

---

---

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА  
И ГРАЖДАНИНА

---

---

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СЕВЕРНЫХ НАРОДАХ  
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:  
СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2012 г. Владимир Алексеевич Кряжков<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в статье анализируются особенности формирования российского законодательства о коренных малочисленных народах Севера и практика его применения за последние 20 лет. Выделяются этапы развития данного законодательства, его современное состояние, а также формулируются предложения по совершенствованию “аборигенного” законодательства и соответствующей правоприменительной практики.

**Annotation:** this article analyzes the peculiarities of Russian legislation on indigenous peoples of North and its application in practice over the past 20 years. Stand development stages of this legislation and its current status, and formulate proposals for improving the “natives” of legislation and enforcement.

**Ключевые слова:** российское законодательство, коренные малочисленные народы Севера, совершенствование “аборигенного” законодательства и правоприменительной практики.

**Key words:** Russian legislation, indigenous peoples of North, improving “aboriginal” national legislation and law enforcement practices.

1. В Российской Федерации в течение уже 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 (ст. 71, 72, 76) данное законодательство является двухуровневым, т.е. 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, защиты прав национальных меньшинств, защиты 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. Подобное не только обеспечивает сохранение их самобытной культуры, но и способствует лучшей адаптации этих этносов к современным социальным условиям<sup>2</sup>.

2. В ходе формирования “аборигенного” законодательства четко выделяются три разных по интенсивности и правовому содержанию этапа<sup>3</sup>.

**Первый этап** (начало 90-х годов и до принятия Конституции РФ 1993 г.) – это период, когда Российская Федерация становится самостоятельным государством и проблемы коренных малочисленных народов Севера получают новое разрешение в праве. Им гарантируются права на пользование

---

<sup>1</sup> Профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ – ВШЭ, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

<sup>2</sup> См.: Попков Ю.В. Коренные малочисленные народы Севера в глобальном и региональном контексте // Журнал ЭКО. 2011. № 9. С.76.

<sup>3</sup> О некоторых характеристиках данного законодательства см.: Королев С.Н. Проблемы законодательства о коренных малочисленных народах Севера // Гос. и право. 1996. № 7. С. 20–23; Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. Томск, 2004; Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005. С. 257–380; Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 71–107.

землей и традиционную хозяйственную деятельность (ст. 4, 14, 51, 89, 90, 94 Земельного кодекса РСФСР 1991 г.<sup>4</sup>), на родной язык (Закон РФ “О языках народов РСФСР” от 25 октября 1991 г.<sup>5</sup>), обеспечивается протекционизм государства в отношении их культуры (ст. 22 Основ законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.<sup>6</sup>), допускается организация местного самоуправления с учетом национально-этнических особенностей населения, а значит, и народов Севера (ст. 1, 3 Закона РФ “О местном самоуправлении в Российской Федерации” от 6 июля 1991 г.<sup>7</sup>), предусматривается, что при пользовании недрами в местах проживания малочисленных народов часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов РФ, используется для социального и экономического развития данных народов (ст. 42 Закона РФ “О недрах” от 21 февраля 1992 г.<sup>8</sup>).

Указом Президента РФ “О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера” от 22 апреля 1992 г.<sup>9</sup> ставилась задача определить территории традиционного природопользования как неотъемлемое достояние малочисленных народов Севера, передать бесплатно их общинам и семьям пастбища, охотничьи, рыболовные и другие угодья в пожизненное наследуемое владение или аренду.

На основе федеральных установлений начинается складываться региональное законодательство о защите прав малочисленных народов Севера. Бесспорным лидером в данном отношении стал Ханты-Мансийский автономный округ, где 5 февраля 1992 г. было принято не имеющее аналогов в стране Положение о статусе родовых угодий<sup>10</sup> – особых территорий, которые выделялись представителям коренных народов в местах их исконного проживания и хозяйствования в бесплатное пожизненное наследуемое владение для традиционного природопользования.

<sup>4</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

<sup>5</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

<sup>6</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

<sup>7</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.

<sup>8</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 834.

<sup>9</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 356.

<sup>10</sup> См.: Статус малочисленных народов России (Правовые акты и документы) / Сост. В.А. Кряжков. М., 1994. С. 310–321.

Если характеризовать в целом первый этап законотворчества в рассматриваемой сфере, то необходимо отметить, что оно:

осуществлялось на фоне высокой общественно-политической активности коренных малочисленных народов, их объединений и депутатов из числа данных народов, отстаивавших аборигенные права и интересы в федеральных и региональных представительных органах государственной власти;

не имело надлежащих основ в действующей Конституции (специальный статус коренных малочисленных народов подразумевался лишь опосредованно – через закрепление защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни как предмета совместного ведения федеральных и региональных органов государственной власти), но было ориентировано на международно-правовые стандарты прав коренных народов, сопрягалось с попытками ратифицировать Конвенцию МОТ “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах” (этот вопрос по инициативе депутата А.В. Кривошапкина даже включался 13 февраля 1992 г. в повестку четвертой сессии Верховного Совета РФ<sup>11</sup>);

отличалось интенсивностью и охватом наиболее существенных отношений с участием коренных малочисленных народов, но не имело необходимых глубины и всесторонности. При этом, однако, складывающееся правовое регулирование вселяло оптимизм и обрисовывало законодательные перспективы.

**Второй этап** (1993–2001 гг.) связан прежде всего с принятием новой Конституции РФ, в которой Российское государство с полной определенностью взяло на себя обязательства гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69)<sup>12</sup>. Это создавало предпосылки для правового регулирования, обеспечивающего решение

<sup>11</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 11. Ст. 533.

<sup>12</sup> Данное положение, отметим, логично дополняет установление Конституции о России как части мирового сообщества (преамбула, ст. 79), включении в ее правовую систему общепризнанных принципов и норм международного права (ч. 4 ст. 15), признании и гарантировании прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ч. 1 ст. 17), об обязательствах не отрицать и не умалять другие кроме основных прав и свобод общепризнанные права и свободы человека и гражданина (ч. 1 ст. 55).

названной задачи. Соответствующие положения, касающиеся различных сторон жизнедеятельности малочисленных народов (землепользования, традиционного природопользования, участия в публичных делах, языка, культуры, образования и др.), получили закрепление в ряде отраслевых федеральных и региональных законов<sup>13</sup>. В эти годы были также приняты специализированные законы, в которых малочисленные народы и лица, относящиеся к ним, являлись уже не вспомогательными, а профильными субъектами отношений. К числу данных законов в первую очередь следует отнести Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г.<sup>14</sup> Он “скрепил” правовые основы статуса малочисленных народов, стимулировал появление иных специализированных федеральных законов – о территориях традиционного природопользования<sup>15</sup> и общинах малочисленных народов<sup>16</sup>.

К достижениям рассматриваемого периода необходимо отнести предпринимаемые государством шаги к подписанию Европейской хартии о региональных языках и языках меньшинств<sup>17</sup> и ратификацию Российской Федерацией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств<sup>18</sup>. Указанная Конвенция, став согласно Конституции РФ (ч. 1 ст. 15) частью российской правовой системы, несомненно, усилила гарантии правового статуса коренных малочисленных народов Севера.

Можно утверждать, что на данном этапе в соответствии с Конституцией РФ 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 РФ 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 и Чукотский автономные округа; о языках, фольклоре и некоторых других элементах традиционной культуры (республики Карелия и Саха (Якутия), Магаданская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа)<sup>19</sup>.

Одной из региональных правозащитных гарантий (ввиду уникальности ее следует отметить особо) является учреждение в Ханты-Мансийском автономном округе Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера в составе Думы автономного округа<sup>20</sup>. Эта Ассамблея, если выделить главное, не только выступает как организационно-правовая форма представительства данных народов, но и демонстрирует новое понимание прав меньшинств в парламенте, способность поиска компромиссов и учета их позиции при принятии соответствующих решений.

**Третий этап** (начало 2000-х по настоящее время) отражает современную ситуацию в российском законодательстве о коренных малочисленных народах. Если говорить обобщенно, она характеризуется “правовой стагнацией” и откатом от прежних позиций. Об этом свидетельствуют:

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 жизни<sup>21</sup>, а также определение: а) перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации<sup>22</sup>; б) перечня мест традиционного проживания

<sup>13</sup> Данные акты достаточно полно приводятся в сб.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты / Сост. В.А. Кряжков. Кн. 2. М., 1999; Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты / Сост. В.А. Кряжков. Кн. 3. М., 2005; Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство / Сост. В.А. Кряжков. Кн. 4. М., 2007.

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>15</sup> См.: Федеральный закон “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 20 июля 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 39. Ст. 3122.

<sup>17</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 9. Ст. 849.

<sup>18</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 2833.

<sup>19</sup> См.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство / Сост. В.А. Кряжков. Кн. 4. С. 244–648.

<sup>20</sup> О нормативно-правовых основах и практике функционирования данного органа см.: Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа. 15 лет. Ханты-Мансийск, 2011.

<sup>21</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7341.

<sup>22</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 17 (Ч. 2). Ст. 1905.

ния и традиционной хозяйственной деятельности, видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов<sup>23</sup>; 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 лиц<sup>24</sup>; г) правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>25</sup>;

отмена в 2004 г. Федерального закона “Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации”, что, как вполне справедливо полагают некоторые исследователи, означает, по сути, отказ государства от проведения особой политики, учитывающей специфику районов Севера и проживающих здесь коренных народов<sup>26</sup>;

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;

<sup>23</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

<sup>24</sup> См.: приказ Минрегионразвития России от 9 декабря 2009 г. № 565 (Опубликован не был) // СПС “КонсультантПлюс”.

<sup>25</sup> Утверждены постановлением Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 217 (см.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 12. Ст. 1428). Можно отметить, что введение данных Правил, по сути, представляет собой установление новой государственно-правовой формы поддержки социально-экономического развития северных народов вместо ранее используемого для этих целей программно-целевого метода, который еще недавно рассматривался как наиболее целесообразный (см.: Концепция федеральной целевой программы “Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года”. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 1661-р // Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (Ч. 2). Ст. 6029).

<sup>26</sup> См.: Харючи С.Н. Создание комплексной системы законодательства защиты прав коренных малочисленных народов Севера в Российской Федерации – необходимое условие социально-экономического развития коренных народов и северных территорий // Вопросы взаимоотношений коренных малочисленных народов с промышленными компаниями (Опыт, практика сотрудничества, документы). М., 2009. С. 7.

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

использование субъектами РФ 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 РФ устанавливать квоты представительства в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления.

Обвальное умаление прав отдельных групп коренных малочисленных народов Севера произошло при объединении автономных округов (Долгано-Ненецкого, Эвенкийского и Корякского) с субъектами РФ, в состав которых они входили<sup>27</sup>. Вместо прежних полноценных национально-территориальных образований были созданы административно-территориальные единицы с особым статусом в границах субъекта Федерации. При этом соответствующие народы лишились собственных законодательных и иных органов государственной власти, самостоятельного бюджета, непосредственного представительства в парламенте Российской Федерации, прямых финансовых и иных отношений с федеральными органами государственной власти. В результате наблюдается заметное снижение гарантий социальных и иных прав коренных народов<sup>28</sup>.

Действующее законодательство о коренных малочисленных народах, если его рассматривать с качественной стороны, декларативно, противоречиво и пробельно. Без надлежащего регулирования остаются ключевые отношения, связанные, например, с правом данных народов и лиц, относящихся к ним, на пользование землей (оно признается, но не наполняется юридическим содержанием, более того, изменяется в объеме 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

<sup>27</sup> См. соответствующие Федеральные конституционные законы от 14 октября 2005 г. и от 12 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; 2006. № 29. Ст. 3119.

<sup>28</sup> См.: Антонов С. Непочатый край // Новая газ. 2011. 1 апр.

до 25 лет<sup>29</sup>), на приоритетное природопользование (наблюдается тенденция сужения данного права<sup>30</sup>), на разного рода компенсации (возможность их получения не подкрепляется наличием должных правовых механизмов, во многом находится на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию), на культурное наследие и т.д.

Отдельные нормы – лишь украшение законодательства. Это касается, например, положений об уполномоченных представителях коренных малочисленных народов, этнологической экспертизе, участии представителей данных народов в экологической и этнологической экспертизах, о необходимости учета обычаев и традиций и др. Полностью заблокировано применение Федерального закона “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г. За 10 лет его существования 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<sup>31</sup>. Получается, что бездействие как злоупотребление публичными властными полномочиями поощряется и становится преградой в осуществлении законных прав.

<sup>29</sup> Динамика указанных изменений прослеживается при сопоставлении положений Земельного кодекса РСФСР 1991 г. с меняющимися положениями действующего земельного законодательства, Федерального закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов (п/п. 1 ч. 1 и 2 ст. 8) и Федерального закона о территориях традиционного природопользования (ч. 2 ст. 11).

<sup>30</sup> См., например: поправки в ст. 48 Федерального закона от 24 апреля 1995 г., внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. // *Собрание законодательства РФ*. 2011. № 1. Ст. 32; а также Федеральный закон “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” от 20 декабря 2004 г. // *Собрание законодательства РФ*. 2004. № 52. Ст. 5270; Федеральный закон “Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 24 июля 2009 г. // *Собрание законодательства РФ*. 2009. № 30. Ст. 3735.

<sup>31</sup> Анализ данных дел см.: *Кряжков В.А.* Указ. соч. С. 253–259; *Новикова Н.И., Якель Ю.Я.* Судебная защита права на традиционное природопользование: антрополого-правовые аспекты. М., 2006; *Транин А.А.* Традиционное природопользование и соблюдение прав коренных малочисленных народов России // *Гос. и право*. 2010. С. 26, 27.

Особо следует сказать о судебной правоприменительной практике. Ее анализ свидетельствует, что суды, разрешая дела с участием коренных малочисленных народов Севера, не улавливают специфики статуса этих народов и отношений, связанных с реализацией их прав в контексте с современной действительностью<sup>32</sup>. Более того, в некоторых случаях они ошибочно толкуют действующие нормы. Например, Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2010 г. № 27<sup>33</sup> 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 г. В этом же Постановлении право каждого на этническую идентификацию в порядке ч. 1 ст. 26 Конституции РФ без надлежащих обоснований было увязано с тем, как лицо “восприняло” язык, национальную культуру, традиционный образ жизни и хозяйственную деятельность соответствующей этнической общности<sup>34</sup>, т.е. 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. Достаточно спорная и ущербная установка, хотя бы потому, что для значительной части лиц из числа коренных малочисленных народов Севера родным языком является русский язык<sup>35</sup>.

Законодательный процесс и правоприменительная практика отягощаются некоторыми сопутствующими факторами. К таковым можно отнести:

кризис идей в правовом регулировании отношений с участием коренных малочисленных народов Севера. Это, на наш взгляд, отразила Концепция устойчивого развития коренных малочисленных

<sup>32</sup> Примером может служить дело, рассмотренное Приморским краевым судом 27 марта 2009 г., о пользовании механическими транспортными средствами на территории, переданной общине коренных малочисленных народов для охоты. Суд пришел к выводу, что подобное не допустимо, поскольку не согласуется с пониманием традиционного образа жизни данных народов (см.: *Мир коренных малочисленных народов – Живая Арктика*. 2009. № 22. С. 85, 86).

<sup>33</sup> См.: *Росс. газ.* 2010. 1 дек.

<sup>34</sup> В данном случае Верховный Суд РФ, интерпретируя указанное положение Конституции, с нашей точки зрения, вышел за пределы своих полномочий, поскольку подобное толкование – исключительная компетенция Конституционного Суда РФ (ст. 125 Конституции РФ).

<sup>35</sup> См.: *Что нужно знать о народах России*. Справочник для государственных служащих. М., 1999. С. 561, 562.

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г., в которой отсутствуют новые подходы и направления развития законодательства о данных народах<sup>36</sup>;

замалчивание Декларации ООН 2007 г. 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 (проработка этого вопроса, на которую нацеливало упомянутое выше Распоряжение Правительства РФ, продолжается уже более 10 лет) и Конвенции МОТ “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах” (на официальном уровне вопрос о ее ратификации не обсуждается);

имитацию правовых намерений, связанных с регулированием “аборигенных” отношений. О том, что это, к сожалению, становится правилом, свидетельствует неисполнение конкретными федеральными министерствами, например, ряда пунктов Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 21 февраля 2005 г.<sup>37</sup> (о разработке механизма согласования и принятия решений по вопросам взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами (ноябрь 2005 г.), о разработке опытного проекта создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов (2006–2008 гг.), о подготовке предложений о введении должности уполномоченного представителя коренных малочисленных народов Севера (декабрь 2005 г.)) и Плана мероприятий по реализации в 2009–2011 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2009 г.<sup>38</sup> (о подготовке правовых актов, обеспечивающих приоритетный доступ коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и охотничьим животным и в целом – возобновляемым природным ресурсам, регулирующих организацию землеустройства в местах проживания и хозяйственной деятельности этих народов; создание модельных территорий традиционного природопользования федерального значения);

ликвидацию на федеральном уровне государственных органов, непосредственно нацеленных на решение проблем северных народов. Госкомсевер России прекратил свое существование в 2000 г. Последним же в этом ряду стал Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, упраздненный постановлением палаты от 9 ноября 2011 г. № 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<sup>39</sup>;

попытки (вопреки требованиям Конституции РФ и международным нормам) обосновать ущербность внутригосударственной политики предоставления специальных прав национальным меньшинствам, хотя на международном уровне Россия последовательно осуждает любые проявления дискриминации этнических меньшинств<sup>40</sup>;

незнание судьями и другими юристами (отчасти ввиду отсутствия в юридических вузах и в системе повышения профессиональной подготовки соответствующих спецкурсов) основ “аборигенного” законодательства, что обуславливает его толкование и применение без коррекции на особенности положения коренных малочисленных народов Севера, их культуры, обычаев и традиций. В данном отношении, к сожалению, мало что изменилось, когда более 100 лет назад А.П. Чехов характеризовал русского юриста как мало знающего и не свободного от профессиональных предубеждений; он, замечает писатель, только судит и приговаривает, а куда идет преступник после суда и зачем, что такое тюрьма и что такое Сибирь, ему неизвестно, неинтересно и не входит в круг его компетенции<sup>41</sup>.

3. Каковы перспективы развития законодательства о коренных малочисленных народах Севера и соответствующей правоприменительной практики? Полагаем, есть ряд моментов, позволяю-

<sup>36</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

<sup>37</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 9. Ст. 736.

<sup>38</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4364.

<sup>39</sup> Проблематика коренных малочисленных народов Севера может составить один из предметов ведения специальной федеральной структуры, отвечающей за вопросы национального развития, межнационального благополучия и взаимодействия этносов. О необходимости создания такой структуры пишет в своей статье “Россия: национальный вопрос” В.В. Путин (см.: Независимая газ. 2012. 23 янв.).

<sup>40</sup> См.: *Минеев А.* Разговор ни о чем // Новая газ. 2011. 5 дек.

<sup>41</sup> См.: *Чехов А.П.* Из Сибири. Собр. соч. В 12-ти т. Т. 10. М., 1956. С. 25, 26.

щих надеться, что Российская Федерация будет более последовательна в эффективном решении вопросов данных народов<sup>42</sup>. Это предопределено самим фактом существования на протяжении уже нескольких столетий самобытных северных народов в российской действительности; действующей Конституцией, которая признает указанное обстоятельство и нацеливает на защиту их прав; наличием у мирового сообщества, частью которого считает себя и Россия, понимания, ясно выраженного в наработанных международно-правовых нормах, необходимости проводить в отношении коренных народов особую правозащитную государственную политику.

В настоящее время при совершенствовании рассматриваемого 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:

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 должных 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<sup>43</sup>, этноэкологических рефугиумов (убежищ)<sup>44</sup>, территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельно-

<sup>42</sup> К этому, отметим, призывают и международные организации. Так, Консультативный комитет по выполнению Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств рекомендовал российским органам государственной власти в приоритетном порядке твердо и последовательно заняться эффективным внедрением новых законов, касающихся коренных малочисленных народов Севера (см.: Мнение о Российской Федерации. Страсбург, 2002. С. 29, 63). Комитет по ликвидации расовой дискриминации на 73-ей сессии (28 июля – 15 августа 2008 г.), выражая обеспокоенность проблемами реализации отдельных прав коренных малочисленных народов, рекомендовал Российской Федерации рассмотреть вопрос о квотах данных народов, обеспечивающих их представительство в органах государственной власти и государственных учреждениях на федеральном и региональном уровнях, участие в принятии решений, затрагивающих права и законные интересы коренных народов; принять законодательные и иные эффективные меры для осуществления Федерального закона о территориях традиционного природопользования; закрепить порядок бесплатного землепользования со стороны коренных народов, а также предусмотреть порядок их преимущественного, льготного доступа к природным ресурсам; добиться 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 и используемых этими общинами, чтобы в лицензионных соглашениях предусматривались адекватные компенсации затрагиваемым общинам, и более не поддерживать строительство Эвенкийской ГЭС и осуществление других крупномасштабных проектов, угрожающих традиционному жизненному укладу коренных народов; рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции МОТ 169 (1989 г.) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах (см.: Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Российская Федерация (п. 20, 24, 30) // Distr. GENERAL. CERD /C/ RUS/ CO/ 19. 22 September, 2008. RUSSIAN).

<sup>43</sup> См.: *Транин А.А.* Вопросы экологической безопасности хозяйственной деятельности в Арктической зоне России и традиционное природопользование коренных малочисленных народов // *Гос. и право.* 2011. № 2. С. 59–64.

<sup>44</sup> См.: *Мурашко О.А.* Этноэкологический рефугиум: концепция сохранения традиционной культуры и среды обитания коренных народов Севера // *Этнографическое обозрение.* 1998. № 5. С. 87–91.

сти<sup>45</sup> и др.) с особым правовым режимом (обеспечивающим целевое использование территорий, защиту прав коренных народов, в том числе во взаимоотношениях с субъектами нетрадиционной хозяйственной деятельности) для осуществления оленеводства и других видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Второй 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 право субъектов РФ 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, т.е. с определением организаций и лиц, имеющих право выступать от имени соответствующих этнических сообществ во взаимодействии с органами публичной власти и промышленниками; наделить общественные объединения коренных 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 вопросы, связанные с этнической идентификацией лиц, относящихся к народам Севера, а также этнических групп, претендующих на включение в это сообщество;

с закреплением условий обретения лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, специальных прав, а также пользование этими правами лицами, не относящимися к данным народам, но находящимися в родственной связи с представителями коренного народа и ведущими традиционный образ жизни; с защитой прав коренных малочисленных народов на культурное наследие во всем его многообразии; с использованием обычаев и традиций в правовой практике.

Рассматриваемое правовое регулирование должно быть не спорадическим (таковым оно является в данный момент), а плановым, базироваться на комплексном плане законодательных работ, ориентированном на принятие нормативных правовых актов на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу с охватом политических, социально-экономических и духовных основ статуса коренных малочисленных народов. При этом следует через региональное регулирование обеспечивать привязку федерального стандарта прав к конкретным правоотношениям с учетом специфики положения данных этнических сообществ.

По мере накопления правового материала необходимо осмысливать возможности его систематизации. Это – условие, обеспечивающее обзорность, доступность и правильность применения законодательства, позволяющее выявлять и устранять имеющиеся в нем пробелы, несогласования и противоречия. С указанных позиций, например, в Ханты-Мансийском автономном округе 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. Схожие меры допустимы при регулировании отношений в сфере традиционной хозяйственной деятельности народов Севера, причем не только в названном автономном округе и других субъектах РФ, 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, т.е. 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

<sup>45</sup> См.: Галиновская Е.А. О совершенствовании законодательства о традиционном проживании и традиционном природопользовании коренных малочисленных народов // Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Науч.-информ. бюллетень. Вып. 7. Совет Федерации, 2008. С. 143–145.

и коллизионность норм, наличие в российском прошлом подобных кодификационных актов – Устава об управлении инородцев 1822 г. и Положения об инородцах 1892 г.). Вопрос нуждается в обсуждении. Вместе с тем Российская Федерация, на наш взгляд, пока не готова к проведению, по сути, правовой реформы в силу того, что государственно-правовые воззрения в данной сфере еще не обрели ясности, бесспорности и устойчивости, 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 о данных народах 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 РФ, а также в конституционных (уставных) судах субъектов РФ (в Якутии, например, где такой суд функционирует около 20 лет, его роль в защите прав северных народов весьма заметна)<sup>46</sup>;

<sup>46</sup> О правозащитных возможностях конституционного правосудия в данном отношении см.: *Кряжков В.А.* Защита прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах Российской Федерации: практика и перспективы // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3 (9). С. 3–8.

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, было лишь дважды – в 2001 и 2002 гг.); возможно, есть необходимость вернуться к вопросу об учреждении института уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в России<sup>47</sup>;

субъекты РФ, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, учреждали должности уполномоченных по правам этих народов с учетом, что такая должность рассматривается как типовая для субъектов РФ<sup>48</sup> и достаточно востребована, если судить по опыту работы Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае<sup>49</sup>.

Таким образом, российское законодательство о коренных малочисленных народах Севера и практика его применения – формирующаяся правовая реальность с 20-летним стажем. Она может характеризоваться как неустойчивая, противоречивая, часто имитационная, по многим параметрам находящаяся в начальном состоянии, недостаточно согласованная с международно-правовыми требованиями. Однако необходимость более внимательного отношения к правам коренных малочисленных народов диктуется соответствующими положениями Конституции РФ и нормами международного права, и, надо полагать, государственнo-правовая политика в рассматриваемой сфере будет корректироваться.

<sup>47</sup> Такое предложение формулировалось в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ “О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 26 мая 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 24. Ст. 2260.

<sup>48</sup> См.: Указ Президента РФ “О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации” от 4 декабря 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 49. Ст. 5921.

<sup>49</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае о соблюдении конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2010 году. Красноярск, 2010.