

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

ПРАВО КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

В.В. Кряжков. КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ. М.: Норма, 2010. 560 с.

Краткая аннотация: в рецензии выделяются основные авторские положения и выводы, даются их характеристика и оценка, подчеркивается значимость для юридической науки и практики.

Annotation: the review deals with the description and appreciation of the main author's positions and conclusions. Their significance for judicial science and practice is underlined.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Севера, статус малочисленных народов, этническая самоидентификация, национально-территориальное образование, участие в управлении, этническая культура, автономия.

Key words: non-numerous indigenous northern peoples, status of non-numerous peoples, ethnic self-identification, national and territorial formation, participation in administration, ethnic culture, autonomy.

Рецензируемая книга посвящена осмыслению правового опыта прошлого, настоящего и вызовов будущего малочисленных народов Российской Федерации. Данное исследование – необходимый сегмент в поисках нового качества роста единой многонациональной России. В этой содержательной и емкой монографии дана на редкость полная характеристика развития института коренных малочисленных народов. В ней исчерпывающе отражен весь аспект многочисленных проблем его законодательного регулирования. При этом авторское исследование основано на огромном тщательно отобранном нормативно-правовом и научном материале, правоприменительной практике. Их многоаспектный анализ дает все основания поместить книгу В.А. Кряжкова на полку самых популярных в академической среде энциклопедий. Для тех же, кто занимается изучением права малочисленных этносов, издание будет настольным юридическим пособием.

Данная оценка связана с тем, что автору удалось успешно решить поставленные задачи: определены особенности статуса коренных малочисленных народов в современной России, запечатлевшего “эманации” досоветского, советского и постсоветского (переходного) времени и ориентированные, хотя и не всегда последовательно, на общепризнанные международные стандарты в сфере прав коренных малочисленных народов; выявлены концептуальные подходы и сделаны предложения по совершенствованию законодательства; намечены пути дальнейших научных исследований.

Не вызывает никакого сомнения и достоверность полученных научных результатов. Широкому кругу конституционалистов известно, что В.А. Кряжков уже более двух десятков лет с большим вдохновением и огромным энтузиазмом занимается указанной проблематикой и является ведущим экспертом в этой области.

В заслугу автору следует поставить объективную оценку законодательной ретроспективы, которая основана на оригинальных утверждениях и окрашена тонкими историческими наблюдениями. В книге окончательно снято идеологическое клише с инородческого права Российской империи. Справедливо констатируется, что “впервые в мировой практике того времени царская Россия предлагала собственное цивилизованное юридическое решение проблем инородцев”. Это была “одна из составляющих политики Российского

государства”. Поэтому правовое регулирование отношений с инородцами в то время носило концептуальный характер. Обнаруживались комплексный подход, стремление обеспечить учет особенностей отдельных групп, детализация основ жизнедеятельности малочисленных народов; признавалось их самоуправление и обеспечивалась защита прав и ответственность за исполнение соответствующих полномочий.

Характеризуя советское законодательство, В.А. Кряжков не без основания выделяет первоначальный период регулирования, который строился на рецепции дореволюционного права с учетом самобытности северных народов. Однако вскоре после этого последовал другой этап, основной чертой которого, как указывает автор, стали попечительские отношения, основанные на правовых штампах, непризнании самоценности малочисленных народов, включая обычное право. Соглашаясь с такой констатацией, следует обратить внимание, что редкие попытки разработки аборигенного права встречали острое противодействие, которое в целом выливалось в его вытеснение из публичной сферы в стихийную локальную самоорганизацию и регулирование.

Дается выверенная авторская оценка постсоветского законодательства:

первый этап (начало 1990-х гг.) характеризуется приобретением малыми народами специального правового статуса. В это время появились законодательные положения, охватывающие “наиболее существенные сферы отношений с участием народов Севера, установлены права и гарантии”. Была заложена правовая основа для возрождения традиционного природопользования и хозяйствования. В целом же, как верно констатирует автор, “правовое регулирование не отличалось необходимой детализацией и всесторонностью, но вселяло уверенность в успешное развитие”;

для *второго этапа* законодательного развития симптоматична системообразующая роль Конституции РФ 1993 г. На основе конституционных предписаний был принят Федеральный закон о гарантиях прав коренных малочисленных народов, который “скрепил” правовые основы статуса малочисленных народов, установленные в отраслевом законодательстве, и обусловил появление других специализированных законов, а также региональных актов, регулирующих

в своей совокупности все важнейшие сферы традиционной жизнедеятельности и самобытной культуры малочисленных этносов;

третий этап охватывает ныне действующее законодательство, для которого характерно значительное сужение правовых возможностей аборигенов Севера: ограничены их права в пользовании природными ресурсами и право территориального самоуправления и др. Наряду с этим четко обозначились декларативность и противоречивость правовых предписаний, их пробельность, отсутствие гарантий и механизмов реализации. Такое положение не могло остаться без внимания международного сообщества. В частности, Консультативный комитет рамочной конвенции рекомендовал России в приоритетном порядке заняться эффективным внедрением новых законов, касающихся коренных малочисленных народов Севера.

В работе выявляется природа специальных прав коренных малочисленных народов Севера. В свете оснований их предоставления, дифференциации на индивидуальные и коллективные права выявляется соотношение этих прав со льготами, гарантиями, компенсациями, законными интересами, определяются условия предоставления отдельных прав. Автор справедливо говорит об объективной необходимости предоставления таких прав, поскольку эти проблемы есть вопрос, по сути, выживания малых народов в условиях тотальной экспансии доминирующего этноса. Действительно, специальные права суть защитные права. Это – права защиты от агрессивной доминанты. В то же время реализация специальных прав во всей их полноте позволит перейти к гармонизации отношений с доминирующей социальной средой.

В.А. Кряжков подробно анализирует основные составляющие специального статуса коренных малочисленных народов Севера. При этом выдвигаются положения и делаются выводы, которым не откажешь ни в обоснованности, ни в символической знаковости для характеристики реального статус-кво малочисленных народов Севера.

Особо важное авторское положение заключается в том, что внутреннее самоопределение малочисленных народов выражается в предоставлении им определенного объема внутригосударственной юрисдикции, в обеспечении их участия в общественно-политическом процессе и удовлетворении насущных потребностей. Данное право является средством защиты от угроз существования малочисленных этносов и нормального воспроизводства, создающих условия для сохранения и развития национальной культуры, ее «встраивания» в доминирующую систему общественных отношений; это право носит универсальный характер и может выражаться в совокупности коллективных и индивидуальных прав и свобод. В их числе такие права, как право на равноправие, участие в управлении государством, самоуправление, создание собственных объединений, этническую самоидентификацию, национально-культурную автономию, традиционный образ жизни и традиционное природопользование, в том числе на добровольный отказ от отдельных прав.

Каждое из названных прав конкретизируется:

1. Право на этническую самоидентификацию представлено как основное право каждого. Его особенность в отношении к малочисленным этносам, как указывает В.А. Кряжков, состоит в возможности подтверждать принадлежность к конкретному малочисленному этносу, в том числе к общности коренных малочисленных народов Севера. Эта принадлежность определяется лично, свободно, без принуждения. Доказательством принадлежности, полагает автор, является

необходимая совокупность признаков – происхождение, т.е. наличие связей его предков с соответствующим народом, язык, образ жизни, участие в традиционной хозяйственной деятельности, соблюдение обычаев и традиций, проживание в местах коллективного расселения малых народов. Иными словами, следует в целом подтвердить, что лицо является носителем определенных этнокультурных ценностей.

2. Право на национально-территориальное образование (автономию) рассматривается как одна из форм сохранения этнической идентичности посредством приобретения этносом публично-правового статуса, который способствует мобилизации ресурсов для сохранения и развития его (этноса) культуры. В этой связи оправданно актуализируется вопрос о совершенствовании территориальной автономии коренных малочисленных народов Севера. Особенно обостряется проблема в связи с объединением автономных округов с «материнскими» субъектами РФ, следствием которого стала утрата не только государственности, но и автономии территорий, в том числе тех, титульный этнос которых составляет большинство населения (Коми-Пермский и Агинский Бурятский округа). Приобретение же этими округами титула административно-территориальных единиц с особым статусом не решило проблемы, а усложнило ее.

3. Право на участие в управлении делами государства определяется как общее и специальное право, осуществляемое коренными малочисленными народами в различных организационно-правовых формах. Как специальное право – это контроль землепользования, использования других природных ресурсов в местах традиционного проживания, участие в подготовке и принятии публично-властных решений по защите исконной среды обитания и др.

4. Право на земли и на традиционное природопользование рассматривается не только как позитивное, но и как право в отношениях с пользователями земель исконного проживания коренных малочисленных народов и недропользователями. Именно в таком ракурсе В.А. Кряжкову удается выветить большой спектр проблем, связанных с проблемностью и дефектами правового регулирования. В частности, подчеркивается, что земельное законодательство, устанавливая общие основания и формы пользования земельными участками, не учитывает специфики малочисленных народов. В этой ситуации, по мнению автора, должны приниматься во внимание особые обстоятельства. Детализация последних придает работе особую ценность – она становится, по сути, научно-практическим пособием для законодательной и исполнительной власти и в этой части заслуживает специального рассмотрения.

5. Право коренных малочисленных народов Севера на сохранение и развитие своей культуры анализируется как интегральная составляющая статуса в суммарной общности всех духовных и материальных ценностей. При этом нет сомнения в том, что именно это право есть основа этнической самоидентификации и самоопределения малочисленных народов. В то же время отдельные компоненты этнокультуры: право на родной язык, право на культурное наследие этноса, право на фольклор, право на традиционные знания, – ставят их в ряд основных прав, составляющих каркас статуса коренных малочисленных народов.

В работе обращается внимание и на проблему защиты прав коренных малочисленных народов Севера – одну из наиболее болезненных в системе государственных институтов. Рассматриваются парламентские защитные механизмы, роль омбудсменов, исполнительной власти. Особое место отводится универсальным гарантиям судебной власти и вне-

судебным (негосударственным) способам защиты. В этой связи анализируется богатый практический материал и уникальный опыт в отдельных регионах, который мог бы быть полезен и в других местностях.

Актуализированный нормативно-правовой, практический и исторический материал, подтверждающий выводы и предложения автора, представляет научно-эмпирическую ценность сам по себе для всех тех, кого волнует судьба коренных малочисленных народов России. Признавая и показывая, что в законодательной и правоприменительной практике происходят необходимые поступательные перемены, В.А. Кряжков обоснованно стремится ориентировать на продвижение, углубление и расширение реформ в соответ-

ствии со стандартами демократического государства. Нельзя не поддержать такие усилия, как и нельзя не признать, что большой и полезный труд, проделанный автором, есть плод исключительной научной добросовестности и честности, что, заметим, есть необходимое условие для дальнейших преобразований.

Владимир Александрович Кочев,
зав. кафедрой конституционного
и финансового права
Пермского государственного университета,
доктор юрид. наук, проф.
(614990 Пермь, ул. Букирева, 15; тел.: 8 (342) 239-63-25)