместно с экспертами ЮНЕСКО разработана модель компетенций учителя в рамках проекта "Учителя Арктики", открыт информационно-образовательный портал проекта, призванный оказать учителям всестороннюю помощь по повышению их профессиональной компетентности, информационной культуры.

Благодаря вышеназванным мерам кочевые школы Якутии имеют условия для своего дальнейшего развития. Как показывает анализ, родители и общественность позитивно оценивают результаты их работы — молодежь, не отрываясь от вековых занятий своих предков, изучает родной язык, обычаи и традиции. Именно школа является необходимым звеном для социализации детей, укрепления семьи, сохранения рода, а это, в свою очередь, напрямую сказывается и на производственных показателях. Все это в конечном счете способствует подъему традиционных отраслей народного хозяйства.

Мы не должны забывать о том, что именно от интегрирующей роли кочевой школы зависит духовное, социальное и экономическое благополучие коренных малочисленных народов Севера, их вхождение в единое образовательное пространство в пределах как России, так и других стран, входящих в циркумполярную зону.

МЕЖДУ ДВУХ ОГНЕЙ. ВЛИЯНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ НА ЗДОРОВЬЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА



Л.И. АБРЮТИНА,

*врач, главный специалист Управления по делам
коренных малочисленных народов Чукотки
аппарата губернатора и правительства
Чукотского автономного округа,
кандидат политических наук*

Как известно, суровый климат и сложная социально-экономическая среда Севера России негативно отражаются на состоянии здоровья населения, обуславливая неблагоприятные медико-демографические показатели. Особенно уязвимы коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока (аборигенные народы).

Обратившись к медико-демографической статистике, мы обнаружим, что продолжительность жизни аборигенов Севера России на 10—11 лет меньше (у неаборигенных северян на 3—4 года), чем в целом по стране. При этом продолжительность жизни аборигенов-мужчин на 14 лет короче, чем женщин. Такого нет больше ни в одной стране¹.

У аборигенных народов постоянно высоким был показатель младенческой смертности. С середины 1960-х до конца 1980-х годов этот показатель снизился со 115% до 35%², а в начале 2000-х годов составлял в разных регионах Севера от 30% до 60%³. По России показатель младенческой смертности составлял в 1960 году 36,6%, а в 2000 году — 15,33%⁴. В Канаде этот показатель был в 1960 году 27,3%, а в 2000 году — 5,3%⁵, по аборигенному населению (Нуна-

¹ См.: Степановская И.А., Доржинкевич С.И., Борисов В.Г. Проблемы социального развития коренных малочисленных народов Севера. Информационное обеспечение программно-целевого реформирования. М.: Институт проблем управления РАН, 1998. С. 9.

² Показатель измеряется в промилле — число случаев смерти младенцев в возрасте до 1 года на 1 тыс. родившихся живыми в течение года.

³ См.: Дударев А., Чащин В. Стойкие токсические вещества, безопасность питания и коренные народы российского Севера. Резюме заключительного отчета. АМАР Secretariat. Oslo. Norway. 2004. С. 54.

⁴ См.: Кваша Е.А. Социологические исследования. 2003. № 6. С. 47—55.

⁵ Демоскоп Weekly, № 513—514, 2012. <<http://www.demoscope.ru/weekly/app/app4009.php>>.

вут) в 1991 году — 18,3% и 16,3% в 1999 году; на Аляске младенческая аборигенная смертность в 1999 году составляла 9,4%¹.

У аборигенных народов Севера в период 1998—2007 годов наблюдался рост первичной и общей заболеваемости². В структуре заболеваемости аборигенов Севера первое место занимают болезни легких. Отчасти это обусловлено защитно-адаптивной особенностью механизма дыхания аборигенов: фаза вдоха укорочена, выдоха — удлинена, а в легких после выдоха остается большой объем воздуха. Это защищает от воздействия холодного вдыхаемого воздуха. Но в современных условиях, когда воздух поселений загрязнен, эта полезная особенность оказывается вредной, так как ведет к накоплению в легких токсических веществ, вызывающих легочную патологию, в том числе онкологическую³. Это лишь один пример того, как защитные механизмы организма аборигенов оказываются опасными в условиях промышленного освоения Севера.

Суммарный показатель паразитарной заболеваемости на Севере в 2 и более раз превышает среднероссийский. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе в 2001 году заболеваемость паразитарными болезнями среди аборигенов была в 3,5 раза выше, чем в среднем по округу⁴. Заболеваемость туберкулезом среди аборигенов Севера в несколько раз выше среднероссийской. Например, по данным 2005 года, в Корякском автономном округе она составила 444,6 на 100 тысяч населения (при 67 случаях на 100 тысяч по России)⁵. Показатель смертности от инфекционных болезней, в основном от туберкулеза, среди аборигенных народов Севера составляет 60 на 100 тысяч против 23 в среднем по России.

Исследования томских онкологов показали, что за период 1976—1990 годов заболеваемость аборигенного населения раком пищевода в Чукотском, Корякском и Таймырском автономных округах в 4—12 раз выше, чем в среднем по региону Сибири и Дальнего Востока. Самый высокий риск по раку пищевода отмечен у чукчей (13,8 — у мужчин, 14,8 — у женщин)⁶.

Вызывают тревогу высокие уровни заболеваемости аборигенов нервно-психическими расстройствами и алкоголизмом. Величина алкогольных потерь у северных аборигенов вдвое выше показателей по пришлому населению тех же регионов. Но ученые считают, что гипотеза о "генетической предрасположенности" аборигенов Севера к потреблению алкоголя ошибочна: повышенная алкогольная заболеваемость и смертность — это результат отсутствия сис-

¹ Министерство здравоохранения и социального обеспечения Нунавут. Сопоставление индикаторов здоровья Канады и Нунавут. 2002.

² См.: Манчук В.Т., Надточий Л.А. Состояние и формирование здоровья коренных малочисленных народов Севера и Сибири. Красноярск, 2008. С. 21.

³ См.: Седов К.Р. Некоторые итоги и перспективы развития научных исследований по изучению питания населения Сибири // Бюллетень СО РАМН. 1988. № 2. С. 12—23.

⁴ О Концепции комплексной окружной целевой программы социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2003—2005 годы. <<http://yamal-nenets.narod.ru/data03/tex15528.htm>>.

⁵ Медицинская газета. 2007. 2 марта.

⁶ См.: Чойнзонов Е.Л., Писарева Л.Ф., Бояркина А.П., Одинцова И.Н., Макарова Н.Н. Онкологическая заболеваемость народов Севера в регионе Сибири и Дальнего Востока. / ГУ НИИ онкологии ТНЦ СО РАМН, Томск. Доклад на 13 Международном конгрессе по приполярной медицине / <http://www.ict.nsc.ru/ws/show_abstract.dhtml?ru+125+9399>.

темы социальной защиты аборигенных обществ от влияния алкоголя. Развитию алкоголизма способствует и отход от традиционного типа питания, который за счет обилия жиров вел к снижению уровня кортикостероидов — гормонов стресса. Это привело к повышению тревожности, и спиртное стало для аборигенов основным, если не единственным, способом преодоления душевного дискомфорта¹.

Естественным итогом роста алкоголизма стало возрастание смертности от внешних причин, которые составляют у аборигенных народов 36% от всех причин смерти при 15% в среднем по стране. Если уровень смертности от травм в России вдвое превышает среднемировой уровень, то у аборигенов он почти вдвое превышает среднероссийский показатель. Уровень самоубийств среди аборигенов в 1998—2002 годах составил более 100 случаев на 100 тысяч населения (в целом по России — 38), убийств — 70 (в России — 27)². Уместно сравнить: суициды в Северо-Западных территориях Канады у иннуитов составляют 35,7 на 100 тысяч³. По оценке ВОЗ, критической границей суицидальности является показатель в 20 случаев на 100 тысяч населения⁴.

Неоднозначными представляются данные переписей населения. Так, за период между переписями (2002—2010 годы) численность аборигенных народов Севера возросла на 5,7%⁵. Вместе с тем переписи показали сокращение численности отдельных аборигенных народов. Так, в 2002 году численность сократилась у 10 аборигенных народов, а в 2010 году — уже у 24 народов. Очевидно, произошло ухудшение ситуации⁶.

Краткие сведения по статистике, приведенные в данной статье, характеризуют не сегодняшнюю ситуацию, а относятся в основном к концу прошлого века. Это естественно, так как в настоящее время, пожалуй, никто в нашей стране не располагает полной и достоверной медико-демографической информацией по аборигенным народам Севера России.

"Белые пятна" на медико-демографической карте аборигенных народов Севера — это явление современного периода, а на советском этапе информация, касающаяся народов Севера, обязательно собиралась, и для служебного пользования или научных целей можно было ее получить.

¹ См.: *Боринская С.А., Козлов А.И., Янковский Н.К.* Гены и традиции питания / Этнографическое обозрение. 2009. № 3. С. 126—127.

² См.: *Богоявленский Д.Д.* Народы Севера России: демографический профиль на рубеже веков: сб. "Влияние глобальных климатических изменений на здоровье населения российской Арктики" / публикация представительства ООН в Российской Федерации. С. 17.

³ См.: *Кроленко Ц.П., Донских Т.А.* Семь путей к катастрофе: Деструктивное поведение в современном мире. Новосибирск: Наука, 1990. С. 134—135.

⁴ См.: *Ревич Б.А.* Особенности смертности и продолжительности жизни населения российской Арктики / сб. "Влияние глобальных климатических изменений на здоровье населения российской Арктики". С. 13.

⁵ О реализации политики устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / <http://www.minregion.ru/press_office/news/1930.html>.

⁶ См.: *Богоявленский Д.Д.* Последние данные о численности народов Севера / <<http://www.raipon.info/dokumenty/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html>>.

В ходе реформ и перестройки системы здравоохранения централизованный сбор и систематизация статистических данных по аборигенным народам Севера постепенно сворачивались и к настоящему времени прекратились совсем. Таким образом, для получения данных по аборигенным народам необходимо проводить отдельные исследования, касающиеся сбора этих данных.

Но и это будет непросто сделать в силу упразднения фиксирования в документах сведений о национальности. С 1997 года (когда эту запись отменили) описывать медико-демографическую ситуацию по аборигенным народам общепринятыми статистическими методами стало проблематично¹.

Очевидно, что при описании медико-социального состояния аборигенных народов Севера можно выделить два периода — советский и постсоветский (перестроечный) период.

Главной идеей советского времени были скорейшие аккультурация и интеграция туземцев в сообщество советских народов, и к аборигенным народам Севера были применены различные интенсивные методы воздействия, парадоксально сочетавшие как прогрессивные гуманные меры, так и деформирующие репрессивные. Среди позитивных мер — предоставление северным аборигенам равных прав с представителями других народов, создание на основе традиционной жизнедеятельности устойчивых хозяйств, обеспечивших стопроцентную занятость и достаток, ликвидацию безграмотности, организацию доступной медицины вплоть до кочевых стойбищ, улучшение жилищных условий, сохранение традиционного питания и снабжение "европейскими" товарами, продуктами.

Среди негативных мер можно назвать разрушение самобытного уклада жизни и мировоззрения, коллективизацию и репрессии против "единоличников", лишение самоуправления, снижение возможностей традиционной миграции и, как следствие, повышение предпосылок для близкородственных браков, распространение алкогольных напитков, локальные промышленные разрушения природной среды.

Серьезное влияние на аборигенов Севера оказали отрыв детей от родителей и передача их на воспитание и обучение инонациональному персоналу интернатов и детских садов. Положительным моментом было то, что дети овладевали грамотой и находились на государственном довольствии, но это вело к изоляции от семьи и вызывало состояние психической депривации².

В условиях интернатов недостаточно учитываются особенности этнической культуры, физиологии и психической деятельности детей. Иллюстрацией такой неадекватности является введение в рацион детского питания молока; между тем доказано, что 50—90% северных аборигенов не могут усваивать молочный сахар, и цельное молоко им противопоказано³.

¹ См.: *Богоявленский Д.Д.* Народы Севера России: демографический профиль на рубеже веков. С. 15.

² См.: *Лангмайер Й., Матейчек З.* Психическая депривация в детском возрасте. Прага: Авиценум, 1984. С. 17.

³ См.: *Козлов А.И., Вершубская Г.Г.* Медицинская антропология коренного населения Севера России. М.: Изд-во МНЭПУ, 1999. С. 157.

Кроме того, внесемейное воспитание детей, практикуемое среди северных народов, изменения в питании и воздействия, игнорирующие особенности ферментативных систем и других специфических качеств, способствуют увеличению заболеваемости и разрушению механизмов трансмиссии культуры¹.

Насколько противоречивы были меры, осуществленные в отношении аборигенных северных народов, настолько же противоречивыми оказались и их результаты. Прекрасно, что туземные народы были спасены от голодной смерти, защищены от инфекций, приобщены к иной, более прогрессивной, культуре. Но несомненно и другое — эти воздействия оказались для аборигенных (во многом архаичных) народов Севера беспрецедентными. Внедренные в жизнь тотально, радикально, в кратчайшие сроки, а часто и в принудительном порядке, эти внешние воздействия превзошли адаптационные возможности аборигенов и в итоге привели к развитию комплекса негативных внутренних факторов, ставших самодостаточной основой дезадаптации².

Снижение активности, преемственности поколений, утрата морально-нравственных ценностей в сочетании со снижением уровня здоровья — это лишь часть негативных последствий. По мнению ученого В.Г. Бабакова, "...эндогенные кризисы этносов имели место на протяжении всей истории человечества. Биоэнергетическое ослабление этноса часто сопровождалось ослаблением и исчезновением этнического самосознания, потерей исторической памяти и в конечном итоге гибелью этноса как социокультурной общности"³. Очевидно, эти процессы начались и у некоторых групп аборигенов Севера.

В годы советской власти это кризисное состояние аборигенных народов компенсировалось созданием прочного организационного каркаса, который обеспечивал стабильность экономики, трудовую занятость всего аборигенного населения и плановость во всех сферах жизнедеятельности. Внутренний кризис аборигенов Севера до определенного времени нивелировался и маскировался за счет доступного здравоохранения и благополучной динамики медицинской статистики.

Рыночные реформы, начавшиеся в 1990-е годы, перечеркнули плюсы советского периода, вскрыли и усугубили скрытые кризисные тенденции. Рыночное "раскрепощение" вылилось в разрушение продуктивной хозяйственной деятельности и занятости аборигенов. Начался массовый уход аборигенов с пастбищ, охотничьих, рыболовецких участков и других территорий традиционного природопользования. Кризис оленеводства периода рыночной перестройки оказался глубже и длительнее, чем кризис периода коллективизации, а меры по

¹ См.: *Плюснин Ю.П.* Естественнo-исторические факторы трансмиссии традиционной культуры: к проблеме противоречий этнокультурных взаимодействий / сб. научн. ст. "Народы Севера на современном этапе (национальные и региональные особенности развития)". Новосибирск: Наука, 1989. С. 80.

² См.: *Абрютина Л.И.* Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока в государственной национальной политике России: проблемы решения: дисс... канд. полит. наук. М., РАГС. 1999. С. 9.

³ См.: *Бабаков В.Г.* Кризисные этносы. ЦОП Института философии РАН. М., 1993. С. 8—10.

поддержке оленеводов — слабее¹. В некоторых регионах оленеводство утрачено, хотя, например, в Чукотском автономном округе поголовье оленей начало восстанавливаться.

Разрушение совхозов и других традиционных хозяйств привело к массовой безработице, которая приобрела "мужской характер". Мужчины, ранее обеспечивавшие свои семьи, оказались зависимыми от скудных заработков жен. Произошла смена гендерных ролей, что дало очередной толчок росту алкоголизма². Одновременно с катастрофическим снижением доходов, возрастанием уровня бедности и ухудшением питания началось сворачивание сети медицинских учреждений, в том числе передвижных.

Серьезное влияние на здоровье аборигенного населения начинают оказывать климат и интенсивные разрушения и загрязнения природы. Часть загрязнений на Севере — это бытовые отходы, причем повсеместно: и в маленьких тундровых общинах, и в больших городах. Как правило, в северных поселениях нет очистных сооружений, и нечистоты сбрасываются в водоемы, откуда берут воду, где ловят рыбу и так далее.

Но решающую роль в разрушении и загрязнении природной среды играют нефте-, газо-, золотодобывающие предприятия. По роковому стечению обстоятельств месторождения полезных ископаемых совпадают с местами рождения, проживания и промыслов аборигенных народов. За долгие годы освоения нанесен большой ущерб оленьим пастбищам: до 40% их деградировали и выведены из оборота³. Свою "лепту" внесли геологи, военные, многие организации, разрушающие и захламляющие Север. Особая опасность исходит от компонентов маяков, упавших ступеней ракет, радиоактивных осадков от ядерных испытаний. Реки, озера, почва загрязнены ГСМ; всё это нарушает хрупкое экологическое равновесие Севера, наносит урон растительному и животному миру, а в конечном счете — человеку.

Однако существуют и другие источники загрязнения, которые удалены от Севера, а их вредоносные агенты неощутимы, но крайне токсичны. Речь идет о стойких токсических веществах (СТВ), которые появились в природной среде Севера из-за глобализации и интенсификации промышленности и сельского хозяйства. Это пестициды, тяжелые металлы (ртуть, кадмий, свинец) и хлорсодержащие вещества. Наиболее опасными являются стойкие органические загрязнители (СОЗ), 12 из которых включены в Стокгольмскую конвенцию: дихлор-дифенил-трихлорэтан (ДДТ), алдрин, диэлдрин, эндрин, хлордан, мирекс, токсафен, гептахлор, полихлорбифенилы (ПХБ), гексахлорбензол (ГХБ), полихлор дибензодиоксины (ПХДД), полихлордибензофураны (ПХДФ). СОЗ изготавливались для борьбы с эпидемиями, сельскохозяйственными вредителями и так далее. В дальнейшем были выявлены опасные свойст-

¹ См.: *Клоков К.Б.* Оленеводческое хозяйство коренных народов Севера России: Информационно-аналитический обзор / К.Б. Клоков, С.А. Хрущев. СПб: ВВМ, 2004. Т.1. С. 11—12.

² См.: *Пилясов А.Н.* И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. М.: Книжный дом "Либроком", 2009. С. 428.

³ См.: *Люди Севера: права на ресурсы и экспертиза: сер. Исследования по антропологии права* / отв. ред. Н.И. Новикова. М.: Изд. дом "Стратегия", 2008. С. 283.

ва СОЗ — токсичность, устойчивость, способность к миграции на большие расстояния, биоаккумуляция, биомагнификация.

Наиболее опасен ДДТ¹ — он длительно сохраняется в окружающей среде, переносясь из воздуха в воду, из воды — в почву, из почвы — в биоту, загрязняя все эти среды. ДДТ оказывает влияние на все живые организмы — даже в организме пингвинов Антарктиды обнаружен ДДТ. ПХБ также устойчивы, токсичны, накапливаются в жировых тканях животных диких ландшафтов — китов, тюленей, белых медведей. ПХДД и ПХДФ обладают токсичностью в отношении иммунной и эндокринной систем человека².

Сейчас производятся или применяются только некоторые СОЗ. Например, ДДТ до сих пор используют в некоторых странах для борьбы с малярией, ПХБ не производятся, но продолжают храниться на складах и в оборудовании (трансформаторах, конденсаторах и так далее).

На Севере СТВ не производились, но в силу своих свойств и особых климатогеографических условий переносятся воздушными и водными потоками из средних широт в Северное полушарие, в Арктику. Приполярные области являются "холодными ловушками" для различных СТВ. Так, в весенне-летний период на этих территориях ежемесячно выпадает до 50 тонн ртути, в Ямало-Ненецком и Таймырском автономном округах выпадение ртути достигает 15 тонн, ПХБ — 3,2 тонны в год, а поступление ПХБ со стоками рек Печора и Енисей может достигать в паводковый период до 1 тонны в месяц³.

СОЗ в условиях северного климата и в соединении с местными источниками загрязнения — неутилизированной тарой, негодным оборудованием и разными отходами — наращивают вредные свойства, распространяются по поверхностям строительных конструкций, в зданиях, емкостях для хранения пищевых продуктов. Итогом распространения СТВ становятся их высокие концентрации в крови коренного населения Крайнего Севера, в грудном молоке кормящих матерей и пуповинной крови новорожденных. Например, среднее содержание ПХБ, ГХЦГ и ДДТ, свинца и ртути в крови у коренного населения ряда прибрежных районов российской Арктики более чем в 10 раз превышает показатели крупных городов России; содержание запрещенных пестицидов в пуповинной крови новорожденных в прибрежных районах Чукотки сопоставимо с показателями, характерными для детей в хлопкосеющих районах Приаралья (зона экологической катастрофы). СТВ опасны для здоровья человека, они вы-

¹ ДДТ создали в 1874 г., а в 1930-х г. обнаружили, что он является сильнейшим средством борьбы с насекомыми (инсектицидом). Его стали применять в военной гигиене (особенно против вшей). Порошок ДДТ просто распыляли на тело человека, и это спасло многих людей от тифа. С тех пор ДДТ стал одним из главных средств борьбы с насекомыми, вызывающими малярию, клещевой энцефалит и другие смертельно опасные болезни. Его применение позволило круто снизить смертность от эпидемий. За это его изобретатель швейцарский химик Пауль Мюллер получил Нобелевскую премию.

² Стойкие органические загрязнители : обзор ситуации в России / ред.-сост. Сперанская О., Цитцер О. / <<http://www.ecoaccord.org/pop/ipep/russia-review.htm>>.

³ Отчет по проекту "Меры по снижению риска вредного воздействия стойких токсичных веществ на здоровье коренных жителей арктических районов России" / <<http://www.ecoaccord.org/pop/ipep/arctic2.htm>>.

зывают серьезные нарушения нейроэндокринной, иммунной систем, процессов репродукции и эмбрионального развития. Некоторые вредные вещества являются "гормональными имитаторами": подавляя выработку гормонов, они нарушают сперматогенез, овуляцию и половое развитие, способствуют возникновению онкологических заболеваний. Большинство СОЗ растворимы в жирах, поэтому легко поступают от матери в организм плода в период внутриутробного развития, обуславливая развитие у потомства патологий, которых не было у родителей¹.

Исследования прошлых лет показали, что 75% причин гибели новорожденных аборигенов вызваны врожденной патологией — генетическими болезнями или заболеваниями матери, вызвавшими внутриутробные изменения у младенцев. Неблагоприятные факторы природной среды положительно коррелируют с количеством мертворожденных, частотой возникновения катаракты, психических расстройств и умственной отсталости².

Таким образом, потребление мяса, жира, внутренних органов некоторых видов птиц, рыб, животных (особенно морских) стало опасным, в первую очередь для беременных, кормящих женщин и детей. В этом заключена большая проблема, так как аборигены привязаны к природным продуктам питания — не только из-за бедности, но и в силу биологических и культурных особенностей. Для всех северных народов характерно длительное кормление грудью — до 4—7 лет, что необходимо для становления иммунитета ребенка; но в современных условиях это может привести к "химизации" детей — ведь молоко содержит жир, в который и встраиваются яды.

ДДТ широко использовался в советское время и самими аборигенами Севера для массовой обработки оленей, борьбы с насекомыми и паразитарными заболеваниями. Делали это в тундре, иногда прямо на берегах рек и озер, из которых брали питьевую воду. Наблюдались случаи острого отравления людей, гибели животных, птиц, рыбы; надолго загрязнялась территория, не говоря уже об отдаленных последствиях. В силу незнания опасных свойств СТВ люди использовали ДДТ и в быту: обрабатывали чумы, яранги, палатки, мыли полы и мылись сами. Емкости из-под ядохимикатов использовали для воды, замеса теста, приготовления браги.

Ясно, что природная среда Севера должна изучаться. Одним из таких исследований явился проект Арктического совета³ "Стойкие загрязняющие веществ-

¹ Отчет по проекту "Меры по снижению риска вредного воздействия стойких токсичных веществ на здоровье коренных жителей арктических районов России" / <<http://www.ecoaccord.org/pop/ipep/arctic2.htm>>.

² См.: *Народицкий В.И., Астахова Т.И., Денисова Д.В., Дёмина М.Н.* Анализ смертности детского населения Чукотки в аспекте социальных и экологических факторов риска: в кн. "Проблемы здоровья населения Крайнего Севера в новых экономических условиях / мат. Третьей науч.-практ. конф. Анадырь, 1994. — Новосибирск: Наука, 1995. С. 62—67.

³ Арктический Совет (*The Arctic Council*) — межправительственный форум высокого уровня с целью поощрения сотрудничества, координации и взаимодействия между арктическими государствами, объединениями коренных народов и других жителей Арктики по таким вопросам, как устойчивое развитие и защита окружающей среды.

ва, безопасность питания и коренные народы российского Севера", участниками которого были АКМНСС и ДВ РФ, АМАП, ГЭФ¹.

Целью проекта было содействие сокращению загрязнения СТВ в Арктике в целях повышения безопасности коренного населения. Этот проект был реализован в 2001—2005 годах в 4 арктических регионах России: Мурманской области, Ненецком, Таймырском, Чукотском автономных округах. Исследования подтвердили опасения, что аборигенные жители российского побережья Северного Ледовитого океана подвержены воздействию СТВ². В группе женщин, обследованных в ходе реализации названного проекта, было зарегистрировано 4 случая рождения детей с серьезными аномалиями и 6 случаев рождения мертвого плода. В крови этих женщин было обнаружено превышение концентрации ПХБ и ДДТ до 2 раз по сравнению с остальными наблюдавшимися женщинами³.

Участники проекта провели большую работу по доведению информации о результатах проекта до представителей органов управления и населения. Были проведены встречи и распространены информационные материалы, в доступной форме рассказывающие о СТВ и способах снижения рисков для здоровья; предложены рекомендации по кулинарной обработке традиционных продуктов питания и более широкому использованию привозной, "европейской" пищи; было рекомендовано очищать от опасного мусора территории традиционного природопользования.

Следуя этой рекомендации, в 2007 году в Ненецком и Чукотском автономных округах был реализован проект "Инвентаризация и безопасное хранение неучтенных источников СТВ в местах компактного проживания коренных народов Севера", цель которого — апробация модели по выявлению и очистке территории от бочек, брошенных трансформаторов и других опасных источников загрязнения. Проект был осуществлен при участии АКМНСС и ДВ РФ (RAIPON), представителей АКАП⁴, Северо-Западного научного Центра, органов местного самоуправления и непосредственно аборигенных жителей. На Чукотке в селах Лаврентия и Лорино был опробован опыт аляскинской абориген-

¹ АКМНСС и ДВ РФ (RAIPON) — Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; АМАП (AMAP) — Рабочая группа по реализации Программы арктического мониторинга и оценки; ГЭФ (GEF) — Глобальный экологический фонд.

² <<http://www.amap.no/symposium2002/>>.

³ Стойкие токсические вещества, безопасность питания и коренные народы российского Севера. Резюме заключительного отчета / Arctic Monitoring and Assessment Programme. 2004/ AMAP Secretariat. Oslo, Norway. P. 58—59.

⁴ АКАП (АСАР — The Arctic Contaminants Action Program) — Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики, одна из шести рабочих групп Арктического совета, учрежденная на Сессии Арктического совета на уровне министров иностранных дел в г. Салехарде в октябре 2006 года. До этого момента АСАР действовала в форме управляющего комитета под названием "План действий Арктического совета по устранению загрязнения Арктики", задачей которого являлось наращивание усилий по ограничению и сокращению выбросов загрязнителей в окружающую среду и содействие развитию международного сотрудничества.

Целью АСАР продолжает оставаться снижение выбросов загрязнителей в окружающую среду для снижения известных рисков загрязнения. АСАР также способствует организации и проведению правительствами Арктических государств национальных мероприятий по очистке от загрязнителей и предотвращению загрязнения и выбросов загрязнителей. АСАР является механизмом усиления и поддержки национальных мер по снижению вредных выбросов и иных выбросов загрязнителей.

ной общины "Унга". Ведущим исполнителем проекта был чукотский Красный Крест. По результатам успешного осуществления проекта автором данной статьи было предложено создать при АКАП рабочую группу коренных народов Indigenous Peoples Community Action по внедрению опыта утилизации опасных объектов в местах проживания аборигенных народов во всех приарктических странах — членах Арктического совета. В настоящее время такая группа создана.

Подводя итог сказанному, обратимся к понятию "здоровье". В настоящее время общепризнано, что здоровье — это "состояние полного физического, духовного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней или физических дефектов..."¹. Приведем и другой взгляд на здоровье: здоровье — это не просто состояние физического и социального благополучия, это еще и способность приспосабливаться к среде и приспосабливать среду, защищать ареал своего обитания, производить и сохранять потомство, саморазвиваться и обладать при этом внутренними потребностями и силой для реализации этих потребностей².

В свете любого из этих определений аборигенные народы Севера невозможно считать здоровыми как на индивидуальном, так и на общезнаменном уровне.

Очевидно, что главными причинами нездоровья аборигенов, как и других людей, являются наследственные и экологические факторы, образ жизни и несовершенство системы здравоохранения. Отличие заключается лишь в специфичности и незащищенности этих народов и особой силе этих факторов — северной экстремальности, исторической и экологической уникальности. Если образно описать ситуацию, в которой оказались наиболее уязвимые аборигенные группы народов Севера, то можно сказать, что они находятся "между двух огней": с одной стороны — привычные природные ландшафты, традиционная жизнедеятельность, традиционные продукты питания, а с другой — деградирующая природа, индустриальная, рыночная экономика, разнообразнейшая "европейская" пища.

Традиционный комплекс привычен, адекватен и еще для многих привлекателен, но самостоятельное хозяйствование не по плечу общинам, а промышленные разрушения и химическое "минирование" природы и жизненно необходимой пищи наносят непоправимый вред здоровью.

Современный комплекс пришлой "цивилизации" отчасти комфортен, заманчив для новых поколений аборигенов, но он несет в себе опасности, так как не всегда соответствует специфическим антропобиологическим особенностям аборигенов, обусловленным не только социальными или культурными, но и генетическими факторами, не говоря уже о том, что привозные продукты (особенно спиртосодержащие) бывают фальсифицированными, некачественными или с истекшим сроком годности. Получается, что сейчас ни традиционализм, ни модернизация не несут решения аборигенных проблем, а лишь усугубляют их.

¹ См.: Алма-Атинская декларация / Международная конференция по первичной медико-санитарной помощи, 1978.

² См.: Лицук В.А., Мосткова Е.В. Основы здоровья. М., 1994. С. 7.

Комплексное воздействие различных экономических, природно-экологических и социальных факторов привело к этноэкологическому кризису, нарушению гомеостаза аборигенных этносов, подрыву традиционных форм жизнеобеспечения и переходу сознания в стрессовое состояние¹. Только этим и можно объяснить стабильно высокий уровень и продолжительность неблагоприятных медико-демографических показателей, которые слабо поддаются мерам, реализуемым в рамках федеральных и региональных программ.

Для кардинального преодоления кризисных явлений и закрепления положительных тенденций требуется компетентное научное планирование с привлечением аборигенного населения. Очевидно, в решении существующих проблем малоэффективны простое наращивание кадрового потенциала ведомств и служб, увеличение финансирования и распыление средств на множество программ и мероприятий. Главными особенностями мер по обеспечению антикризисного развития должны быть дифференцированность, поэтапность, адекватность, адресность, направленность на конкретные результаты, партнерство с аборигенами (их участие обязательно на всех уровнях и этапах — мониторинга, планирования, реализации, контроля, оценки).

Несомненно, начать необходимо с мониторинга и ранжирования проблем в местах традиционной жизнедеятельности аборигенных народов. Согласно результатам опроса, проведенного в рамках реализации проекта "Обзор условий жизни в Арктике"², респонденты наиболее разрушительными проблемами считают следующие: безработица, низкое качество здоровья, алкоголизм, самоубийства. На решении этих задач важно сосредоточиться.

Представляется необходимым осуществить следующий минимум мер.

Во-первых, направить усилия на правовое, экономическое и организационное обеспечение занятости и продуктивной активности основной массы аборигенного населения на территориях и в сферах традиционной жизнедеятельности. Возможный путь — воссоздание ликвидированных ранее хозяйств государственной и иных форм собственности. Если государство решит проблему занятости и продуктивной хозяйственной деятельности, уменьшится острота экономических, социальных и психологических проблем.

Во-вторых, необходимо обеспечить совершенствование и повышение доступности медицинского обслуживания, реализацию здравоохранительных программ, соответствующих принципам ВОЗ, зарубежному и богатому отечественному опыту медицинского обслуживания северных аборигенных групп населения. Начать необходимо с восстановления сбора статистических данных по категории коренных малочисленных народов в регионах их проживания. Также, приступая к разработке и реализации программ по повышению эффективности медицинской помощи, принципиально важно отказаться от использования в качестве критерия официального Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации и ориентироваться только на конкретные группы населения (независимо от национального состава), дифференцируя их по признакам занятия традиционной деятельностью, проживания в удаленных

¹ См.: Бабаков В.Г. Кризисные этносы. ЦОП Института философии РАН. М., 1993. С. 74.

² <http://www.iser.uaa.alaska.edu/Projects/living_conditions/images/SLICA_Overview_press.pdf>.

труднодоступных местах и районах, подверженных наибольшему промышленным разрушениям и химическим загрязнениям.

Приоритетное направление — первичная медико-санитарная помощь, воссоздание передвижных медицинских групп, постоянно действующих в местах традиционной жизнедеятельности с целью оказания комплексной амбулаторно-поликлинической, лечебно-диагностической помощи. Важными направлениями должны стать психологическая помощь, выявление экологических рисков и большая просветительская работа. Учитывая специфичность задач, представляется целесообразным подчинение передвижных подразделений единому федеральному или межрегиональному координирующему центру.

Реализация в ближайшем будущем предлагаемых мер, несомненно, не только обеспечит улучшение медико-демографических показателей, но и минимизирует другие проблемы аборигенных народов Севера, заложит основы преодоления этноэкологического кризиса и излишней политизации проблем.

В любом случае концептуальность антикризисных действий должна определяться исходя из актуального для нашего времени высказывания одного из бывших руководителей Всемирной организации здравоохранения Хальфдана Малера: **"Здоровье — это, конечно, еще не всё, но если нет здоровья, то всё остальное не имеет смысла"**.

О ЗАЩИТЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА НА СОЦИАЛЬНУЮ ПЕНСИЮ



Н.М. ПЕЧЕНИНА,

*председатель Новокузнецкой городской
общественной организации "Шория",
вице-президент Ассоциации коренных
малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока Российской Федерации*

Конституция Российской Федерации (часть 1 статьи 39) гарантирует каждому гражданину социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Важнейшим элементом социального обеспечения является пенсионное обеспечение, и таким образом конституционное право на социальное обеспечение каждого человека как члена общества включает и его право на получение пенсии в определенных законом случаях и размерах.

Права гражданина в области пенсионного обеспечения находятся в прямой зависимости от его трудовой или иной общественно полезной деятельности, ее объема и характера. Труд и его оценка обществом предопределяют различия в условиях и нормах пенсионного обеспечения. Это находит отражение и в делении пенсий на два вида: трудовые пенсии (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца, за выслугу лет) и социальные пенсии, назначаемые престарелым и нетрудоспособным гражданам при отсутствии у них права на трудовую пенсию с целью предоставить им минимальный источник средств к существованию.

Различия в правовой природе и сущности указанных видов пенсий обуславливают и разный характер обязанностей государства по отношению к тем, кто приобрел право на их получение.

Трудовые пенсии назначаются в связи с трудовой или иной деятельностью, которую законодатель признает общественно полезной. Работающие граждане, включая тех, кто находится в местах лишения свободы, отчисляя часть своего заработка через систему обязательных страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, участвуют в формировании средств, идущих на выплату трудовых пенсий. Таким образом, эти пенсии заработаны, заслужены

предшествующим трудом, службой, выполнением определенных значимых для общества обязанностей.

В отличие от трудовых **социальные пенсии** не имеют непосредственной связи с трудом или иной общественно полезной деятельностью. Принимая во внимание целевое назначение и сущность социальных пенсий, средства на выплату которых ассигнуются в Пенсионный фонд Российской Федерации из федерального бюджета Российской Федерации, и, учитывая экономические возможности государства, законодатель определяет, должна ли выплачиваться данная пенсия и в каком размере той или иной категории пенсионеров в период, когда этот источник средств к существованию заменяется для них другим и, следовательно, надобность в социальной пенсии отпадает.

Право на получение социальной пенсии представителям малочисленных народов Севера установлено Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации". Исчерпывающий перечень условий, необходимых для назначения социальной пенсии, изложен в статье 11 указанного федерального закона, а именно:

- граждане должны постоянно проживать в Российской Федерации;
- граждане должны относиться к коренным малочисленным народам Севера;
- граждане должны достичь возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчина и женщина);

в случае, если граждане не имеют права на трудовую пенсию, предусмотренную Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", или на пенсию по государственному пенсионному обеспечению в соответствии со статьями 7—10 настоящего федерального закона¹.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 декабря 2011 года № 1521н "Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему и регистрации заявлений граждан об установлении им пенсий в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении" также определен перечень документов, направляемых в территориальные органы Пенсионного фонда России вместе с заявлением. В пункте 38 данного Административного регламента указано, что необходимо приложить документы, подтверждающие принадлежность к малочисленным народам Севера, а также документы, подтверждающие место пребывания или фактического проживания на территории Российской Федерации².

Данный приоритет был установлен государством специально для граждан из числа малочисленных народов Севера исключительно в целях их социальной поддержки, поскольку уровень и продолжительность жизни представителей малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России крайне низки. Значительно выше среднероссийских показателей среди этих народов показатели младенческой (в 1,8 раза) и детской смертности, заболеваемости инфекционными заболеваниями и алкоголизмом. Сам факт обращения за социальной

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

² Российская газета. 2012. 30 марта.

пенсией свидетельствует об отсутствии страхового стажа и о нахождении заявителя в тяжелом социальном положении.

Согласно статье 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" к коренным малочисленным народам Российской Федерации относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями¹.

В отношении коренных народов в Российской Федерации принято 3 перечня коренных малочисленных народов Севера:

1) Список малочисленных народов Севера содержится в совместном Постановлении Кабинета Министров СССР и Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 года № 84 "О дополнительных мерах по улучшению социально-экономических условий жизни малочисленных народов Севера на 1991—1995 годы"²;

2) Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утвержден в соответствии со статьей 1 Федерального закона "О гарантиях прав малочисленных народов Российской Федерации" постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255³;

3) Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р⁴.

Согласно первому документу в Списке малочисленных народов Севера (МНС) было всего 26 народов. Постановлением Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР от 24 февраля 1993 года № 4538-1 "Об отнесении шорцев, телеутов, кумандинцев к малочисленным народам Севера" шорцы, телеуты и кумандинцы были добавлены под номерами 27, 28 и 29 в Список малочисленных народов Севера; 30-ми в этом списке значатся тувинцы-тоджинцы⁵. Далее Список расширять не стали, а сформировали перечень КМНСС и ДВ РФ, однако при этом не было принято решение о расширении Перечня народов Севера до списка 40 КМНСС и ДВ РФ и соответственно правопреемственности этих народов (всех прав, закрепленных за МНС), так же как и не было принято решение об упразднении списка МНС. Поэтому при реализации Федерального закона № 166-ФЗ остается правовая неурегулированность в отношении субъектов прав на социальную пенсию (по народам), что позволяет Пенсионному фонду России отказывать в назначении пенсий представителям коренных народов России.

В настоящее время в 28 субъектах Российской Федерации компактно проживают 40 малочисленных народов Севера. Все малочисленные народы Севера (включая шорцев) являются фигурантами всех 3 перечней.

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

² <http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_18363.htm>.

³ СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

⁴ СЗ РФ. 2006. № 17. Ч. II. Ст. 1905.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 13. Ст. 465.

Принадлежность к представителям коренных малочисленных народов определяется свидетельством о рождении, возраст и постоянное проживание на территории Российской Федерации подтверждаются паспортом.

В Кемеровской области сложилась практика, когда суды вынуждены принимать свидетельство о рождении в качестве документа, подтверждающего национальную принадлежность к шорскому народу, поскольку в нем указана национальность родителей (или одного из родителей). В судебном заседании Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 14 января 2011 года "...установлено, что Тенекова Любовь Александровна, 10.09.1959 года рождения, принадлежит к малочисленным народам Севера — шорцам, что подтверждается свидетельством о рождении П-ФИ №019784 от 23.10.1959 года"¹.

Также национальность можно подтвердить в суде. Например, Абаканский городской суд Республики Хакасия при установлении факта принадлежности к шорскому народу Кидиековой Л.Г. принял справку, выданную Новокузнецкой городской общественной организацией "Шория", о том, что фамилия ее деда Шульбаева Г.К. относится к одному из известных шорских родов "Кобый"². Основанием подобного утверждения стали научные материалы кузбасского ученого В.М. Кимеева³. Теперь внучка Шульбаева официально признана представительницей шорского народа и может претендовать на получение социальной пенсии.

Как оказалось на практике, данным правом могут воспользоваться далеко не все представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Существование нескольких перечней, принятые в последние годы постановления Правительства Российской Федерации и правовые пробелы влекут возможность ущемлять права коренных народов, делают назначение социальной пенсии невозможным для многих представителей коренных малочисленных народов, аборигенам приходится обращаться в суд.

Пенсионный фонд России под разными предлогами отказывает в этом представителям коренных народов во многих регионах России (в Кемеровской области, Хабаровском крае, Республике Алтай и других).

На территории Кемеровской области проживают шорцы, телеуты и кумандинцы, которые, как указано выше, отнесены к малочисленным народам Севера. Упомянутым постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 к территориям традиционного расселения предков шорцев отнесены Кемеровская область, республики Алтай и Хакасия.

Численность шорцев постоянно уменьшается: по данным переписи 2010 года, их осталось всего 12 888 человек, они проживают в Кемеровской области (10 672 человека), в Республике Хакасия (1150 человек) и в Республике Алтай

¹ Решение Центрального районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области от 14 января 2011 г. по иску Тенековой Любви Александровны. Дело №2-364/11. Архив НГОО "Шория".

² Решение Абаканского городского суда в г. Абакане Республики Хакасия по заявлению Кидиековой Л.Г. от 30 августа 2011 г. Дело 2-4790/2011. Ксерокопия. Архив НГОО "Шория".

³ Кимеев В.М. "Шорцы, кто они?" Этнографические очерки. Кемерово. Кемеровское кн. изд-во. 1989. С. 189.

(87 человек). Демографическая ситуация, по оценке ученых, критическая. Шорский язык в 2002 году занесен в Красную книгу языков народов России¹.

В связи с малой численностью, сильнейшим индустриальным давлением, высоким уровнем безработицы и заболеваемости, низким средним уровнем продолжительности жизни, ассимиляцией и угрозой утраты родного языка в 1993 году шорцы были включены в Список малочисленных народов Севера, на районы их проживания была распространена реализация Государственной программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов Севера, им предоставлено право на получение социальной пенсии и другие преференции.

Положительная практика судебной защиты права коренных малочисленных народов на социальную пенсию имеется в Кемеровской области². Представители телеутского и шорского народа Сидоренко З.И.³, Тенекова Л.А.⁴ (г. Новокузнецк), Тунекова Л.Е.⁵ (г. Таштагол) Чульжанова Л.И.⁶ (г. Междуреченск) при поддержке Новокузнецкой городской общественной организации "Шория" и юридической консультации Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (Инга Рудинская) выиграли дела в судах первой и кассационной инстанций⁷. Позднее положительный факт был получен в Таштагольском районе, о котором сообщила глава Совета старейшин шорского народа Г.Н. Тунекова: "...жительница п. Шерегеш Н.П. Примак выиграла суд по назначению социальной пенсии. Более 20 заявлений от жителей Таштагола и п. Шерегеш находятся в производстве и ожидают суда"⁸.

Коренным жителям приходится обращаться в суд потому, что территориальные управления Пенсионного фонда Российской Федерации под разными предлогами отказывают им в назначении социальной пенсии. В письменных отказах в расчете на бесправие и некомпетентность граждан делаются ссылки на отмененные нормативные правовые акты, искажается действительность, принимается попытка ввести в заблуждение, путаются два вида пенсии, социальная и трудовая, правовая природа которых различна.

¹ Языки народов России. Красная книга. Энциклопедический словарь-справочник. ИЦ Академия, 2002.

² Печенина Н.М. Полезный опыт защиты прав человека: инф. бюлл. "Темнер" (Времена). Вып. 8 (48). 2011. С. 3.

³ Решение Заводского районного суда г. Новокузнецка по иску Сидоренко Зои Ивановны от 15.02.2010 г. Дело №2-131/10.

⁴ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда по иску Тенековой Любови Александровны от 13 мая 2011 г. Дело № 33-5311.

⁵ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда по иску Тунековой Любови Егоровны от 20 июля 2011 г. Дело 33-7755.

⁶ Решение Междуреченского городского суда по иску Чульжановой Любови Ильиничны от 14 июля 2011 г. Дело №2-2159/11.

⁷ В настоящее время социальную пенсию, установленную в судебном порядке, получает только представительница телеутского народа Сидоренко З.И., жительница Новокузнецка. Тенекова Л.А. перешла на пенсию по инвалидности, Тунековой Л.Е. спустя полгода пенсию отменили новым решением областного суда. Чульжанова Л.И. проиграла дело в областном суде.

⁸ Печенина Н.М. Полезный опыт защиты прав человека / Мир коренных народов. Живая Арктика. 2011. № 27. С. 106.

Например, представительнице шорского народа Алимбетовой Р.А., проживающей в г. Новокузнецке, начальник Управления Пенсионного фонда России в Центральном районе г. Новокузнецка В.В. Шанина в письме разъясняет: *"В соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" граждане из числа малочисленных народов, достигшие возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), имеют право на установление социальной пенсии. В указанной норме соединены два понятия ("малочисленные народы" и "территория проживания"), содержание которых раскрывается соответствующими нормативными правовыми актами, и, следовательно, рассматривать вопрос о праве на пенсию по названной норме возможно только в совокупности с этими нормативными правовыми актами."*

Исходя из понятия "малочисленные народы", содержащегося в п. 1 ст. 1 Федерального закона от 30.04.1999 № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", к малочисленным народам отнесены "народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков..." Принятый в целях реализации закона от 30.04.1999 Перечень малочисленных народов РФ, утвержденный постановлением Правительства РФ от 08.05.2009 № 63, содержит наименование коренных малочисленных народов, а также наименование субъектов РФ, на территории которых эти народы проживают.

Таким образом, социальная пенсия, предусмотренная статьей 11 закона от 15.12.2001, может быть установлена только гражданам из числа малочисленных народов, которые проживают в районах, поименованных в названном Перечне. В перечень мест традиционного проживания включен Новокузнецкий городской округ (д. Курейное и п. Кирзаводской) и Новокузнецкий муниципальный район. Рима Афанасьевна, Вы проживаете на территории Центрального района г. Новокузнецка, поэтому назначить Вам социальную пенсию нет оснований"¹. Письмо приведено полностью, чтобы показать его несостоятельность².

Ранее Алимбетовой Р.А. при ее обращении в Управление Пенсионного фонда России Центрального района г. Новокузнецка ответственный чиновник УПФР посоветовал "...ехать в Таштагольский район по месту рождения и заниматься промыслами и где будут выплачивать пособие"³.

Территориальное Управление Пенсионного фонда России в г. Таштаголе до внесения соответствующих изменений в законодательство руководствуется утратившим силу перечнем 1993 года, объясняя это тем, что в новом перечне

¹ Письмо Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в Центральном районе города Новокузнецка Кемеровской области Алимбетовой Р.А. от 07.05.2010 г. № 13 — А-59/1.

² Город Новокузнецк наделен статусом городского округа, административно состоит из 6 районов — Центрального, Куйбышевского, Новоильинского и Заводского, Кузнецкого, Орджоникидзевского, д. Курейное находится в Новокузнецком районе, п. Кирзаводской расположен в Куйбышевском районе Новокузнецка.

³ Заявление Р.А. Алимбетовой в НГОО "Шория" от 5.02.2010 г.

2009 года нет термина "малочисленные народы Севера", следовательно, он якобы не может применяться при назначении пенсии¹.

Решением комиссии Управления Пенсионного фонда России г. Осинники от 18 ноября 2011 года Шуренковой Ф.А. было отказано в назначении социальной пенсии: "...проживает Шуренкова Ф. в г. Осинники. В перечне районов проживания малочисленных народов Севера, утвержденном постановлением Правительства РФ от 11.01.1993 года № 22, город Осинники не поименован".

Осинниковский городской суд находит данное решение Комиссии Управления Пенсионного фонда в г. Осинники законным и обоснованным: "До внесения изменений в законодательство пенсионное обеспечение малочисленных народов Севера должно осуществляться с учетом выводов Конституционного Суда РФ о порядке применения нормативных правовых актов, утративших силу на момент назначения пенсии, изложенных в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29.01.2004 года № 2-П"².

Следует отметить, что каких-либо иных дополнительных условий для назначения социальной пенсии федеральные законы не содержат, равно как не содержат и каких-либо отсылочных норм на перечни мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, а также на факты, подтверждающие занятие традиционными видами хозяйствования, традиционными промыслами, обязательного членства в родовых общинах, проживания лиц из числа малочисленных народов Севера в районах Крайнего Севера.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" не ставит назначение гражданам из числа малочисленных народов Севера социальной пенсии по старости в зависимость от того, работают ли данные граждане. Это следует из понятия "нетрудоспособные граждане", содержащегося в статье 2 указанного федерального закона. В данном понятии отсутствует норма о том, что данные граждане не должны работать на дату назначения им пенсии.

Кроме того, как следует из пункта 5 статьи 11 вышеуказанного федерального закона, ограничение по выплате социальной пенсии по старости в период выполнения работы и (или) иной деятельности, когда соответствующие граждане подлежат обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации", установлено только в отношении граждан, достигших возраста 65 и 60 лет (мужчины и женщины соответственно). Для других категорий граждан, в том числе для граждан из числа малочисленных народов Севера, такие требования не установлены.

По мнению заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук В.А. Кряжкова, федеральные законы от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и от

¹ *Иванова Анна*. Пенсионеры по суду // Аргументы и факты - Кузбасс. 2012. № 1—2.

² Решение Осинниковского городского суда по иску Шуренковой Фаины Анатольевны от 23 января 2012 г. Дело №2-134/2012. С. 7.

15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" не связывают предоставление прав лицам из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России (в том числе пенсионных) с их членством в общинах.

В письме Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, направленного за подписью статс-секретаря — заместителя министра Ю.В. Воронина в Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, указано: "По информации, полученной из Пенсионного фонда Российской Федерации, при назначении социальной пенсии гражданам из числа малочисленных народов Севера по нормам закона от 15.12.2001 г. № 166-ФЗ требование подтверждения этими народами традиционных видов деятельности не предъявляется"¹.

Несмотря на это, территориальные управления Пенсионного фонда России и суды разных инстанций, чтобы отказать в назначении социальной пенсии представителям коренных народов, поголовно требуют справки, подтверждающие факт занятия традиционными видами деятельности и обязательного членства в родовой общине коренных народов, как, например, в случае с представителем шорского народа из г. Новокузнецка Тортыгашевым П.Н.

Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Заводском районе г. Новокузнецка направило кассационную жалобу о признании незаконным решения Заводского районного суда г. Новокузнецка от 9 сентября 2010 года по делу по иску Тортыгашева П.Н. В кассационной жалобе указано: "Поскольку в настоящее время вопрос о праве малочисленных народов, проживающих на территории Кемеровской области, до конца не урегулирован, т.к. Кемеровская область не относится к районам Крайнего Севера, и не решен вопрос о необходимости документального подтверждения занятости граждан указанной категории традиционными видами деятельности, поименованными в новом нормативном документе, принять документы и назначить социальную пенсию шорцам, телеутам, кумандинцам по указанному основанию нельзя"².

Складывается впечатление, что утверждение вышестоящего руководства существует само по себе, о нем неизвестно в управлениях Пенсионного фонда России в Кемеровской области.

Судебная коллегия по гражданским делам Кемеровского областного суда 15 декабря 2010 года удовлетворила кассационную жалобу Управления Пенсионного фонда России и отменила решение Заводского районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области, отметив в своем определении: *"Заводской районный суд г. Новокузнецка не учел и не дал никакой оценки доводам ответчика, что истец длительное время работал в г. Новокузнецке на городском предприятии ОАО ЗСМК, откуда уволен в 2009 году, проживает в г. Новокузнецке, что не является местом традиционного проживания малочисленных народов Севера"*

¹ Письмо Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 15.02.2010 г. № 19-1/10/1-525. Архив АКМНСС и ДВ РФ.

² Определение Судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда по иску Тортыгашева Петра Николаевича от 15 декабря 2010 года. Дело 33-12999.

ра... указывая на занятие Тортыгашева П.Н. традиционными хозяйственными видами деятельности, суд в решении сослался на справку, выданную общиной коренного малочисленного народа телеуты "Меркит", в которой указано, что Тортыгашев П.Н. является членом данной общины. Однако суд не проверил данную справку на предмет ее допустимости в соответствии со статьей 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации с учетом того, что она не содержит основания выдачи... ссылаясь на то, что истец занимается собирательством и огородничеством, суд не привел доказательств того, являются ли эти виды деятельности традиционной хозяйственной деятельностью коренных малочисленных народов — шорцев".

Последнее утверждение вызывает недоумение: на каком основании суд берет под сомнение, что земледелие (огородничество) является видом традиционной деятельности, установленным распоряжением Правительства России от 8 мая 2009 года № 631-р¹? Такое же отношение было и в случае с Башевой Э.А., которая получила отказ по своему иску в суд. Башева, как Сидоренко и Тортыгашев, проживает на территории Новокузнецкого городского округа, поименованного в Перечне мест традиционного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации, на который ссылаются чиновники Пенсионного фонда России и суды. В данном случае основанием для отказа суда Заводского района г. Новокузнецка послужило именно отсутствие документального подтверждения факта ведения традиционной хозяйственной деятельности и членства в родовой общине; ссылка на ее занятие огородничеством судом проигнорирована. В решении суда отмечено, что "традиционная хозяйственная деятельность должна быть единственным источником для существования"². Башева Э.А. подала апелляцию в областной суд.

Хочется подчеркнуть: требования Управления Пенсионного фонда Российской Федерации и судов документально подтвердить занятие только традиционной хозяйственной деятельностью, обусловленное, в свою очередь, отсутствием возможности заниматься другой трудовой деятельностью или доказать ведение самобытного образа жизни, являются незаконными.

Из анализа обращений в НГОО "Шория" видно, что с заявлениями о назначении социальной пенсии обращаются далеко не все представители шорского населения, а только те, кто действительно остро нуждается в государственной поддержке.

Ярким примером является представительница шорского народа член Союза писателей России жительница г. Междуреченска Л.И. Чульжанова, которая практически всю жизнь посвятила общественной и писательской деятельности, занимается вместе с сородичами огородничеством и собирательством. По достижении 50-летнего возраста А.И. Чульжанова в 2009 году обратилась в Управление Пенсионного фонда России г. Междуреченска с заявлением о назначении

¹ Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

² Решение суда от 8.04.2011 г. по иску Башевой Эллы Алексеевны. Дело №2-363/11.

социальной пенсии, получила отказ¹, который вместе с заявлением направила в прокуратуру г. Междуреченска для прокурорского реагирования. В письме прокуратуры указано: "...основания для назначения Вам социальной пенсии как представительнице малочисленных народов Севера отсутствуют... По результатам проверки оснований для применения мер прокурорского реагирования не установлено"².

С учетом положительного решения областного суда по иску Тенековой Л.А. от 13 мая 2011 года Чульжанова Л.И. обратилась в Междуреченский городской суд по делу о назначении социальной пенсии и выиграла его³. Это решение Управлением Пенсионного фонда России в г. Междуреченске было обжаловано в областной суд. Судебная коллегия по гражданским делам Кемеровского областного суда 21 сентября 2011 года отменила решение Междуреченского суда и отказала Л.И. Чульжановой в иске. При этом Судебная коллегия ссылается на то, что Л.И. Чульжанова проживает в г. Междуреченске⁴, который не включен в Перечень мест проживания и традиционной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства России от 8 мая 2009 года № 631-р⁵.

Судебная коллегия по гражданским делам Кемеровского областного суда делает вывод: "...назначение пенсии коренным малочисленным народам связано также... и с местом их проживания в определенных районах Севера и приравненных к нему областях с сохранением мест традиционного расселения предков, Перечень которых указан в распоряжении Правительства РФ от 08.05.2009 г. № 631-р"⁶. Надзорная жалоба Л.И. Чульжановой была отклонена по этому же основанию. В отказе также указано: "...социальная пенсия гражданам из числа малочисленных народов Севера должна назначаться только при условии проживания в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях"⁷.

Это решение не основано на нормах законодательства; ни одно положение упомянутого Федерального закона № 166-ФЗ в качестве условия для назначения социальной пенсии по старости гражданам из малочисленных народов Севера не устанавливает обязательность проживания данных народов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

¹ Решение Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Междуреченске об отказе в установлении пенсии Чульжановой Любови Ильиничны от 20.08.2009 г. № 276.

² Письмо прокуратуры г. Междуреченска в адрес Чульжановой от 15.09.2009 г. № 444ж — 09.

³ Решение Междуреченского городского суда по иску Чульжановой Любови Ильиничны от 14 июля 2011 г. Дело №2-2159/11.

⁴ В настоящее время древнейший шорский улус Чульжан — "родовое гнездо" Чульжановой Л.И. — оказался в черте г. Междуреченска, сохранились названия останковки и улицы.

⁵ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

⁶ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Кемеровского областного суда по кассационной жалобе Управления пенсионного фонда РФ от 21 сентября 2011 года. Дело 33-10500.

⁷ Определение Кемеровского областного суда по делу по надзорной жалобе Чульжановой Любови Ильиничны об отказе в установлении социальной пенсии от 11 ноября 2011 г. Дело 4г-2853.

Полагаем, что данное утверждение, послужившее основанием для принятия Судебной коллегией по гражданским делам Кемеровского областного суда решения об отмене решения Междуреченского городского суда от 14 июля 2011 года, является подтверждением факта неправильного толкования и применения норм материального права. Вопрос не закрыт: Л.И. Чульжанова продолжает бороться за свои права, в марте 2012 года подана надзорная жалоба в Верховный Суд Российской Федерации, в которой отмечено: *"Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, так же как и Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности этих народов, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.05.2009 г. № 631-р в соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", приняты в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а не в целях назначения или ограничения назначения социальных пенсий..."*¹.

Ранее, в декабре 2011 года, в Верховный Суд Российской Федерации обратилась представительница нанайского народа О.А. Бельды из Хабаровска².

Судебные тяжбы продолжаются. Пенсионный фонд подает в Кемеровский областной суд апелляции на все положительные решения городских и районных судов. Областной суд поддерживает решение Пенсионного фонда России — социальные пенсии не назначать. Но поток обращений в суды не уменьшается.

Специалисты управлений Пенсионного фонда России приводят новые доводы и толкования: *"...если отношения прямо не урегулированы законодательством Российской Федерации, то возможно в порядке статьи 6 Гражданского кодекса Российской Федерации применение гражданского законодательства по аналогии закона (анalogии права) исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства и при соблюдении требований добросовестности, разумности и справедливости, т.е. возможно применение принятых в соответствии с частью 2 статьи 5 закона № 82-ФЗ Перечней. Эти Перечни были утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р (далее — Перечни № 631-р) и называются:*

***перечень мест традиционного проживания** и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, где они исконно живут, охотятся, рыбачат, пасут оленей, не имеют условий для социально-экономического развития;*

***перечень видов традиционной хозяйственной деятельности** коренных малочисленных народов Российской Федерации (например, оленеводство, коневодство, яководство, разведение оленегонных, ездовых и охотничьих собак,*

¹ Надзорная жалоба в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации Чульжановой Любови Ильиничны.

² Надзорная жалоба в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации Бельды Ольги Александровны.

морской зверобойный промысел, сбор, заготовка и выделка шкур, шерсти, волоса, окостенелых рогов, копыт, пантов)"¹.

В приведенных примерах не указано ни одного вида деятельности, которыми в настоящее время занимаются шорцы, — земледелие (огородничество), животноводство, собирательство, заготовка недревесных лесных ресурсов для собственных нужд, пчеловодство, художественные промыслы и народные ремесла.

Далее в апелляции указано, "основанием для назначения социальной пенсии должно быть три условия, в том числе подтверждение факта занятия только традиционной деятельностью малочисленных народов Севера, отсутствие возможности заниматься другой трудовой деятельностью".

Данные требования являются проявлением региональной самостоятельности, приводящей к дискриминации прав граждан из числа коренных малочисленных народов Севера.

Следует учитывать, что принятие названных Перечней имеет основной целью упорядочить оказание адресной государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, осуществляемой в соответствии с Правилами распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 217. В соответствии с данными Правилами субсидии предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых постоянно проживают коренные малочисленные народы и территории которых включены в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р. Объем субсидии определяется по специальной формуле и рассчитывается исходя из общей численности коренных малочисленных народов, проживающих на территории всего субъекта Российской Федерации, а не из численности коренного населения, проживающего в населенных пунктах, включенных в указанный Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов².

Данный подход отражает один из важных принципов государственной поддержки коренных малочисленных народов, распространяющийся на всех представителей этих народов, независимо от того, проживают они в населенных пунктах, включенных в какие-то перечни, или в других населенных пунктах, не включенных в эти перечни, но находящихся на территории одного и того же субъекта Российской Федерации, где исторически проживает коренной мало-

¹ Решение Кузнецкого районного суда г. Новокузнецка Кемеровской области по иску Кушаковой Любови Дмитриевны от 07.03.2012. Дело № 2-165/2012.

² СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1428.

численный народ. Главное, что эти населенные пункты находятся на *территориях традиционного расселения предков*.

Назначение досрочной пенсии — социальная мера, направленная на сохранение этих этносов и обеспечение возможности пенсионных гарантий, установленных для граждан Российской Федерации, не связанная с проживанием в районах Крайнего Севера или ведением традиционного образа жизни, как на это ошибочно указывают суды.

Представляется, что и в решении вопросов установления социальной пенсии должен применяться аналогичный подход: если федеральным законом установлено такое право для шорцев как представителей коренного малочисленного народа Севера, то таким правом должны обладать все представители этого народа, постоянно проживающие на территориях традиционного расселения предков. А для шорцев, как было указано выше, к таким территориям в соответствии с постановлением Правительства России от 24 марта 2000 года № 255 отнесены Кемеровская область, республики Хакасия и Алтай.

Целесообразно до внесения соответствующих изменений в пенсионное законодательство в части определения соответствующего механизма реализации положений пенсионного обеспечения граждан из числа малочисленных народов Севера в виде установления специального Перечня малочисленных народов Севера рекомендовать Пенсионному фонду Российской Федерации применять в Кемеровской области Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255, который имеет наибольшую юридическую силу из числа действующих нормативных правовых актов Правительства России, применимых к разрешению судебного разбирательства.

Анализ судебной практики, выполненный высокопрофессиональным юристом В.А. Кряжковым, свидетельствует о том, что *"...суды, разрешая дела с участием коренных малочисленных народов Севера, не улавливают специфику статуса этих народов и отношений, связанных с реализацией их прав в контексте с современной действительностью. В некоторых случаях ошибочно толкуются действующие нормы"*¹. Правоприменительная судебная практика, по мнению авторитетного ученого, отягощается *"незнанием 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 специфики положения коренных малочисленных народов Севера, их культуры, обычаев и традиций"*². Незнание судьями актов законодательства о правах коренных малочисленных народов приводит к неправильному применению норм материального права и отсутствию должного исследования норм законодательства о правах КМНС.

Представители коренных народов, испытав унижение и неприязненное отношение к себе, столкнувшись с грубостью и отказом чиновников, не решаются

¹ Кряжков В.А. Российское законодательство о северных народах // Государство и право. 2012. № 5. С. 30.

² Там же. С. 30, 32.

обращаться в суд (как, например, Алимбетова Р.А. Ошкочакова Т.К., которые, проиграв суд первой инстанции, не являются на судебное разбирательство, окончательно теряют веру в справедливость, перестают доверять властям)¹.

Именно поэтому 3 марта 2012 года на сайт "Владимир Путин 2012" было отправлено обращение автора этой статьи с просьбой защитить права шорцев на социальную пенсию: *"Демографическая ситуация шорцев, несмотря на принимаемые меры, ухудшается, наблюдается убыль шорского населения. Суды Кемеровской области ссылаются на Перечень мест традиционного проживания, утвержденный распоряжением от 8 мая 2009 г. № 631-р, который стал инструментом ограничения прав"*². Подобное обращение было отправлено и на сайт губернатора Кемеровской области А.М. Тулеева³. По поручению администрации был дан ответ отделения Пенсионного фонда России по Кемеровской области, из которого следует, что Перечень, утвержденный распоряжением Правительства от 8 мая 2009 г. № 631-р, не содержит термина "малочисленные народы Севера" и не может применяться при назначении пенсии по нормам закона № 166-ФЗ, изменения в который не внесены законодателем. Пенсионное обеспечение граждан из числа малочисленных народов Севера до внесения соответствующих изменений в законодательство осуществляется на основании сложившейся правоприменительной практики (перечень народов, где содержатся наименования данных народов, и Перечень мест их проживания)⁴.

В данном Перечне часть регионов России указали всю территорию своего субъекта Федерации, часть — только муниципальные районы и городские округа, за исключением крупных городов, часть — только мелкие поселки (места компактного проживания, в которых не нашлось места территориям традиционной хозяйственной деятельности).

Администрация Кемеровской области ограничилась перечислением мест компактного проживания шорцев⁵. В перечень включены далеко не все населенные пункты, где проживает коренное население, и большая часть шорцев в Горной Шории оказалась за пределами мест традиционного проживания. Ряд населенных пунктов уже не существует или там не осталось ни одной шорской семьи, как в селе Тайлеп и на станции "Тенеш"⁶.

Муниципальное образование город Новокузнецк оказалось в Перечне благодаря тому, что в предложении администрации Кемеровской области было указано несколько улиц поселка Телеут, на территории которого проживают

¹ Определение Заводского суда города Новокузнецка Кемеровской области по иску Ошкочаковой Татьяны Кирилловны от 08.07.2011. Дело № 2-1082/11.

² Печенина Н.М. Письмо, направленное на сайт "Владимир Путин 2012", от 03.03.2012 г. / <<http://www.putin2012.ru/suggestions/ae9197ffe2e529dbc0000ee2b1feb81d>>.

³ Печенина Н.М. Письмо, направленное на сайт губернатора Кемеровской области, от 07.03.2012 г.

⁴ Письмо отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Кемеровской области в адрес Н.М. Печениной от 21.03.2012 г. №14-П-586/1.

⁵ Письмо администрации Кемеровской области в адрес заместителя Министра регионального развития Российской Федерации Аратского Д.Б. от 01.08.2008 г. №26-25/4185.

⁶ Станция "Тенеш" (Таштагольский район), ж/д ветка Новокузнецк — Таштагол названа по фамилии прадеда Тенешева Осипа. Рядом со станцией находится кладбище, на котором похоронены шорцы — жители близлежащего поселка Каз, который не включен в Перечень.

представители телеутского народа и которым Пенсионный фонд России в отличие от шорцев не отказывает в назначении социальной пенсии.

Ассоциация шорского народа в своих письмах неоднократно обращалась к губернатору Кемеровской области¹ и федеральные органы власти² с просьбой учесть предложение Совета Ассоциации и включить в Перечень муниципальных образований, а не только поселки и улицы³. Мнение Ассоциации шорского народа не учтено, не проведены консультации, как было сделано в других регионах по рекомендации Правительства РФ⁴. Ассоциация шорского народа получила отписки на все свои предложения⁵. Спустя 3 года, 26 мая 2012 года, на очередном заседании Совета Ассоциации, проведенном в г. Калтан, вновь обсуждался этот вопрос.

Отказ органов государственной власти субъектов Российской Федерации включить в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации те или иные территории, населенные пункты влечет за собой необоснованное лишение и ограничение прав граждан из числа коренных малочисленных народов путем применения положений подзаконного акта, каковым является распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р, утвердившее Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Данное правовое положение вступает в противоречие с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой права человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, а также частью 5 статьи 76 о том, что в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Полагаем, что при формировании Перечня должен быть единый подход; с этой целью целесообразно рассмотреть предложение по выработке критериев определения территорий для включения их в Перечень мест традиционного

¹ Письма Ассоциации шорского народа губернатору Кемеровской области А.М. Тулееву от 25 марта 2009 г. № 10 и от 21 мая 2009 года № 17. Копия.

² Письма Ассоциации шорского народа председателю Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Олейнику Г.Д. от 02.03.2009 г. № 6 и от 21 мая 2009 г. № 19.

Письмо Ассоциации шорского народа Министру регионального развития Российской Федерации В.Ф. Басаргину от 22 апреля 2009 г. № 15.

Письмо Ассоциации шорского народа Председателю Правительства Российской Федерации г-ну Путину В.В. от 25 мая 2009 г. № 23.

Письмо Ассоциации шорского народа Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Миронову С.М. от 25 мая 2009 г. № 24.

Письмо Ассоциации шорского народа Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации г-ну Грызлову Б.В. от 1 июня 2009 г. № 26.

³ Протокол расширенного заседания Совета Ассоциации шорского народа от 16.05.09 г. (г. Новокузнецк). Письмо Ассоциации шорского народа губернатору Кемеровской области А.М. Тулееву от 21 мая 2009 года № 17. Копия.

⁴ Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации в адрес Министерства регионального развития Российской Федерации от 21 апреля 2009 года № П16 — 13333. 2 л. Копия.

⁵ Письмо департамента культуры и национальной политики Кемеровской области в адрес президента Ассоциации шорского народа Е.А. Бекренева от 24.08.2008 г. № 08-2933.

проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства России от 8 мая 2009 года № 631-р.

В настоящее время разработан и внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 42057-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" в части дополнения и уточнения понятийного аппарата. Было бы целесообразно внести поправку в части определения критериев мест традиционного проживания. Критерии могут быть следующими:

- территории должны являться территориями традиционного исторического расселения предков;

- территории в границах муниципальных образований в виде районов и городских округов;

- на основе предложений объединений КМНС;

- с учетом мнения органов местного самоуправления районов и городских округов;

- в спорных случаях (когда мнение организаций КМНС не учитывается) следует проводить этнологическую экспертизу (с оплатой ее из бюджета субъекта Федерации), выводы которой должны быть определяющими.

Данная поправка в полной мере соответствовала бы концепции указанного проекта федерального закона.

О ПРОБЛЕМАХ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ПОДТВЕРЖДЕНИЯ ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ГРАЖДАН К КОРЕННЫМ МАЛОЧИСЛЕННЫМ НАРОДАМ



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

Законодательство Российской Федерации предусматривает для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, определенные права и льготы:

образование общин и территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

установление особого правового режима использования земель, особенностей водо- и лесопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

обеспечение их приоритетного доступа к рыбопромысловым участкам и к охотничьим угодьям;

получение налоговых льгот, лимитов на использование объектов животного мира и квот на вылов объектов водных биологических ресурсов;

право безвозмездного пользования земельными участками;

право замены военной службы на альтернативную гражданскую службу;

получение социальной пенсии и другие.

Для получения доступа к большинству указанных прав, льгот и преференций граждане должны документально подтвердить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам.

Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"¹ статьей 3 определяет исчерпывающий перечень критериев, которым должны соответствовать субъекты указанных льгот и преференций. Эти граждане должны:

а) относиться к коренным малочисленным народам;

¹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

- б) постоянно проживать в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;
- в) вести традиционный образ жизни;
- г) заниматься традиционными хозяйствованием и промыслами.

Если с утверждением Правительством Российской Федерации Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и Перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации¹ были сняты проблемы с определением трех последних критериев, присущих субъектам традиционного природопользования из числа коренных малочисленных народов Севера, то вопрос документального подтверждения национальной принадлежности граждан к коренным малочисленным народам остается нерешенным до сегодняшнего дня.

Анализ законодательства показывает, что ряд федеральных законов предусматривает для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, и представителей иных этнических общностей ряд льгот и приоритетов, в связи с чем правового решения ожидают вопросы, связанные с этнической идентификацией лиц, относящихся к указанной категории граждан, с закреплением условий обретения этими лицами специальных прав и указанием документов, подтверждающих этническую принадлежность граждан к коренным малочисленным народам².

Так, в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"³ *общины организуются на добровольной основе по инициативе лиц, относящихся к малочисленным народам, и учредителями общин могут выступать только лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, достигшие возраста 18 лет.* Поэтому территориальные органы Минюста России при рассмотрении вопроса о регистрации вновь образованных общин требуют документально подтвердить принадлежность учредителей к коренным малочисленным народам.

Статьей 8 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" закреплено, что *лица, относящиеся к малочисленным народам, обладают правом на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.*

Возможность образования территорий традиционного природопользования федерального значения... на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, предусматривается статьей 6 Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природополь-

¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

² См.: Кряжков В.А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. 2012. № 5. С. 34.

³ СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

зования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"¹.

В соответствии с Федеральным законом "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ "Об альтернативной гражданской службе"² *лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами, имеют право на замену военной службы по призыву альтернативной гражданской службой.*

Согласно пункту 35 Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы³ граждане, относящиеся к коренным малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами, изъявившие желание заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой, в установленные сроки подают заявление в военный комиссариат по месту жительства. К заявлению указанные граждане (в дополнение к автобиографии и характеристике) *прилагают документы, подтверждающие их принадлежность к коренному малочисленному народу, ведение ими традиционного образа жизни, осуществление традиционного хозяйствования и занятие традиционными промыслами.*

В соответствии со статьей 49 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ "О животном мире"⁴ *коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности.*

Статья 333.2 части II Налогового кодекса Российской Федерации закрепляет *право представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации)... в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности на освобождение от сборов за пользование объектами животного мира и водными биологическими ресурсами для удовлетворения личных нужд.*

В соответствии со статьей 30 Лесного кодекса Российской Федерации в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности *лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд.*

¹ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 мая 2004 года № 256 // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2309.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

Статья 11 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"¹ закрепляет *право на социальную пенсию постоянно проживающих в Российской Федерации граждан из числа малочисленных народов Севера, достигших возраста 55 и 50 лет (мужчины и женщины соответственно), не имеющих права на трудовую пенсию, предусмотренную Федеральным законом "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"*. Пенсионный фонд Российской Федерации, рассматривая заявления граждан, относящихся к малочисленным народам Севера, о назначении им социальной пенсии по старости требует документально подтвердить принадлежность заявителя к коренным малочисленным народам Севера.

Основанием для указанных требований является Перечень документов, необходимых для установления трудовой пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению в соответствии с Федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации", утвержденный постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года № 16 и № 19па². Согласно пункту 10 Перечня этого постановления граждане данной категории к заявлению о назначении социальной пенсии *"должны приложить документы, подтверждающие принадлежность к малочисленным народам Севера"*. В качестве документа, подтверждающего принадлежность к малочисленным народам Севера, предъявляется паспорт, свидетельство о рождении. При отсутствии в указанных документах требуемых сведений представляется справка, выданная общинами малочисленных народов Севера, органами местного самоуправления (пункт 18 Перечня).

Такой же порядок документального подтверждения принадлежности граждан к малочисленным народам Севера закреплён в Административном регламенте предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему и регистрации заявлений граждан об установлении им пенсий в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"³.

В соответствии с пунктом 38 этого Административного регламента лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, к заявлению должны приложить документы, подтверждающие принадлежность к малочисленным народам Севера. Основанием для данного требования является подпункт 4 пункта 1 статьи 11 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ. В качестве документа, подтверждающего принадлежность к малочисленным народам Севера, предъявляется паспорт, свидетельство о рождении. При отсутст-

¹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

² См.: Постановление Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионного фонда Российской Федерации от 27 февраля 2002 года № 16 и № 19па // Российская газета. 2002. 5 июня.

³ См. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 декабря 2011 года № 1521н // Российская газета. 2012. 30 марта.

вии в указанных документах требуемых сведений представляется справка, выданная общинами малочисленных народов Севера (пункт 47 Административного регламента). В этих целях граждане вправе также предоставить справку, выданную органами местного самоуправления (пункт 80 Административного регламента).

Статья 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов"¹ предусматривает, что *рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации осуществляется лицами, относящимися к указанным народам, и их общинами с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления.*

В соответствии с пунктом 10 Порядка организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 986 "О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о заключении такого договора"², одним из обязательных требований, предъявляемых к заявителю, является документальное подтверждение принадлежности граждан к коренным малочисленным народам.

Региональными законами и нормативными правовыми актами также регламентировано право на получение квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для традиционного рыболовства исключительно лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, и их общинам.

К примеру, в Камчатском крае в связи с отсутствием определенного порядка осуществления рыболовства без предоставления рыбопромыслового участка и без разрешения нередко возникали трудности, связанные с неконтролируемым и нерегулируемым промыслом лицами из числа коренных малочисленных народов, поскольку число граждан, желающих осуществлять традиционное рыболовство значительно превышает фактическое количество коренных малочисленных народов по данным государственного статистического учета Камчатского края.

Статьей 19 Федерального закона от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"³ устанавливается, что *охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления*

¹ СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5270.

² СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 201.

³ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования.

Пунктом 11 принятого в соответствии с законом об охоте приказа Минприроды России от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ "Об утверждении порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета"¹ предусмотрено, что при выдаче охотничьего билета лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также лицам, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования, в нем проставляется отметка "Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления". Однако в приказе не говорится на основании каких документов можно идентифицировать принадлежность граждан к указанным лицам.

С вступлением в силу указанного приказа в органы государственной власти Российской Федерации стали поступать жалобы и обращения организаций и общин коренных малочисленных народов по фактам отказов в выдаче указанных документов представителям коренных малочисленных народов, не имеющим возможности документально подтвердить свою принадлежность к этим народам. При этом сотрудники уполномоченных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны и использования объектов животного мира под предлогом отсутствия законодательно определенных критериев и порядка отнесения граждан к субъектам традиционной охоты требовали от заявителей в Камчатском крае представить судебные решения для внесения соответствующей записи в охотничий билет². При этом ранее принятые судебные решения, подтверждающие национальную принадлежность представителей коренных малочисленных народов, не принимаются во внимание³.

По информации председателя территориально-соседской общины коренных малочисленных народов Приморского края "Родник", прежде чем выдать охотничий билет, сотрудники Управления по охране и контролю использования объектов животного мира по Приморскому краю направляли запросы в управление Минюста России для подтверждения того, что заявитель владеет родным

¹ Российская газета. 2011. 30 марта.

² См.: Письмо Агентства лесного хозяйства и охраны животного мира Камчатского края председателю общины "Уйкоаль" от 14 июля 2011 года № 190.

³ См.: Письмо Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 4 августа 2011 года № 132.

языком, затем — в управление Пенсионного фонда с целью выяснения наличия у него основной работы¹.

В Хабаровском крае свидетельства о рождении не принимаются в качестве документа, подтверждающего принадлежность граждан к коренным малочисленным народам Севера. Многим представителям коренных малочисленных народов уже пришлось обращаться в суды и доказывать свою принадлежность к тому или иному этносу. Но даже положительное решение суда касается только одного конкретного вопроса (например, получить лицензию на рыбалку или охотничий билет), а как только проблема возникает снова, аборигенам снова предлагают обращаться в суд².

Минприроды России в своем письме от 15 августа 2011 года № 15-47/12069³, реагируя на указанные факты незаконного отказа в выдаче охотничьих билетов, информирует, что уполномоченным государственным органам рекомендовано в качестве документов, подтверждающих отнесение лиц к коренным малочисленным народам, рассматривать списки охотников данной категории, оформленные и представленные общинами коренных малочисленных народов Севера или органами местного самоуправления. Судебное решение, подтверждающее принадлежность граждан к коренным малочисленным народам, также является достаточным основанием для проставления в охотничий билет указанной отметки.

Таким образом, ряд федеральных законов Российской Федерации предусматривает права и преференции для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, то есть по этническому принципу. Понятно, что эти права и приоритеты предназначаются далеко не всем представителям коренных малочисленных этносов, а только тем, кто в полной мере соответствует критериям субъектов традиционного природопользования: а) постоянно проживает в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; б) ведет традиционный образ жизни; в) осуществляет традиционную хозяйственную деятельность.

В то же время ни один из федеральных законов не определяет порядок отнесения граждан к коренным малочисленным народам, который бы позволил им документально подтвердить свою принадлежность к коренным малочисленным народам и тем самым доказать правомерность своих претензий, к примеру, на получение бесплатных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов, лимитов на добычу охотничьих животных для удовлетворения личных нужд, свободное (без каких-либо разрешений) осуществление охоты, оформле-

¹ См.: Обращение В.В. Андрейцева от 30 августа 2011 года, поступившее в Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов по электронной почте <sever@council.gov.ru>.

² См.: Информационный вестник № 82 (608) Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от 28 ноября 2011 года; <http://www.youtube.com/watch?v=oGw3kkejDx8&feature=player_embedded>.

³ Письмо по вопросу выдачи охотничьих билетов адресовано президенту Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации С.Н. Харючи (№ 132 от 04.08.2011 г.).

ния социальной пенсии на льготных условиях, а также реализации других прав, закрепленных законодательством Российской Федерации.

В этих условиях ответственные руководители Минрегиона России заявляют об отсутствии проблемы документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам, так как для определения субъектов традиционного природопользования достаточно утвержденных Правительством Российской Федерации перечней видов традиционной хозяйственной деятельности и мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. "Все преференции, все формы льгот, которые относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, носят неэтнический характер... В Российской Федерации нет этнического профилирования и преференций по этническому принципу"¹.

В докладе Минрегиона России, представленном в мае 2012 года на одиннадцатой сессии Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов², отмечается, что указанные *"перечни были утверждены в целях разрешения проблемы подтверждения коренными малочисленными народами Севера своей этнической принадлежности для получения прав на приоритетное пользование земельными, лесными, водными ресурсами и т.д.*

Этническая самоидентификация представителей коренных малочисленных народов Севера затруднена ввиду большого количества смешанных браков, размытых ареалов расселения и других причин.

В советский период коренные малочисленные народы Севера пользовались льготами на основе записи в паспорте своей национальности (этнической принадлежности). Однако в настоящее время графа о национальной (этнической) принадлежности в паспорте гражданина Российской Федерации отсутствует, исходя из нормы статьи 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующей соблюдение принципа равенства граждан независимо от национальной принадлежности того или иного лица.

Кроме того, некоторые представители коренных малочисленных народов Севера проживают в крупных городах, где не ведут традиционную хозяйственную деятельность...

Утвержденные Правительством России перечни дают возможность на приоритетное пользование природными ресурсами не столько по признакам этнической принадлежности, сколько исходя из принадлежности к числу лиц, ведущих традиционный образ жизни и проживания в местах традиционного расселения".

С мнением об отсутствии в Российской Федерации преференций по этническому принципу никто спорить не будет, но сложно поверить в то, что утвержденных перечней видов традиционной хозяйственной деятельности и мест

¹ О состоянии и проблемах правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: мат-лы парламентских слушаний в Совете Федерации. Москва, 28 апр. 2011 г.) // под ред. А.Ю. Миронова и М.А. Тодышева. М., Изд. Совета Федерации 2011. С. 17—18.

² < http://www.minregion.ru/press_office/news/1930.html >.

традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов вполне достаточно для определения субъектов традиционного природопользования, особенно если эти субъекты традиционного природопользования являются представителями коренных малочисленных народов Севера. Хотим мы того или нет, но местным и региональным чиновникам при рассмотрении вопроса о предоставлении гражданину тех или иных закрепленных в федеральных законах прав, льгот и преференций приходится заниматься этнической идентификацией обратившихся к ним граждан. В этих целях заявителя просят документально подтвердить свою принадлежность к коренным малочисленным народам.

Представляется, что такая позиция ответственных руководителей уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере защиты прав коренных малочисленных народов с правовой точки зрения является неверной, с управленческой — ущербной, заведомо вводящей в заблуждение общественность и вышестоящее руководство, а политические решения, принимаемые на этой основе, ошибочны.

Поэтому определение субъектов традиционного природопользования из числа лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, невозможно без определения их этнической принадлежности, и эту этническую принадлежность граждан к корякам, ненцам, чукчам, ительменам и другим коренным малочисленным народам Севера требуется доказывать документально. Проблему определения перечня документов, подтверждающих принадлежность граждан к коренным малочисленным народам, необходимо решать на федеральном уровне.

Данная проблема возникла с принятием решения о замене советского паспорта образца 1974 года на новый бланк паспорта гражданина Российской Федерации. 13 марта 1997 года Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 232 "Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации"¹, во исполнение которого Правительством Российской Федерации принято постановление от 8 июля 1997 года № 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации"², регулирующее вопросы удостоверения личности и гражданства. В результате паспортной реформы в бланке паспорта нового образца не оказалось записи о национальности владельца.

На протяжении нескольких лет после введения в оборот нового образца паспорта данная проблема не воспринималась так болезненно в связи с тем, что органы местного самоуправления продолжали формировать списки коренных малочисленных народов на получение ими бесплатных квот на вылов (добычу) водных биологических ресурсов и объектов животного мира.

Однако с принятием в 2003 году Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в

¹ СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

² СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

Российской Федерации"¹ ситуация изменилась: в перечне полномочий органов местного самоуправления не оказалось полномочия по формированию такого рода списков.

В итоге сложилась ситуация, когда присутствие представителей коренных малочисленных народов на рыбалках и в охотничьих угодьях без документов, подтверждающих их национальную принадлежность, вызывало и продолжает вызывать у сотрудников контрольных, надзорных и правоохранительных органов справедливые вопросы. Как правило, в таких случаях улов изымается, рыбаки и охотники признаются браконьерами со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Следует отметить, что проблема документального подтверждения национальной принадлежности урегулирована в ряде республик Российской Федерации (республики Адыгея², Дагестан³, Саха (Якутия)⁴ на основании пункта 2 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828. Жители данных республик независимо от национальности имеют право обратиться в органы УФМС и на основании письменного заявления, копии старого паспорта или свидетельства о рождении, в котором указывается национальность родителей заявителя, получить вкладыш к паспорту, в котором в числе прочих данных указывается их национальная принадлежность, в том числе к коренным малочисленным народам. В республиках Алтай, Башкортостан и Татарстан также были приняты нормативные акты о вкладышах к паспорту без указания графы "национальность", но на государственных языках этих республик. В Республике Бурятия также существовала практика выдачи вкладышей к паспорту с указанием национальности гражданина, но нормативного правового акта, на основании которого осуществлялась их выдача, найти не представилось возможным.

Однако жители краев, областей и автономных округов такой возможности не имеют, и на сегодняшний день особо остро данная проблема стоит в прибрежных регионах (Камчатский, Хабаровский края, Чукотский автономный округ, Магаданская, Сахалинская, Мурманская области и другие) в области регулирования и организации рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, а с принятием федерального закона об охоте и вступлением в силу приказа Минприроды России об охотничьем билете единого федерального образца стала актуальной и в других регионах.

По этой причине еще в начале 2000-х годов Дума Корякского автономного округа пыталась разработать региональный закон о порядке документального

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² См.: Указ Президента Республики Адыгея от 6 июля 1998 года № 81 "О вкладыше к паспорту гражданина Российской Федерации".

³ См.: Постановление Правительства Республики Дагестан от 3 июня 1998 года № 111 "Об утверждении положения о вкладыше к паспорту гражданина Российской Федерации".

⁴ См.: Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 10 июня 2000 года № 319 "Об утверждении положения о вкладыше к паспорту гражданина Российской Федерации со сведениями о национальной принадлежности".

подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Севера Корякского автономного округа, однако сделать этого депутаты не смогли, так как отношения в области регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина относятся к компетенции Российской Федерации.

Позднее Сахалинская областная Дума обращалась к Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову с просьбой рассмотреть вопрос о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 в части предоставления субъектам Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы Севера, права изготавливать вкладыши к бланкам паспорта, содержащие графу "национальность", которая бы заполнялась по желанию граждан из числа коренных малочисленных народов Севера.

В 2009—2011 годах органы государственной власти Мурманской, Магаданской и Сахалинской областей, Хабаровского и Камчатского краев, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов высказывали мнение о необходимости установления на федеральном уровне порядка документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам. В 2010 году в полной мере столкнувшись с проблемой определения субъектов традиционного рыболовства, на это обратило внимание руководство Росрыболовства, а с введением в действие закона об охоте — и Минприроды России.

По мнению правительства Камчатского края, введение вкладыша к паспорту гражданина Российской Федерации позволило бы устранить пробел в правовом регулировании отношений в области защиты прав и законных интересов лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Сегодня многие представители этих народов не могут документально подтвердить свою национальную принадлежность и вынуждены обращаться в суд для установления данного факта в судебном порядке¹. Из-за отсутствия в настоящее время правовых норм, определяющих критерии отнесения граждан к лицам из числа коренных малочисленных народов, у суда также возникает сложность правоприменения при вынесении такого решения.

Дума Чукотского автономного округа ранее обращалась в Конституционный Суд Российской Федерации с иском о признании постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 "Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации" противоречащим Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд России отказал в рассмотрении данного иска, сославшись на то, что данная проблема будет урегулирована с принятием федерального закона "Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации" (проект № 369593-3 внесен в Государственную Думу Президентом Российской Федерации и принят в первом чтении 17 октября 2003 года). Статьей 10 указанного законопроекта предусматривалось внесение в паспорт отметки о национальной

¹ См.: *Марина Долгих*. В камчадалы б я пошел // Аргументы недели. 2011. 20 апр. / <<http://www.argumenti.ru/society/n285/103300>>.

принадлежности, проставление которой предлагалось осуществлять по желанию владельца паспорта на основании его письменного заявления.

Организации и общины коренных малочисленных народов неоднократно обращались по этому поводу к Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации, но получали аналогичные ответы. Однако 8 апреля 2011 года Государственная Дума рассмотрела указанный проект федерального закона во втором чтении и приняла решение отклонить его в связи с утратой актуальности законопроекта и нецелесообразностью дальнейшей работы над ним. Таким образом была отклонена еще одна возможность законодательного урегулирования документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации в докладе за 2011 год, анализируя сложившуюся правоприменительную и судебную практику в сфере реализации права определения национальной принадлежности, приходит к выводу, что проблема объективного подтверждения национальной принадлежности имеет для страны отнюдь не умозрительное значение, особенно для коренных малочисленных народов, обладающих правом на защиту исконной среды своего обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Имеющаяся информация о практике применения конституционного права самостоятельно определять и указывать национальную принадлежность свидетельствует о том, что эта практика нуждается в уточнении. В случаях, когда факт принадлежности к коренным малочисленным народам может иметь правовые последствия, он, безусловно, подлежит установлению на основе объективной информации¹.

Не остался в стороне от решения указанной проблемы и Верховный Суд Российской Федерации. Однако данную попытку разъяснения судебной практики при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с осуществлением традиционного рыболовства, нельзя признать удачной. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2010 года № 27 "О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства"² право каждого на этническую идентификацию согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации было увязано с тем, как лицо восприняло язык, национальную культуру, традиционный образ жизни и хозяйственную деятельность соответствующей этнической общности. Таким образом, судам общей юрисдикции дана ущербная установка: если лицо "не восприняло" названные культурные ценности, то оно не является представителем коренного малочисленного народа и, как следствие, не может пользоваться правами на осуществление традиционного рыболовства.

¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // Российская газета. 2012. 6 марта.

² Российская газета. 2010. 1 дек.

Правоприменительная и судебная практика показывает, что проблему документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Севера федеральные и региональные органы государственной власти пытаются урегулировать доступными им способами. Так, в отдельных республиках органы ФМС по заявлению гражданина на основании свидетельства о рождении выписывают вкладыши в паспорт с указанием национальной принадлежности; сотрудники Пенсионного фонда Российской Федерации руководствуются свидетельством о рождении, в котором указывается национальность родителей, либо справками общин коренных малочисленных народов Севера или органов местного самоуправления; суды общей юрисдикции вынуждены принимать в качестве документов, подтверждающих национальную принадлежность гражданина к коренным малочисленным народам Севера, свидетельство о рождении, а при установлении национальности как юридически значимого факта — показания свидетелей, справки органов местного самоуправления, справки общин и даже справки, выдаваемые общественными организациями коренных малочисленных народов.

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре пошли по пути создания реестра субъектов традиционного природопользования, берущего на персональный учет всех лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, осуществляющих традиционное хозяйствование на территориях традиционного природопользования. Сегодня к этому опыту начинают проявлять интерес другие регионы.

В то же время следует отметить, что в соответствии с пунктом 1 Комплекса первоочередных мер по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 года № 1639-р¹, Минрегиону России и Минэкономразвития России поручалось в срок до второго квартала 2008 года разработать проект нормативного правового акта о порядке отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Данное поручение выполнено не было. Минрегион России, сославшись на отрицательное мнение ФМС и МВД России, подготовил соответствующие изменения в указанный Комплекс первоочередных мер. Проблема осталась нерешенной.

О необходимости выработки современных, корректных и цивилизованных правил, которые бы защищали права малочисленных народов Севера в их традиционных промыслах от недобросовестных бизнесменов, говорил Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин в августе 2010 года на встрече с камчатскими рыбаками, попросив руководителя Росрыболовства Андрея Крайнего: "...не записывайте меня в коряки, я русский"² в ответ на информацию о том, что на Камчатке любой может "ощущать себя коряком, в связи с чем имеет право беспрепятственно ловить рыбу". При этом В.В. Путин добавил: "Эти правила, с одной стороны, не должны... ограничивать права коренных ма-

¹ СЗ РФ. 2007. № 48. Ст. 6026.

² <<http://www.kamcity.ru/primera-koryakom-ne-schitat.html>>.

лочисленных народов Севера в их традиционных промыслах, но в то же время оградить их и государство от недобросовестных бизнесменов. Мы рассчитываем на то, что когда мы с вами выработаем общее решение, чтобы не было внутренней бузы, чтобы западный производитель не лез сюда, не ковырял здесь коcherыжкой и эту бузу не вызывал...". К сожалению, никакого поручения федеральным органам исполнительной власти о разработке правил, которые бы определяли порядок документального подтверждения по отношению к коренным малочисленным народам, по итогам визита В.В. Путина на Камчатку дано не было.

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов неоднократно обращал внимание Правительства Российской Федерации на необходимость урегулирования данной проблемы:

осенью 2008 года члены Совета Федерации внесли поправку в проект федерального закона № 81536-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" в части наделения Правительства Российской Федерации полномочием по утверждению порядка отнесения граждан к коренным малочисленным народам. Поправка была отклонена по причине отрицательного отношения к ней со стороны Правительства Российской Федерации в лице Минрегиона России;

в решении от 21 сентября 2009 года по итогам расширенного заседания на тему "О законодательном обеспечении реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" Комитет рекомендовал Правительству Российской Федерации дополнить План мероприятий по реализации в 2009—2011 годах указанной Концепции устойчивого развития пунктом о разработке проекта нормативного правового акта Правительства Российской Федерации "О порядке признания граждан Российской Федерации субъектами традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации";

по итогам парламентских слушаний на тему "О состоянии и проблемах правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", состоявшихся в Совете Федерации 28 апреля 2011 года, Правительству Российской Федерации было рекомендовано разработать и внести в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (в части наделения Правительства Российской Федерации полномочиями по определению порядка документального подтверждения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Российской Федерации);

27 сентября 2011 года Комитет на расширенном заседании рассмотрел вопрос "О законодательном регулировании документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам" и принял обращение к Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину (от 3 октября 2011 года № 3.24-01/566) с просьбой рассмотреть вопрос о разра-

ботке и принятии нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о порядке документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам.

Поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 22 ноября 2011 года ДК-П44-8309 Минрегиону России, Минприроды России и Росрыболовству поручено совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти рассмотреть указанное обращение и при необходимости внести предложения в Правительство Российской Федерации. Также дано указание проинформировать о результатах Комитет. По состоянию на 20 мая 2012 года, информация о принятом решении по данному вопросу в Совет Федерации не поступала.

Принимая во внимание, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право определять и указывать национальную принадлежность и что вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также установления документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, неотъемлемой частью которой является его национальная принадлежность, относятся к полномочиям Правительства Российской Федерации, представляется целесообразным указанную проблему урегулировать путем принятия соответствующего нормативного правового акта Правительства Российской Федерации.

Варианты решения данной проблемы могут быть разные — от внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 (как того требует законодательная техника) в части предоставления права исполнительным органам субъектов Российской Федерации, в которых в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации определены места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, вводить вкладыши к паспорту гражданина Российской Федерации, подтверждающие принадлежность к коренным малочисленным народам, до принятия нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, определяющего перечень документов, подтверждающих национальную принадлежность граждан к коренным малочисленным народам.

Одним из самых простых вариантов, не требующим дополнительных финансовых затрат, является предложение о внесении изменения в часть 5 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации в части дополнения нормой о возможности по желанию гражданина наряду с отметкой о его группе крови и резус-факторе и идентификационном номере налогоплательщика производить в паспорте отметки о его национальности. Учитывая, что более 48 процентов граждан страны поддерживают идею возвращения в паспорт указания национальности¹, такое решение исключило бы тему национальной принадлежности из сферы политического манипулирования и способствовало бы реализации гражданами конституционного права не только определять, но и указывать в документе, удостоверяющем личность, свою национальную принадлежность.

¹ См.: Материалы опроса Левада-центра, проведенного в преддверии Дня народного единства./< <http://rusk.ru/newsdata.php?idar=51380>>.

Однако для этого требуется проявление руководством страны доброй политической воли.

В этих условиях представляется актуальным и своевременным предложение Законодательной Думы Хабаровского края, направленное в Совет Федерации в марте 2012 года, о подготовке для внесения в Государственную Думу совместной с Советом Федерации законодательной инициативы о внесении изменения в статью 5 Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" в части наделения Правительства Российской Федерации полномочием определять порядок документального подтверждения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам. Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера на своем заседании 17 апреля 2012 года поддержал предложенный законопроект и рекомендовал Совету Федерации для его разработки и последующего внесения в Государственную Думу в качестве совместной законодательной инициативы Совета Федерации и Законодательной Думы Хабаровского края.

Проектом федерального закона № 42057-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", внесенным в апреле 2012 года в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы, входящих в Комитет по делам национальностей, также предусматривается внесение в статью 5 указанного федерального закона дополнительного полномочия Правительства Российской Федерации определять порядок отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Российской Федерации.

Отсутствие порядка документального подтверждения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам затрудняет реализацию прав коренных малочисленных народов, предусмотренных законодательством, и ставит в затруднительное положение природоохранные и правоохранительные органы, осуществляющие контроль за законностью добычи (вылова) водных биологических и охотничьих ресурсов. В такой ситуации реализация приоритетных прав коренных малочисленных народов сводится к злоупотреблению этими правами со стороны одних лиц (фактически не являющихся представителями коренных малочисленных народов) и незащищенности других.

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Ю.А. ЯКЕЛЬ,

*почетный адвокат Московской
областной коллегии адвокатов,
член экспертного совета
Комитета Государственной Думы
по делам национальностей,
директор РОО "Эколого-правовой центр
коренных малочисленных народов
Приморского края"*

Право на судебную защиту гарантировано статьей 46 Конституции Российской Федерации. В суде можно обжаловать не только решения и действия, но и бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц. Статьей 69 Конституции Российской Федерации закреплены специфические права в отношении коренных малочисленных народов России, которые в дальнейшем нашли свое отражение в ряде федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Таким образом, коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — малочисленные народы) были выделены в особую категорию граждан и наделены дополнительными правами в области сохранения традиционного образа жизни, природопользования, промыслов, культуры и так далее. Это обусловлено тем, что коренные малочисленные народы зависимы от состояния окружающей природной среды и возможности осуществлять традиционное природопользование, основу которого в зависимости от места проживания составляют рыболовство, охота, оленеводство или собирательство. Нарушение этих прав практически всегда приводит к прекращению осуществления привычного образа жизни, а в некоторых случаях — и к невозможности дальнейшего существования, поскольку в отдаленных местностях никаких иных возможностей для жизнедеятельности населения, кроме осуществления традиционного природопользования, не существует. В связи с этим понадобились особенные процедуры по защите прав этих народов.

Такие возможности предусмотрены как международными актами, так и российским законодательством. Декларацией ООН о правах коренных народов¹

¹ Принята Резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 сентября 2007 года.

(статья 40) гарантировано право на доступ и быстрое решение в рамках справедливых процедур урегулирования конфликтов и споров, а также на эффективные средства правовой защиты в случае любых нарушений индивидуальных и коллективных прав этих народов и установлено, что при вынесении решений должны приниматься во внимание обычаи, традиции, нормы и правовые системы соответствующих коренных народов.

Конвенция МОТ № 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах"¹ (Россия ее не ратифицировала) предлагает выработать специальные меры, защищающие права этой группы граждан. Так, при применении к соответствующим народам национальных законов предлагается должным образом учитывать их обычаи или обычное право. Указанные народы при этом имеют право сохранять собственные обычаи и институты, если они не противоречат основным правам, определенным национальной правовой системой, и международно признанным правам человека, а в случае необходимости устанавливаются процедуры для разрешения конфликтов, могущих возникнуть при осуществлении данного принципа (статья 8). В той мере, в какой это совместимо с национальной правовой системой и с правами человека, при рассмотрении правонарушений, совершаемых лицами, принадлежащими к соответствующим народам, проявляется уважение к методам, традиционно практикуемым этими народами. Обычаи указанных народов, касающиеся уголовно-правовых вопросов, принимаются во внимание органами власти и судами, рассматривающими соответствующие судебные дела (статья 9). Интересно, что при применении мер наказания к лицам из числа коренных народов Конвенция предлагает принимать во внимание их экономические, социальные и культурные особенности и отдавать предпочтение перед тюремным заключением другим мерам наказания (статья 10). Конвенция также коснулась и важнейшего вопроса процессуальных особенностей при рассмотрении дел в суде, установив, что эти народы должны ограждаться от нарушения их прав и иметь возможность индивидуально или через их представительные органы прибегать к юридическим процедурам для эффективной защиты этих прав. Должны приниматься меры, обеспечивающие возможность для лиц из числа указанных народов понимать такие юридические процедуры и быть понятыми в ходе таковых, при необходимости — с помощью устного перевода или иных эффективных средств (статья 12).

Частично эти положения международных актов нашли свое отражение в российском законодательстве. Право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов в России установлено статьей 14 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"². В ней указано, что при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в ка-

¹ Принята 27 июня 1989 года Генеральной конференцией Международной организации труда на 76-й сессии. Россия не участвует в данной Конвенции, но тем не менее ориентируется на ее положения, которые оказывают влияние на развитие российского законодательства.

² СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

честве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации, то есть гарантируется возможность использования традиций и обычаев коренных малочисленных народов в качестве обоснований своей правовой позиции. Также в целях эффективной судебной защиты к участию в таких процессах допускаются уполномоченные представители этих народов.

Статьей 23 Федерального закона от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"¹ предусмотрена возможность обжалования общинами действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, ущемляющих права общин и их членов, а также возмещения убытков, причиненных общине в результате нанесения ущерба окружающей среде.

Таким образом, в соответствии с российским законодательством и нормами международного права, обращаясь в суды различных уровней и подведомственности, можно восстановить нарушенное право, отменить противоречащие федеральным законам нормативные и ненормативные акты, возместить имущественный вред, причиненный традиционному хозяйствованию, установить принадлежность к малочисленным народам и так далее.

Но обращение в суд за защитой нарушенных прав лицами из числа малочисленных народов сегодня — редкость, и это связано не с отсутствием необходимости разрешения споров в судебном порядке, а с такими обстоятельствами, как значительное удаление места их проживания от судов, отсутствием финансовой возможности оплатить судебные расходы (обратиться за профессиональной юридической помощью, оплатить государственную пошлину при подаче заявления в суд и так далее), непониманием того, какие конкретно права нарушены и куда необходимо обратиться, то есть отсутствием знаний о своих правах и возможностях их защиты.

Также необходимо отметить, что и само обращение в суд представителями малочисленных народов воспринимается как самая крайняя и нежелательная мера для восстановления нарушенного права, и такая ситуация существует уже давно.

Малочисленные народы всегда стремились разрешить свои споры устно, не обращаясь в органы власти. Упоминание о том, что с письменным заявлением в суд малочисленные народы обращались лишь только после того, как прошли несколько этапов устного урегулирования споров, мы встретим в Уставе об управлении инородцев 1822 года².

Порядок особого производства судебных дел для малочисленных народов имелся и в СССР. Так, Постановлением ВЦИК, СНК РСФСР от 14 октября 1927 года "О выполнении судебных функций органами туземного управления народностей и племен северных окраин Р.С.Ф.С.Р."³ было предусмотрено, что на определенных территориях, где в силу местных условий и кочевого образа

¹ СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

² Полное собрание законов Российской империи. Том 38.

³ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1927. № 263.

жизни малочисленных народов отсутствовала возможность осуществлять общий судебный порядок, судебные функции возлагались на туземные органы управления (родовые (тундровые, островные) советы). Интересно, что такие органы могли рассматривать как гражданские, так и уголовные дела определенных категорий и при их производстве могли применять местные обычаи в той части, в которой они не противоречили советскому законодательству. А если туземные дела рассматривались народным судом, то такое рассмотрение проходило при участии одного или двух заседателей-туземцев. Таким образом, при рассмотрении спора и вынесении судебного решения обеспечивалось участие лиц, обладающих знаниями о традициях и обычаях этого народа.

В настоящее время для малочисленных народов не предусмотрено никаких особенных процедур рассмотрения споров, что является пробелом в нашем законодательстве и ограничивает доступ этой категории граждан к правосудию. Несмотря на наличие в федеральном законодательстве возможностей применения в судах обычаев и традиций этих народов, до настоящего времени не разработаны механизмы их применения, что, к сожалению, приводит к судебным ошибкам и несправедливым приговорам. Судьи не имеют источников, которые содержали бы описание обычаев и традиций указанных народов. Ни юристы, ни этнографы, ни сами представители малочисленных народов пока в полной мере не понимают, какие обычаи и традиции могут применяться и как они должны учитываться судом. Дискуссии по этому вопросу среди специалистов ведутся давно. Целесообразной представляется позиция относительно судопроизводства по делам с участием лиц из числа малочисленных народов: "...должна быть проделана большая работа по интерпретации этих обычаев, выявлению их правовой природы... На основе таких исследований могут быть выработаны принципы обычного права, которые могут стать руководством для судей в использовании традиционных норм"¹. Хотя нельзя не отметить, что часть обычаев носит исключительно устный характер, а часть — содержит запреты на определенные поступки, непонятные и необъяснимые для большинства людей (например, "запрет на слово").

Так, во время одного судебного процесса обвиняемый в совершении правонарушения даже не упомянул о том, что он был вынужден совершить это правонарушение, преследуя цель доставить как можно скорее грудного ребенка в больницу. Судом такое обстоятельство, безусловно, рассматривалось как смягчающее, но для представителя этого народа упоминание в суде о маленьких детях (до 1 года, не имеющих зубов) недопустимо: "Нельзя говорить чужим или при чужих о таком ребенке, чтобы не причинить ему вреда"². И в результате такого умолчания у суда сложилось впечатление о злом умысле при совершении правонарушения и о полной виновности гражданина. В результате в отношении него был вынесен несправедливый приговор.

Решение вопроса о полноценном учете обычаев и традиций видится в том, что в судопроизводстве по делам с участием малочисленных народов необходи-

¹ Новикова Н.И. Статус аборигенов Севера//Этнографическое обозрение. 2010. С.162—171.

² Там же.

мо руководствоваться не только теми обычаями и традициями, которые озвучены и зафиксированы, но и иными. Для этого к участию в деле необходимо привлечь специалиста-этнографа, который мог бы помочь суду правильно интерпретировать мотивы и поступки участника процесса независимо от того, какой процессуальный статус он имеет (обвиняемый, потерпевший, истец, ответчик, свидетель). "Участие специалиста-этнолога по делам представителей коренных малочисленных народов позволит учесть в уголовном и гражданском процессе их специфику... обеспечить в их отношении соблюдение принципа равенства всех перед законом и судом"¹.

Сегодня судебная практика с участием малочисленных народов не велика, но весьма разнообразна. Этому предшествовал длительный процесс, в котором несколько общественных организаций — "Правовой центр "Родник" (г. Москва), Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Этноэкологический информационный центр "Лач" (г. Петропавловск-Камчатский) и другие — профессионально занимались распространением знаний о правах малочисленных народов, изданием специализированных пособий, оказанием юридической консультативной помощи, что, в свою очередь, положило начало практике обращения в суды представителей этих народов.

Первые попытки были весьма осторожны, и организации (общины, региональные ассоциации) в суд старались не обращаться, но добивались, чтобы в их интересах это делали уполномоченные государственные органы. Так, в 2007 году общинам малочисленных народов, проигравшим на конкурсах по предоставлению в пользование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты на территории Зейского и Тындинского районов Амурской области, удалось добиться возбуждения искового производства в защиту их прав прокурором области. Суд признал недействительными результаты проведенных конкурсов. Таким образом нарушенное приоритетное право общин малочисленных народов на получение объектов животного мира и угодий в пользование было восстановлено².

Другой пример. В 2011 году по требованию общины в Северобайкальский городской суд Республики Бурятия обратилось с иском республиканское Агентство лесного хозяйства. Предметом рассмотрения стал самовольный захват гражданином N части территории охотничьих угодий, которые арендует община, и возведение на данной территории здания (с вероятной целью размещения гостей для осуществления коммерческой охоты). В результате суд удовлетворил иск Агентства лесного хозяйства, признал захват земель гражданином N самовольным, постановил освободить этот участок.

¹ Кочетыгова Н.И. Специфика рассмотрения дел в судах с участием представителей коренных малочисленных народов // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии: Сб. науч. ст. М.: Стратегия, 2002. С. 213—224.

² Подробнее см.: Ю.Я. Якель. Судебная защита права на традиционное природопользование. Законодательные гарантии. Опыт. Практика. // Люди Севера: права на ресурсы и экспертиза. Исследования по юридической антропологии / отв. ред. Н.И. Новикова, В.А. Тишков. М.: Стратегия, 2008. С. 225—229.

В 2012 году благополучно для общины малочисленных народов в Приморском крае разрешился давний судебный спор. Здесь в защиту нарушенного права общины в суд обратилось Управление Федеральной антимонопольной службы с заявлением на действия Управления по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края, которое, отказав общине в выдаче лицензии на пользование объектами животного мира, выдало ее коммерческому предприятию. Апелляционный суд удовлетворил заявление Управления Федеральной антимонопольной службы¹.

Уже имеется немало случаев в судебной практике, когда заявителями выступают сами общины или ассоциации этих народов, но случаев, где они обходились бы без профессиональной поддержки, практически не встречается. В основном это заявления, которыми обжалуются нормативные правовые акты органов власти, нарушающие права коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и традиционное природопользование.

Так, в 2009 году Приморским краевым судом было рассмотрено и частично удовлетворено заявление Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации о признании недействительным постановления администрации Приморского края в части утверждения нового Положения о заказнике краевого значения "Верхнебикинский". Положение о заказнике было принято с нарушением норм федерального законодательства и создало угрозу нарушения прав удэгейцев, проживающих и осуществляющих в этом районе традиционное природопользование. Положение о заказнике не было согласовано с местным населением, в нем ограничивались права малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни: был введен запрет на передвижение на механических транспортных средствах на территориях, переданных общине "Тигр" для охоты, запрещено рыболовство. Суд признал, что пункт о запрете рыболовства противоречит статье 25 Федерального закона "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов"². В удовлетворении остальной части требований было отказано. Вместо "буранов" охотникам предложили добираться до мест охоты традиционным способом — на лыжах либо оленях, которых удэгейцы никогда не разводили. Обжалование этого решения в Верховный Суд Российской Федерации ничего не изменило.

В том же 2009 году в защиту своих прав на осуществление рыболовства в месте традиционного проживания обратилась алеутская община "Кигнах". В суде она оспаривала распоряжение губернатора Камчатского края "Об утверждении перечня рыбопромысловых участков на территории Камчатского края", которым определялись границы, размеры и целевое назначение рыбопромысловых участков. В распоряжении не были учтены права и законные интересы ма-

¹ Антимонопольщики отстаивали права коренных и малочисленных народов Приморья / <<http://primamedia.ru/news/primorye>>.

² Подробнее см.: Ю.Я. Якель. В Приморском краевом суде удэгейцам предложили пересечь с "буранов" на оленях и усомнились в их способности осознать себя этнической общностью // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2009. № 22. С. 85—86.

лочисленных народов: границы рыбопромысловых участков были определены таким образом, что некоторые общины не смогли бы осуществлять привычное, традиционное рыболовство. Исторически используемые ими участки были определены для промышленного рыболовства, а участки для обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов были определены в непродуктивных, труднодоступных местах, на значительном удалении от мест традиционного проживания или в местах, где исключена возможность осуществления рыболовства традиционными методами, например, "запорами", так как для этого необходимы определенные глубина и течение реки. Решением Камчатского областного суда требование общины было удовлетворено, распоряжение губернатора края было признано утратившим силу, однако суд признал распоряжение недействительным лишь со дня вступления в силу решения суда¹. При этом за время действия спорного распоряжения рыбопромысловые участки уже были закреплены за промышленными предприятиями на 20 лет. Верховный Суд Российской Федерации оставил это решение в силе, без изменений².

К сожалению, такое решение суда не восстанавливает нарушенное право общины, а лишь делает возможным повторное обращение в суд с новым иском о признании результатов конкурса и заключенных договоров на конкретные спорные участки недействительными. Это значит, что до следующего решения суда, даже если оно будет положительным, община малочисленных народов так и не сможет вести традиционное рыболовство на исконном участке. Это решение, конечно, вызывает недоумение, поскольку суд, установив, что акт был принят с нарушением закона, не восстановил нарушенные права общины, то есть не была достигнута основная задача судопроизводства — обеспечение своевременной и эффективной защиты прав заявителя.

Как видно, судебная практика по вопросам защиты прав коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и традиционного природопользования неоднозначна и противоречива. При анализе судебных решений можно увидеть, что в основном в решениях, которыми общинам коренных малочисленных народов отказано в удовлетворении требований или иски удовлетворены частично, суды либо не разобрались, либо совсем не поняли специфическую природу прав малочисленных народов и не применили нормы, гарантирующие эти права. Возможно, это связано с отсутствием времени и желания конкретных судей изучать столь узкий вопрос. Но поскольку от решений суда по делам о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, традиционного природопользования малочисленных народов зависит, как будут в дальнейшем развиваться и сохраняться традиционный образ жизни, традиционная культура конкретных сообществ, необходимо уделить особое внимание обобщению практики данной категории судебных дел и выработать единые критерии их рассмот-

¹ Подробнее см.: Ю.Я. Якель. Как сохранить этнос? Защита в суде общественных интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации // Адвокатская газета. 2009. № 24. С. 10—11.

² <<http://www.vsrif.ru>>.

рения. Это может быть отражено в специализированном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации¹.

Единственная попытка Пленума Верховного Суда Российской Федерации установить критерии рассмотрения дел с участием малочисленных народов была предпринята в 2010 году, но она оказалась весьма неудачной. 23 ноября 2010 года Пленумом Верховного Суда Российской Федерации было принято постановление № 27 "О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства"² (далее — постановление). Пункт 9 постановления был направлен на урегулирование вопросов судебной практики по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов лицами, относящимися к малочисленным народам, для которых предусмотрены особые условия рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

К сожалению, при разъяснении особенностей рассмотрения этих дел суд допустил неточности и некорректное толкование законодательства. Так, суд ошибочно связал возможность осуществления традиционного рыболовства в местах традиционного проживания и осуществления традиционной хозяйственной деятельности с территориями традиционного природопользования, которые являются особо охраняемыми природными территориями и образуются в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"³; и которых в настоящее время существует очень небольшое количество, всего в нескольких субъектах Российской Федерации.

В данном случае при определении места осуществления малочисленными народами традиционного рыболовства судам следует руководствоваться Перечнем мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации 8 мая 2009 года № 631-р⁴, в котором указаны все территории, на которых осуществляют традиционную хозяйственную деятельность (в том числе и рыболовство) малочисленные народы.

Именно с этими местами традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности законодатель связывает право на осуществление традиционных видов деятельности малочисленных народов, а не с территориями традиционного природопользования. И если суды при рассмотрении данной ка-

¹ Пленум Верховного Суда Российской Федерации рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики и анализа судебной статистики и дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации в форме постановлений. См.: Регламент Верховного Суда Российской Федерации (утв. постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2009 года. № 29).

² Российская газета. 2010. № 271.

³ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

тегории дел будут пытаться распространять право осуществления традиционного рыболовства исключительно на территории традиционного природопользования, то данное право будет незаконно ограничено по кругу лиц и территории применения.

Верховный Суд в своем постановлении, пытаясь установить критерии этнической идентификации, указал: "Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации вправе самостоятельно определить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако заявление указанным лицом о своей принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации само по себе не может повлечь предоставление ему прав на осуществление традиционного рыболовства, если будет установлено, что это лицо не восприняло язык, национальную культуру, традиционные образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности".

Безусловно, при рассмотрении судами дел, где идет речь об особых правах малочисленных народов, есть необходимость устанавливать национальность, но предложенная в постановлении процедура установления национальной принадлежности не соответствует нормам российского и международного права и не решает вопроса о национальности по существу.

Ни в одном законе при определении этнических критериев лиц, относящих себя к коренным малочисленным народам, обязательное знание родного языка не указано. Это связано с тем, что все народы, проживающие на территории России, прошли длительный путь ассимиляции и русификации в рамках осуществляемой долгие годы государственной национальной политики. Для большинства представителей данных народов родным языком стал русский, и говорить о том, что все лица, относящиеся к малочисленным народам, владеют родными языками, не приходится. Поэтому выяснение судом при рассмотрении дел этой категории факта, восприняло ли лицо родной язык, кроме того что вызовет дополнительные расходы на судопроизводство, будет еще и неэффективным.

Так, при рассмотрении одного из дел данной категории суд попросил обвиняемого в правонарушении исполнить песню на национальном языке. Песня была исполнена, но осталось неясным, каким образом суд удостоверился, что эта песня исполнена на родном языке данной группы малочисленных народов? И насколько вообще этично и законно такое требование суда?

То же самое можно сказать и о восприятии национальной культуры, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности. Остается непонятным, что в контексте данного постановления означает слово "восприняли" и какими критериями будут пользоваться судьи, устанавливая факт, что это лицо не восприняло язык, национальную культуру, традиционные образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности?

Вероятно, установление судом в ходе производства по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи водных

биологических ресурсов малочисленными народами, факта восприятия языка, национальной культуры, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности данной этнической общности фактически невозможно без привлечения к участию в судебном разбирательстве экспертов (этнографов, психологов, лингвистов и других) в области языка, национальной культуры, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности данной этнической общности и будет противоречить Федеральному закону "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", которым предусмотрено лишь 4 критерия отнесения лиц к малочисленным народам: проживание на территориях традиционного расселения своих предков; сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; численность не более 50 тысяч человек; осознание себя самостоятельными этническими общностями.

Таким образом, применение в судебной практике разъяснений, приведенных в пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда от 23 ноября 2010 года № 27 в существующем виде, может привести к судебным ошибкам, злоупотреблениям и общему ухудшению положения представителей малочисленных народов¹. При этом вопрос национальной идентификации при разрешении спорных ситуаций в суде и пользовании преференциями лицами, относящимися к кореным малочисленным народам, встает с каждым годом все острее. Количество обращений в суды по данному вопросу возрастает.

Ранее подтвердить национальность не представляло сложности, более того, регистрация национальной принадлежности была обязательной. Паспорт гражданина СССР образца 1974 года содержал графу "национальность", имелась возможность указать свою национальную принадлежность по национальности отца или матери. Ныне действующее Положение о паспорте гражданина Российской Федерации² не предусматривает возможности внесения в паспорт сведений о национальности граждан. Действующим законодательством не установлен порядок определения национальной принадлежности, поскольку практически никакие официальные документы не предусматривают графу "национальность". Исключением являются свидетельство о браке и свидетельство о рождении ребенка. В этих документах по желанию гражданина может быть указана национальность супругов и родителей соответственно. При этом наличие в свидетельстве о рождении гражданина указания на национальную принадлежность его родителей само по себе не есть определение национальной принадлежности данного гражданина³.

Такое положение вызывает для лиц, относящихся к малочисленным народам, серьезные препятствия на пути к реализации своих специфических прав при ведении традиционного природопользования, традиционного образа жизни.

¹ Подробнее см.: Ю.Я. Якель., О.А. Мурашко. Верховный Суд Российской Федерации уделит особое внимание урегулированию вопросов судебной практики по делам об административных правонарушениях при осуществлении традиционного рыболовства//Мир коренных народов. Живая Арктика. 2011. № 26. С. 89—93.

² СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444.

³ См.: Справка о результатах обобщения практики рассмотрения судами Свердловской области гражданских дел об установлении фактов, имеющих юридическое значение (от 4 мая 2005 года).

До недавнего времени установление национальной идентификации в судебном порядке требовалось лишь в спорных случаях, в основном в тех, где в свидетельстве о рождении была неверно указана национальность родителей¹. Конституционным Судом Российской Федерации в 2009 году была сформулирована позиция о том, что действующим законодательством предполагается возможность внесения в записи актов гражданского состояния изменений, если требуется устранение неправильной записи, в части определения национальной принадлежности в случае предоставления документов, подтверждающих наличие оснований для этого².

Сейчас вопрос подтверждения национальности встал очень остро для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, в том числе и в связи с принятием некоторых законодательных актов в 2011 году.

В 2011 Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации утвердило Административный регламент предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему и регистрации заявлений граждан об установлении им пенсий³, в котором указано, что среди прочих документов, которые должны быть приложены к заявлению о назначении социальной пенсии лицам, относящимся к малочисленным народам, необходимо приложить документы, подтверждающие принадлежность к малочисленным народам Севера (пункт 38). Порядком выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, утвержденного приказом Минприроды Российской Федерации в 2011 году⁴, предусмотрено, что при выдаче охотничьего билета лицам, относящимся к малочисленным народам, в билете проставляется отметка "Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления" (пункт 11). При этом попытки получить такую отметку в охотничьих билетах оказались весьма затруднительными. Так, Управление по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира Приморского края в своем письме, адресованном Ассоциации коренных малочисленных народов Приморского края, прямо указало, что только в случае предоставления гражда-

¹ В основном речь идет о тех случаях, когда национальность родителей по тем или иным причинам указывалась неверно (например, вместо "удэгеец" писали "русский", вместо "тубалар" — "алтаец" и т. д.)

² См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2009 года № 1485-О-О "По запросу Георгиевского городского суда Ставропольского края о проверке конституционности статей 23, 29 и 69 Федерального закона "Об актах гражданского состояния" / Вестник Конституционного Суда Российской Федерации". 2010. № 2.

³ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12 декабря 2011 года № 1521н "Об утверждении Административного регламента предоставления Пенсионным фондом Российской Федерации государственной услуги по приему и регистрации заявлений граждан об установлении им пенсий в соответствии с федеральными законами "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" и "О государственном пенсионном обеспечении" / Российская газета. 2012. 30 марта.

⁴ Приказ Минприроды России от 20 января 2011 года № 13 / Российская газета. 2011. 30 марта.

нином вступившего в силу судебного решения, подтверждающего право на льготы, указанная выше отметка в охотничьем билете будет проставлена.

Как видно из анализа этих актов и практики их применения, для того чтобы воспользоваться гарантированным правом или льготой, малочисленным народам необходимо представить документы, подтверждающие национальную принадлежность, право на льготы, ведение традиционного образа жизни. Не вдаваясь в подробности обоснованности и законности требований органов власти предоставить такого рода документы, приходится констатировать, что граждане из числа малочисленных народов в любом случае вынуждены обращаться в суд либо с заявлением об оспаривании незаконных требований органов власти, обязывающих представить документ, доказывающий национальную принадлежность, либо с заявлением об установлении национальности. В большинстве случаев выбирается второй вариант.

В 2010 году Европейский Суд по правам человека признал допустимым для государств регистрировать национальную принадлежность своих граждан на основании объективных доказательств. Вместе с тем Европейский Суд посчитал, что к подобным доказательствам могут быть отнесены не только документальные свидетельства национальной принадлежности родителей или предков заявителя, но также и факты, подтверждающие его связь с национальной (этнической) культурой, к которой он желает быть причислен, — имя, владение национальным языком, соблюдение национальных обычаев и другие¹.

Следуя этой позиции, сегодня установление национальной принадлежности происходит в порядке особого судебного производства посредством установления соответствующего юридического факта.

В ходе рассмотрения дел этой категории суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан. К заявлениям в суд прилагаются доказательства, подтверждающие возможность установления национальности. Так, Вилючинский городской суд в ходе рассмотрения дела об установлении факта национальной принадлежности заявителя к ительменам исследовал в качестве доказательств: архивную выписку из метрической книги Большерецкой церкви; свидетельство о рождении отца заявителя, в котором указывалось, что он является сыном ительмена и русской; свидетельство о рождении заявителя; справку от общины о том, что заявитель является ее членом и заслушал свидетельские показания председателя общины о том, что заявитель поддерживает традиционный образ жизни, рыбачит, охотится, собирает дикоросы, помогает содержать питомник собак, занимается спортивной ездой на собачьих упряжках, развивает традиционный быт, занимается традиционными танцами, изготавливал национальную одежду, участвует в национальных праздниках. Таким образом, суд пришел к выводу, что заявитель: является сыном и внуком ительменов; он и его предки по линии отца начиная примерно с конца XIX века проживали на территории Камчатского полуострова; является членом общины и

¹ Постановление Европейского Суда по правам человека от 27 апреля 2010 года по делу "Чьюботару против Молдовы".

ведет традиционный образ жизни; осознает свою принадлежность к ительменам, духовно связан с традициями и культурой ительменов. При таких обстоятельствах суд установил факт национальной принадлежности заявителя к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока России — ительменам.

В другом аналогичном деле, рассматриваемом Урайским городским судом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, где у заявительницы и у ее родителей в свидетельствах о рождении было указано "русские", суд изучал в качестве доказательств актовые записи родителей и других родственников заявительницы и установил, что этническая принадлежность заявителя к национальности манси по линии матери подтверждается свидетельством о рождении бабушки и дедушки, сестры матери и ее брата, в которых указано, что они манси. При вынесении решения суд также учел и то обстоятельство, что заявительница родилась и постоянно проживает на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в местах поселения хантов и манси, поддерживает культуру малочисленных народов.

На проблему национальной идентификации в 2011 году обратил внимание в своем ежегодном докладе Уполномоченный по правам человека¹. Один из разделов доклада был посвящен праву на определение национальной принадлежности. Это связано с тем, что судебная практика по данной категории дел неоднозначна. Проанализировав эту ситуацию, Уполномоченный пришел к выводу, что в России национальная принадлежность не относится к юридически значимым фактам и не подлежит установлению в суде или фиксированию в документах, удостоверяющих личность, за исключением тех случаев, когда факт принадлежности к конкретной национальности может иметь правовые последствия, например, для коренных малочисленных народов.

Судебных процессов по установлению национальной принадлежности к малочисленным народам с каждым годом становится все больше. Как видно из судебных решений, судом рассматривается большое количество письменных доказательств, опрашиваются заявитель и свидетели, и только после этого выносится решение. Таким образом, в реальности подтвердить таким путем свою национальность может лишь часть граждан. Это связано с отсутствием доступа к судам из-за удаленности мест проживания, с незнанием процедуры обращения в суды, отсутствием средств на дорогу для явки в суд и так далее.

Сегодня некоторые региональные общественные организации малочисленных народов оказывают помощь в составлении таких заявлений в суд, но представить, что они смогут помочь всем желающим, невозможно.

Еще одна актуальная категория дел для лиц, относящихся к малочисленным народам, возникшая после утверждения распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р перечней мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и видов традиционной хозяйственной дея-

¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 20 февраля 2012 года "Закон сильнее власти" / Российская газета. 2012. 6 марта.

тельности коренных малочисленных народов Российской Федерации¹, — обжалование незаконных отказов Пенсионного фонда в назначении досрочной социальной пенсии. Это вызвано тем, что пенсионные фонды некоторых субъектов Российской Федерации приостановили назначение социальных пенсий лицам, относящимся к малочисленным народам, мотивируя это тем, что в настоящее время малочисленные народы должны подтверждать ведение традиционной хозяйственной деятельности, проживать только в местах, указанных в Перечне, и так далее. Такие доводы незаконны, но во многих регионах отказы по этим основаниям стали носить массовый характер.

В ряде случаев решениями судов нарушенное право на назначение социальных пенсий было восстановлено.

Так, в 2012 году Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации была рассмотрена кассационная жалоба Бельды О.А. об обязании назначения социальной пенсии Управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Хабаровске². Жалоба была удовлетворена. Заявительнице удалось убедить суд, что для назначения ей социальной пенсии необходимо соответствовать только тем критериям, которые установлены статьей 11 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"³, а именно: право на социальную пенсию имеют граждане, постоянно проживающие в Российской Федерации, относящиеся к малочисленным народам Севера и достигшие возраста 55 и 50 лет (мужчины и женщины соответственно). Никаких иных дополнительных условий для назначения социальной пенсии федеральный закон не содержит, равно как не содержит и каких-либо отсылочных норм на перечни мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Хотелось бы надеяться, что все эти судебные процессы с участием представителей малочисленных народов и вынесенные по ним решения подвигнут чиновников в дальнейшем не нарушать права этих лиц, а судей — к более тщательному разбирательству таких дел, учитывая в необходимых случаях обычаи и традиции этих народов, важность норм действующего законодательства, гарантирующих малочисленным народам особые права.

Выводы и рекомендации

Для справедливого разрешения судебных дел, где в любом процессуальном качестве принимают участие лица, относящиеся к малочисленным народам, необходимо разработать единые критерии рассмотрения таких дел. Это может быть отражено в специализированном постановлении Пленума Верховного Суда России, которое должно быть разработано с привлечением специалистов, работающих в этой области (юристов, этнографов и других).

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р / СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

² <<http://www.vsrif.ru>>.

³ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832.

Также целесообразно разработать методические рекомендации для судей, рассматривающих дела с участием коренных малочисленных народов по вопросам применения норм обычного права и учета традиций этих народов; в ряде случаев нужно предусмотреть обязательное привлечение экспертов-антропологов, особенно при рассмотрении уголовных дел.

Для обеспечения доступа представителей малочисленных народов к правосудию необходимо предусмотреть снижение или полную отмену оплаты судебных расходов по делам о защите исконной среды обитания и традиционного природопользования, а также включить этих лиц в перечень граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи, предусмотренной Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации"¹.

Для снижения нагрузки на суды и обеспечения для лиц из числа малочисленных народов возможности осуществлять свои права беспрепятственно необходимо устранить пробелы в федеральном законодательстве, и в первую очередь — разработать и утвердить на федеральном уровне более простой порядок добровольного установления национальной принадлежности для малочисленных народов, который будет предусматривать судебную процедуру национальной идентификации только в исключительных, спорных случаях. Логично вернуться к ранее существовавшей практике выдачи таких свидетельств органами местного самоуправления, наделив эти органы соответствующими полномочиями.

¹ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

**РОЛЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
В ЗАЩИТЕ ИСКОННОЙ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ
И ТРАДИЦИОННОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
СЕВЕРА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ**



С.Я. ПАЛЬЧИН,
*Уполномоченный по правам
коренных малочисленных народов
в Красноярском крае*

Появление в Красноярском крае должности Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов стало действительно неординарным событием не только в Российской Федерации, но и в мире. И до сих пор Красноярский край остается единственным регионом, где функционирует данный правовой механизм.

Впервые данная законодательная норма была прописана в новом Уставе объединенного Красноярского края, принятом 5 июня 2008 года. Чуть позже в Закон края "Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае" были внесены изменения, и омбудсмен по правам коренных малочисленных народов был наделен соответствующими правами и обязанностями.

4 декабря 2008 года автор этой статьи на сессии Законодательного Собрания Красноярского края был утвержден на должность Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае.

В настоящее время правовой статус и основы деятельности Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов определены главой IV закона Красноярского края от 25 октября 2007 года № 3-626 "Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае" (в ред. закона Красноярского края от 26 июня 2008 года № 6-1876).

Законодательная инициатива краевых парламентариев не осталась незамеченной федеральным центром, и через полтора года Президентом Российской Федерации был издан Указ от 4 декабря 2009 года № 1381 "О типовых государ-

ственных должностях субъектов Российской Федерации", где данная должность присутствует в перечне должностей.

Согласно закону края должность Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае (далее — Уполномоченный) учреждена в целях государственной защиты прав коренных малочисленных народов, проживающих на территории края, их соблюдения органами государственной власти края, органами местного самоуправления и должностными лицами.

В своей деятельности Уполномоченный руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными международными принципами и нормами, в том числе Декларацией ООН о правах коренных народов, рекомендациями договорных органов ООН, законодательством Российской Федерации, а также Уставом и законами Красноярского края.

В соответствии со статьей 22 Закона Красноярского края "Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае" омбудсмен по правам коренных народов вправе:

- участвовать в рассмотрении жалоб и иных обращений на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, вследствие которых были нарушены права граждан из числа коренных малочисленных народов;

- при проведении проверок вправе самостоятельно или в составе комиссии беспрепятственно посещать государственные органы края и органы местного самоуправления, знакомиться с условиями проживания и быта коренных малочисленных народов или отдельных их представителей;

- вести мониторинг выполнения федерального и краевого законодательства в отношении коренных малочисленных народов на территории края и проводить анализ соблюдения их прав и социальных гарантий, условий проживания и культурно-национального развития;

- обращаться к субъектам права законодательной инициативы с предложениями о рассмотрении проектов нормативных правовых актов края либо о внесении изменений в действующие акты, затрагивающие права коренных малочисленных народов;

- вносить в Законодательное Собрание, Совет администрации края предложения по разработке концепции национальной и этнической политики, разработке мер, направленных на обеспечение прав и законных интересов коренных малочисленных народов, краевых целевых программ по улучшению условий их проживания и быта, развитию образования и национальной культуры;

- вправе посещать и участвовать в работе совещаний и коллегий, проводимых органами государственной власти края и местного самоуправления, правоохранительными органами при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов;

- выступать по доверенности в суде в защиту прав представителей коренных малочисленных народов;

- взаимодействовать с созданными на территории края ассоциациями, общественной палатой коренных малочисленных народов и иными общественными

организациями, осуществляющими свою деятельность в сфере защиты прав коренных малочисленных народов;

ежегодно представлять в Законодательное Собрание края специальный доклад по соблюдению прав коренных малочисленных народов на его территории.

Ежегодный доклад Уполномоченного — один из наиболее действенных механизмов в защите прав коренных народов. В его основу, как правило, включаются:

индивидуальные и коллективные обращения граждан и общественных организаций коренных народов в адрес Уполномоченного;

переписка Уполномоченного с органами государственной власти и органами местного самоуправления;

доклады и выступления, прозвучавшие на совещаниях, конференциях, семинарах, "круглых столах", в которых принимал участие Уполномоченный;

материалы, полученные в ходе взаимодействия с общественными организациями коренных народов;

публикации в средствах массовой информации;

официальные статистические данные;

беседы Уполномоченного с гражданами в ходе личных встреч и приемов.

Опыт опубликования докладов за 2009—2011 годы¹ показывает, что органы государственной власти края и органы местного самоуправления чаще всего позитивно реагируют на замечания и недостатки, отраженные в докладе. Но иногда представители этих органов бывают крайне раздражены отдельными выявленными фактами нарушения прав коренных малочисленных народов.

Так, по итогам доклада за 2010 год власти Таймырского (Долгано-Ненецкого) муниципального района первоначально негативно восприняли информацию о наличии современных форм рабства на территории, фактах неудовлетворительной профилактики распространения туберкулеза, массовых нарушений жилищных прав граждан, относящихся к коренным малочисленным народам и другим негативным явлениям. Позже они согласились провести общественные слушания, на которых представители гражданского общества подтвердили изложенную в докладе информацию. Власти района были вынуждены внести коррективы в свою работу, что пошло на пользу и коренным народам, и органам местного самоуправления. Депутаты Законодательного Собрания Красноярского края при поддержке правительства Красноярского края направили дополнительные финансовые средства на мероприятия, призванные устранить нарушения прав коренных народов, выявленные и отраженные в докладе. Общий объем финансирования коренных малочисленных народов в крае на 2011 год увеличился на 54 млн. рублей.

Конечно, далеко не все проблемы были решены, но данный пример приведен в качестве аргумента в пользу эффективности данного правового института и готовности органов власти Красноярского края конструктивно решать обозначенные Уполномоченным проблемы.

Как показывает практика, доклады Уполномоченного вызывают интерес не только у чиновников края. В последнее время к ним стали проявлять интерес научные сотрудники.

¹ <<http://ombudsmankk.ru/library/proceedings>>.

Информация, представленная в докладах, интересна специалистам в области организации образования коренных малочисленных народов. Так В.А. Минов, известный в Красноярском крае специалист в области дидактики, опирался в своей работе "Подход к переустройству образования кочевников Таймыра" на отдельные сведения и выводы Уполномоченного. Ученые из Барнаула, в том числе И.В. Жерелина, использовали материалы доклада за 2010 год, характеризующие социально-экономическое положение коренных народов Таймыра, в своей работе "Проект схемы комплексного использования и охраны водных объектов бассейна реки Пясины". Информацией, изложенной в докладе, пользуются также студенты высших учебных заведений и средних специальных образовательных учреждений.

Большое внимание в докладах уделяется особенностям жизни коренных малочисленных народов, их менталитета, физического здоровья, психики и так далее.

Можно сказать, что учреждение данной должности является признанием факта, что в вопросах государственного регулирования организации жизнедеятельности северных народов необходим учет всех этнических особенностей.

По мнению Уполномоченного, одной из системных ошибок в регулировании вопросов социально-экономического развития коренных народов является попытка применения общероссийских стандартов и подходов к решению их специфических проблем. Даже среди государственных деятелей бытует мнение, что все народы России равны и должны жить по единым правилам и порядкам. При этом как-то забывается, что речь идет о равенстве в правах, а достижение равенства может осуществляться различными методами и подходами. Это как раз зависит от самобытности народов, условий их проживания и, если хотите, шансов на выживание в условиях доминирующего большинства.

Данный взгляд далеко не нов. Еще государь-император Александр I, принимая в 1822 году Устав об управлении инородцев, подчеркивал: "...кочующие инородцы составляют особенное сословие", "...кочующие инородцы остаются вообще на прежних их правах", то есть руководствуются обычным правом.

Доказательством тому являются коренные народы Красноярского края: ненцы, эвенки, долганы, нганасаны, кеты, селькупы, чулымцы, энцы; все ведут уникальный, отличный от других, образ жизни, имеют различный исторический опыт выживания в труднейших климатических условиях Севера. У одних более развито оленеводство, у других — рыболовство, третьи традиционно живут земледелием, кто-то первостепенно занят охотой и так далее. Если внимательно рассмотреть занятия оленеводством или рыболовством, то и здесь найдется много серьезных отличий. К примеру, крупнотадное ненецкое оленеводство с полусвободным выпасом оленей существенно отличается от таежного эвенкийского оленеводства, где оленей часто содержат в изгороди. Рыболовство чулымцев и в методах, и в характере, и в объемах выловленной рыбы отличается от рыболовства долган. И, конечно же, народы существенно разнятся потенциалом развития.

Для наглядности приведем численность коренных малочисленных народов Красноярского края согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 года¹.

Национальность	Муниципальные образования			Всего по Красноярскому краю
	Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район	Эвенкийский муниципальный район	Туруханский, Северо-Енисейский, Енисейский, Тухтетский и другие муниципальные образования края, в том числе ЕМО г. Норильск	
Долганы (долган, дулган, саха (с языком долганским), талабайцы)	5393	48	369	5810
Кеты (асаны, богденцы, денг, дьянь, енисейцы, земшаки, инбаки, кето, остяки)	19	207	731	957
Нганасаны (авамские, ня, тавгийцы)	747	6	54	807
Ненцы (не, ненач, ненэй ненэц, не-нэйне, ненэчэ, нещанг, пян хасова, хандеяры)	3494	8	131	3633
Селькупы (остяки (с языком селькупским), сёлкуп, суссе кум, чумыль-куп, шелькуп, шешкум)	9	1	271	281
Чулымцы (карагасы томские, чулымские татары, чулымские тюрки)	0	0	145	145
Эвенки (илэ, манегры, мурчен, орочён (с языком эвенкийским), тангус, тонгус, тунгус, тунгусы, эвенк)	266	3583	523	4372
Энцы (маду, могади, пэ-бай, сомату, энъчо, энэтэ)	204	0	17	221
Всего	10 132	3853	2241	16 226
Процентное соотношение к общей численности населения	29,42%*	23,70%**		0,57%***

* По данным Всероссийской переписи 2010 года, численность постоянного населения в Таймырском (Долгано-Ненецком) муниципальном образовании составила 34 432 человека.

** По данным Всероссийской переписи 2010 года, численность постоянного населения в Эвенкийском муниципальном образовании составила 16 253 человека.

*** По данным Всероссийской переписи 2010 года, численность постоянного населения в Красноярском крае составляла 2 828 187 человек.

¹ Таблица подготовлена на основании статистических данных, опубликованных на сайте территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Красноярскому краю / <<http://www.krasstat.gks.ru/>>.

При внимательном изучении таблицы видно, что у таких народов, как чулымцы, энцы, селькупы (145, 221, 281 человек соответственно), потенциал развития крайне мал даже по сравнению с такими малочисленными народами, как долганы, ненцы или эвенки.

Решение любого вопроса, в том числе изучения, сохранения и развития родного языка, для чулымцев, энцев, кетов, нганасанов да и других малочисленных народов вряд ли будет под силу без посторонней помощи.

Точно так же остро стоят и вопросы жизнеобеспечения. Традиционно аборигены Севера и Сибири живут в отдаленных уголках края, на значительном транспортном расстоянии, куда, как в песне поется, "только самолетом можно долететь". Но обязанность государства по обеспечению прав граждан на наивысший достижимый уровень здоровья, образование, доступ к чистой питьевой воде, достаточные жилищные условия и так далее никто не отменял. Более того, Россия несет историческую ответственность за сохранение даже самых малочисленных народов.

По мнению Уполномоченного (и это мнение отражено в докладах), сегодня первостепенной задачей государства должна стать реализация экономических прав коренных малочисленных народов. Это наиболее уязвимое место в обеспечении жизнедеятельности аборигенов. Родовые земли, уголья подвергаются существенному промышленному прессу — загрязняются, отчуждаются, уничтожаются гусеницами тяжелой техники или в результате сейсморазведки. Животный и растительный мир стремительно беднеет, темпы его воспроизводства замедляются, а в некоторых местах и вовсе прекратились. А ведь это всё — так называемый кормящий ландшафт, который веками обеспечивал жизнь аборигенов и без которого разрушится их духовная и материальная культура, соответственно, исчезнут и сами народы.

Унификация российского законодательства в вопросе предоставления (распределения) земельных, водных участков на конкурсах и аукционах поставила в один ряд и аборигена, обеспечивающего свои насущные потребности, и дельца, наживающегося на растительных и биологических природных ресурсах. Коренной северянин, много веков назад выиграв у самой природы конкурс на право пользования ее дарами, сегодня проигрывает притязаниям более образованного, материально обеспеченного, продвинутого в вопросах коммерции представителя доминирующего национального большинства. В последние годы из федерального законодательства последовательно "вымывались" преференции, льготы, упрощенный порядок пользования коренными народами земельными и природными ресурсами.

Но давайте вспомним, что в свое время эти пресловутые преференции и льготы появились вследствие трудных жизненных обстоятельств коренных народов — низкого материального достатка, неразвитости инфраструктуры мест проживания, недоступности государственных и муниципальных услуг. И сегодня многие ненцы, долганы, эвенки и представители других коренных народов не имеют возможности оперативно обратиться в налоговую инспекцию, пенсионный фонд, фонд социального страхования и многие другие учреждения, кото-

рые, как правило, расположены в административных центрах районов и до которых добираться очень затратно, а порой и невозможно.

Уполномоченному приходится констатировать снижение степени защищенности исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов края. К сожалению, Красноярский край — один из немногих северных регионов, где так и не получили развития территории традиционного природопользования (ТТП) коренных малочисленных народов Севера. Лишь в последнее время, после многих выступлений Уполномоченного, в органах власти края началась активная дискуссия по этому поводу, но не факт, что эти разговоры закончатся продуктивно.

Приходится констатировать, что существует сопротивление органов местного самоуправления организации на их территории ТТП. В качестве примера можно привести Таймырский (Долгано-Ненецкий) муниципальный район, где проживают 10 132 представителя коренных малочисленных народов, составляющих 29,42 процента от общего населения района и где вся территория района является исконной средой обитания, традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных этносов Севера. Тем не менее местное руководство не желает идти не то что на организацию ТТП, но даже на создание хотя бы одного рыбопромыслового участка в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Под предлогом общедоступности охотничьих и рыбопромысловых участков для аборигенов участки коренных таймырцев, которые они традиционно занимали, выставляют на конкурсы и аукционы и передают в распоряжение ново-явленным предпринимателям, для которых животный мир — лишь объект наживы.

Учитывая, что Таймыр и Эвенкия стоят на пороге интенсивного промышленного развития, именно сейчас необходимо создать эффективные природосберегающие механизмы, в том числе создавать территории традиционного природопользования — не для того чтобы исключить промышленное освоение недр, а для того чтобы минимизировать вредное воздействие этого освоения как на окружающую природную среду, так и на образ жизни коренных народов.

Еще один системный недочет Уполномоченный видит в недостаточном консультировании органов государственной власти и органов местного самоуправления с коренными малочисленными народами. А ведь с принятием Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о правах коренных народов вводится новый международный правовой принцип — свободного, предварительного, осознанного согласия коренных народов перед принятием органами власти решений, так или иначе затрагивающих жизнедеятельность коренных народов.

Уполномоченный в своих докладах неоднократно обращал внимание органов власти всех уровней на необходимость более тщательного консультирования с представительными органами коренных народов и непосредственно с са-

ими гражданами из числа коренных народов на сходах и собраниях. Результат этих встреч в обязательном порядке должен учитываться при принятии решений, особенно если это касается вопросов земли.

Уполномоченный также обращает внимание, что порой сами представители коренных народов не проявляют должной активности по отстаиванию своих индивидуальных и коллективных прав. Преградой являются низкая правовая грамотность коренных народов, отсутствие в местах их проживания электронных и печатных носителей правовых ресурсов, особенности психологии местного этнического населения, удаленность надзорных, судебных и иных органов, призванных содействовать восстановлению прав граждан, от исконных мест проживания коренных народов.

Проблемы усугубляет заявительный характер обращений и реагирования этих органов. Как правило, без заявлений или информации в СМИ сотрудники правоохранительных структур не реагируют на нарушения прав человека. В отличие от них Уполномоченный целенаправленно изучает, анализирует условия жизни исконных северян на предмет соблюдения их прав. Для этого он выезжает в места их проживания — стойбища оленеводов, промысловые точки рыбаков, охотников, на фактории и в поселки. Посещая места проживания коренных малочисленных народов, Уполномоченный не только выявляет нарушения, но и пропагандирует общечеловеческие ценности, просвещает земляков в области прав человека, рассказывает об успешных правозащитных практиках, помогает оформлять обращения различного характера.

Подспорье в данной работе оказывают общественные представители Уполномоченного, проживающие в местах проживания коренных малочисленных народов, а также сотрудники аппарата Уполномоченного.

Деятельность Уполномоченного не ограничивается только территорией Красноярского края. В июле прошлого 2011 года автору статьи представилась возможность поделиться опытом своей работы на сессии Экспертного механизма ООН по правам человека в Женеве. Позиционируя государство на международном уровне, Уполномоченный сделал акцент на важности конструирования диалога между властью и обществом.

Уполномоченный принимает активное участие в работе конференций регионального, межрегионального, федерального и международного уровней. Инициативы и предложения, высказываемые на подобных мероприятиях, находят поддержку. Так, в апреле 2012 года в структуре Сибирского федерального университета создан научно-образовательный Центр "Современные проблемы коренных малочисленных народов Севера и Сибири", его руководителем стал ректор университета Евгений Ваганов, а исполнительным директором назначен Василий Нечаев, неоднократно избиравшийся депутатом Законодательного Собрания Красноярского края от Таймыра.

В заключение отмечу, что в своей работе Уполномоченный ощущает серьезную поддержку губернатора Красноярского края Л.В. Кузнецова, депутатов краевого парламента и лично председателя Законодательного Собрания Красноярского края А.В. Усса. Конструктивный диалог у Уполномоченного склады-

вается с правительством края. На обращения Уполномоченного с пониманием реагируют сотрудники прокуратуры, Управления внутренних дел МВД Российской Федерации по Красноярскому краю и другие должностные лица государственных органов края.

Это дает основание надеяться, что результативность деятельности Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае будет только возрастать, а его замечания и рекомендации станут обязательными для исполнения всеми должностными лицами края во благо коренных малочисленных народов.



Олени Ямала.
Фото М. Окотэтто



Добыча нефти в Канинской тундре. Ненецкий автономный округ.
Фото из архива АКМНСС и ДВ РФ



Хорошая будет строганина...



Старейшина



Мастерица

Фото из архива АКМНСС и ДВ РФ



Община "Калм". Хабаровский край.
Фото Т. Пассар



Община "Монгол-Вальдю". Хабаровский край.
Фото Г. Волковой



Оленевод. Якутия, Алданский улус.
Фото М. Погодаева



Стойбище оленеводов. Ямал.
Фото из архива АКМНСС и ДВ РФ



Лидер гонки. День оленеводов. Таймыр, п. Носок.
Фото С. Сизоненко



Гонки на оленьих упряжках. День оленеводов. Таймыр, п. Носок.
Фото С. Сизоненко



Кто сильнее... Праздник оленеводов "Алмазный олень".
Якутия, Анабарский улус.
Фото М. Тодышева



Кто выше и дальше? На празднике оленеводов "Алмазный олень".
Якутия, Анабарский улус.
Фото М. Тодышева



Жаркая схватка. День оленеводов. Таймыр, п. Носок.
Фото С. Сизоненко



Прыжки через нарты. День оленевода. Таймыр, п. Носок.
Фото С. Сизоненко



Победитель! День оленевода. Таймыр, п. Носок.
Фото С. Сизоненко



Соревнования женщин-оленеводов. День оленевода.
Таймыр, п. Носок.
Фото С. Сизоненко



Я тоже буду оленеводом. Таймыр.
Фото С. Сизоненко



Счастье...
Фото из архива АКМНСС и ДВ РФ



Рыба — основной вид этнической пищи
коренных малочисленных народов Севера.
Фото из архива АКМНСС и ДВ РФ



В эвенкийском стойбище.
Фото А. Буйлова



В гостях у оленеводов Якутии.
Фото из архива М. Погодаева



В чуме с мамой.
Фото из архива АКМНСС и ДВ РФ



Семья оленевода. Ямал.
Фото М. Окотэтто



Это мой олень. Ямал.
Фото М. Окотэтто



Пора в школу. Ямал.
Фото М. Окотэтто



Ветераны. Ямал.
Фото М. Окотэтто



На сессии Постоянного форума ООН по вопросам
коренных народов (май 2011 года).
Фото из архива Е. Королевой



Участники расширенного заседания
правительства Хабаровского края.
Фото из архива Г. Волковой

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

Редактор: *И.Н. Сосна*
Корректоры: *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич, И.В. Шумская*
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 25.10.2012. Формат 60х84 1/8. Усл. печ. л. 33,94.
Тираж 300 экз. Заказ №