
ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ

© 2010 г. А.А. Транин¹

Ушедшее Международное десятилетие коренных народов мира (2004 г.) ознаменовалось в России существенным сдвигом в решении проблем коренных малочисленных народов. Одним из важных факторов внимания к этим проблемам является широкомасштабное промышленное освоение территорий проживания.

Численность малочисленных народов, обитающих в крайне неблагоприятных в климатическом отношении районах России, лишь немногим превышает 240 тыс. человек. Тем не менее, несмотря на то что коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока составляют незначительную долю населения Российской Федерации, обеспечение их политической и правовой защищенности, улучшение социально-экономического положения рассматриваются в качестве одного из приоритетов государственной национальной политики.

Одна из сфер законодательной деятельности Комитета по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации Федерального Собрания РФ – это совершенствование правового регулирования положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Создание после принятия Конституции 1993 г. в верхней палате парламента комитета, в компетенцию которого наряду с другими не менее важными для Российского Севера вопросами входит законодательное обеспечение прав проживающих там национальных меньшинств, безусловно, должно рассматриваться как свидетельство того, что в Российской Федерации на проблемы коренных малочисленных народов обращается самое пристальное внимание.

Ратификация Россией в 1998 г. рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, разработанной Советом Европы, способствовала развитию законодательства в этой сфере и явилась значительным шагом в обеспечении прав ко-

ренных малочисленных народов международно-правовыми гарантиями.

И, хотя в настоящее время коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока помимо федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства РФ адресован также ряд отдельных норм отраслевых правовых актов и законодательных актов регионов, остается еще много нормативных недоработок. До сих пор отсутствуют действенные механизмы для реализации ряда важных правовых актов. Так, по сей день не отрегулированы окончательно вопросы по земельным отношениям и находящимся на территории традиционного природопользования природным ресурсам, продолжаются дискуссии по самоопределению коренных малочисленных народов.

Имеется также нестыковка отечественных правовых актов с международными документами. Например, применяемое за рубежом понятие “коренные народы” является более широким, чем используемое в отечественном законодательстве “коренные малочисленные народы”. Много споров, в том числе и на парламентских слушаниях в Совете Федерации, проведенных в начале 2007 г. на тему “Российский и международный аспекты правового регулирования положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ”², вызывают принятие Декларации ООН о правах коренных народов, проект которой обсуждается уже более 20 лет, а также ратификация Конвенции МОТ “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни”.

Эти и другие вопросы были предметом слушаний, итоги которых нашли отражение в рекомендациях парламентских слушаний. В частности, особо было отмечено затягивание решения вопроса о территориях традиционного природопользования, бессрочного и безвозмездного пользования землей на этих территориях. Несмотря на наличие соответствующего закона, в стране еще

¹ Старший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

² См.: Парламентская газ. 2007. 1 марта.

не образовано ни одной территории традиционного природопользования.

Исходя из темы нашего небольшого исследования, попытаемся разобраться в том, какие же права предоставлены законодателем коренным малочисленным народам и что происходит на практике.

Наиболее полно перечень прав коренных малочисленных народов дан в Федеральном законе “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”³.

Напомним лишь некоторые из них. Статья 8 (п. 1 и 2) указанного Закона гласит, что малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право: безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ; участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов РФ об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов; участвовать в этнологических и экологических экспертизах при разработке федеральных и региональных программ освое-

ния природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления на возмещение убытков, причиненных в результате ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами и др. В ст. 12 и 14 отмечен целый ряд других прав малочисленных народов, в частности на создание общин и иных объединений этих народов, на судебную защиту с учетом традиций и обычаев этих народов.

Наиболее важное и существенное право коренных малочисленных народов – право на создание территорий традиционного природопользования – закреплено в гл. 2 Федерального закона “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”⁴, где четко зафиксировано, что инициатива создания территорий традиционного природопользования (далее – ТТП) федерального, регионального и местного значения исходит от лиц и общин коренных малочисленных народов на основании их обращения в соответствующие органы исполнительной власти (Правительство РФ, региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления (ст. 6–8).

Право пользования лесными и водными ресурсами в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов зафиксировано в Лесном кодексе (ст. 30–31) и Водном кодексе (ст. 54).

Анализ действующего федерального законодательства, в частности вышеназванного Закона о ТТП, дает первый повод к критике. Практически большинство статей носит декларативный и отсылочный характер, а порой и противоречит действующему законодательству. Так, например, согласно ст. 11 земельные участки и другие обособленные природные ресурсы, находящиеся в пределах границ ТТП, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам и их общинам, в безвозмездное пользование. А в п. 5 ст. 10 Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”⁵ предусмот-

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208 (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г.); 2004. № 35. Ст. 3607.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. № 20. Ст. 1972.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. № 30. Ст. 3018.

рено, что земельные участки могут передаваться общинам коренных малочисленных народов для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов в аренду в порядке, установленном ст. 34 Земельного кодекса РФ. В п. 6 ст. 10 даже устанавливается срок аренды – не менее чем пять лет. Это противоречит п. 1 ст. 8 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”⁶, где подчеркивается, что коренные малочисленные народы имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами. Но после отмены соответствующих норм о безвозмездном пользовании землями в Земельном кодексе, Федеральном законе “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, в Лесном кодексе Федеральный закон “О территориях традиционного природопользования...” теряет свой корень и превращается в дополнение к Федеральному закону “Об особо охраняемых природных территориях”⁷.

Говоря в целом о законодательстве в рассматриваемой области, можно констатировать, что пока остается еще много “белых пятен”: правовой режим пользования землей и иными природными ресурсами, осуществляемый коренными малочисленными народами, определен лишь в общих чертах, нет четких правовых регламентов существования ТТП, не разработаны процедуры по решению вопросов и разрешению конфликтов, возникающих в связи с использованием природными ресурсами, и само право на природопользование не дифференцируется в зависимости от категорий коренных малочисленных народов (охотники, рыболовы, оленеводы) и по типам ресурсов. Пока еще проблематичным остается определение самих мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Каковы критерии выделения этих мест? Что конкретно имеется в виду: города, поселки, стойбища, районы? Или же – муниципальные образования? И какой процент аборигенов должен быть в таких местах⁸?

Тем не менее, казалось бы, законодательство последних лет, посвященное данной проблемати-

ке, в известной степени могло бы изменить сложную ситуацию, сложившуюся в ходе промышленной экспансии на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов. Однако до сих пор одной из особо болезненных точек, грозящих самому существованию многих коренных малочисленных народов, является вопрос, связанный с территориями традиционного природопользования.

Суть главного вопроса, пожалуй, заключается в том, что отсутствие подзаконных актов, раскрывающих отсылочные нормы принятого законодательства, в частности касающихся прав коренных народов на свою территорию, на возможность высказать свое мнение по поводу тех или иных “поползновений”, не только тормозит реализацию уже принятых законодательных актов, но и существенным образом затрагивает права коренных малочисленных народов.

О возможности правового обеспечения процесса создания в России ТТП коренных малочисленных народов стоит сказать особо. Во-первых, создание таких территорий соответствует духу не только рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, но и других международно-правовых актов и документов, провозглашающих принципы защиты подпадающих под это определение общностей и народов. Причем духу правовых актов и ратифицированных, и не ратифицированных Российской Федерацией, в частности принципам Конвенции МОТ “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни”. Во-вторых, что касается ТТП, создание таких территорий соответствует тексту ст. 11 рамочной Конвенции: “в районах традиционного проживания значительного числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству”, особенно в районах с суровыми климатическими условиями, позволит обеспечить стабильность условий существования и развития северных этнических меньшинств, способствуя тем самым также сохранению этнокультурного многообразия. Заметим, что без прочной законодательной опоры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на земли, которые веками обеспечивали их существование, говорить об их образовании, культуре, да, собственно, о самоидентичности весьма проблематично.

Говоря об упомянутой выше Конвенции МОТ, следует подчеркнуть, что анализ соответствия российского законодательства положениям этой Конвенции позволяет сделать вывод о том, что основная часть ее положений уже нашла отражение в отечественном законодательстве. Факти-

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; 2004. № 35. Ст. 3607.

⁷ См.: <http://www.Biodat.ru/doc/lib/tischkov1/htm>.

⁸ См.: Парламентская газ. 2008. 14 окт.

чески лишь два положения Конвенции не нашли адекватного эквивалента в нашей нормативной базе. Это – разночтения в определении субъекта права и в вопросе собственности на землю. Вместе с тем, нельзя не признать общего позитивного влияния этого международно-правового документа на формирование в Российской Федерации условий для развития партнерских отношений государства и национальных меньшинств, а именно: коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, прежде всего той группы народов, которой близок племенной уклад и которая ведет традиционный образ жизни. Ратификация Россией Конвенции МОТ может дать дополнительные гарантии защиты прав этих национальных меньшинств и одновременно создать предпосылки к ускорению ликвидации пробелов законодательства.

А вопросов еще много. Все понимают, что принятия федеральных и региональных законов здесь мало, так как без их нормативно-правового сопровождения и обеспечения практики правоприменения в регионах они еще долго будут оставаться декларативными приложениями к ст. 69 Конституции РФ: “Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации”.

Только начав формироваться, российская нормативно-правовая и законодательная база по коренным малочисленным народам начинает пробуксовывать, терять темп первых лет. Эйфория от позитивных результатов регионального законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов прошла, как только столкнулась с нежеланием Госдумы РФ развивать российское законодательство в этом направлении, с отсутствием особого интереса к нормам и принципам Конвенции МОТ “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни”. А раз нет интереса, то нет и стратегии законодательной деятельности, нет стремления к кодификации, а есть лишь чисто лоббистский зуд “латания дыр” несовершенного законодательства, “внесения поправок и изменений”, ограничивающих и так слабые права коренных малочисленных народов⁹.

Это сразу же сказалось на судебной практике о защите прав коренных малочисленных народов, которая не дает оснований для утешительных

выводов. Приведем несколько примеров. Сразу же после принятия Федерального закона “О территориях традиционного природопользования...” в Правительство РФ были направлены десятки обращений об образовании ТТП федерального значения.

Однако вместо ответа Правительства РФ на обращения представителей коренных малочисленных народов они получали отписки из Министерства по экономическому развитию и торговли РФ, что противоречит ст. 6 указанного Закона.

Первым делом в этой серии стало дело об обжаловании отказа в образовании ТТП “Тхсаном”¹⁰. Реализуя свои права, гарантированные Конституцией РФ и федеральным законодательством, представители коренных малочисленных народов Корякского автономного округа, “Союз ительменов Камчатки” и общины коренных малочисленных народов Камчатки направили в Правительство РФ обращение об образовании ТТП федерального значения “Тхсаном”. Обращение было составлено в полном соответствии с требованиями Федерального закона “О территориях традиционного природопользования...”. По поручению Правительства РФ Министерство экономического развития и торговли рассмотрело обращение и незаконно отказало в образовании ТТП. Этот отказ в образовании ТТП препятствует реализации прав коренных малочисленных народов и грубо нарушает действующее российское законодательство: Конституцию РФ (ст. 2, 6, 9, 69, 72); Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ” (ст. 4, 8); Федеральные законы “О территориях традиционного природопользования...”; “Об охране окружающей среды” (ст. 4) и др. Жалоба на незаконный отказ в образовании ТТП была направлена в Пресненский суд г. Москвы, который принял решение об отказе в удовлетворении жалобы представителей коренных малочисленных народов об образовании ТТП. Вопреки нормам действующего законодательства суд, пытаясь оправдать бездействие Правительства РФ, повторил в решении доводы его представителей о том, что в связи с противоречиями в Федеральном законе “О территориях традиционного природопользования...” он не может применяться. Кассационная жалоба на указанное решение была рассмотрена в Московском городском суде, и решение Пресненского суда оставлено без изменений, а жалоба – без удовлетворения.

⁹ См.: Тишков А.А. Судьба российского законодательства по защите прав коренных малочисленных народов Севера: комментарии у разбитого корыта // <http://www.biodat.ru/doc/lib/tischkov1.htm> 11.05.2006.

¹⁰ См.: <http://www.rodnik.center.ru> | Otchet. <http://www.rodnik.center.ru>

Реализация права коренных малочисленных народов на образование ТТП, на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания, закрепленного в законодательстве, является гарантией выживания этих народов. Бездействие Правительства РФ (в том числе и в нормотворчестве), делающего все возможное для того, чтобы процесс образования ТТП был отложен на неопределенное время, грубо нарушает эти права и фактически ставит коренные малочисленные народы перед угрозой исчезновения.

Показательным является и дело по жалобе на отказ Правительства РФ в образовании ТТП “Бергима” и “Кунниор” Эвенкийского АО¹¹. Общины коренных малочисленных народов “Кунниор” и “Бергима” направили в Правительство РФ Обращение об образовании ТТП федерального значения. Как и в предыдущем случае, по поручению Правительства РФ Министерство экономического развития и торговли рассмотрело Обращение и отказало в образовании ТТП в связи с тем, что “представленные материалы не содержат данных о разработках, обосновывающих экологическую направленность и природоохранную составляющую хозяйственной деятельности в соответствии с заявленными целями проектов, а также учет и совмещение прав других пользователей. Не определены категории земель, на которых предполагается образование ТТП федерального значения”. Отказ по этому основанию является необоснованным и незаконным, так как Федеральным законом “О территориях традиционного природопользования...” предусмотрено, что образование ТТП федерального значения осуществляется решениями Правительства РФ на основании обращений коренных малочисленных народов. Данный порядок не предусматривает представления обратившимся в Правительство РФ никаких других документов, кроме Обращения об образовании ТТП.

Аналогичное дело и с тем же “отказным” результатом было по поводу образования ТТП “Катанга” в Иркутской области, где представители общин коренных малочисленных народов “Илэл”, “Авлакан” и “Бертима” Катангского района направили свое Обращение в Правительство РФ.

Таким образом, возникла целая серия судебных дел в защиту права коренных малочисленных народов на исконную среду обитания путем образования особо охраняемых территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Возникающая практика и положительные результаты по этим делам могли

бы не только помочь коренным малочисленным народам отстаивать свои права, но и способствовать сохранению ценных экосистем Сибири и Дальнего Востока.

Однако Правительство РФ, нарушая положения Конституции РФ и Федерального закона “О территориях традиционного природопользования...”, искусственно создает препятствия в реализации основополагающего права коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания. Позиция Правительства РФ объясняется открытым намерением использовать территории, исторически являющиеся местами проживания коренных народов, для промышленного освоения, в большинстве случаев – для добычи полезных ископаемых. И не только. Например, реанимация проекта строительства Эвенкийской гидроэлектростанции. При строительстве гидроузла образуется водохранилище протяженностью 1200 км, площадь затопления превысит 8,5 тыс. км.², будет выселено 8 тыс. жителей, включая население Туры – столицы Эвенкии. Эвенки и другие коренные народы, проживающие на севере Эвенкии, неотделимые от хрупкой природы Севера Сибири, просто погибнут вместе с ней. О каких территориях традиционного природопользования можно говорить в этом случае? Так, по данным председателя регионального управления по защите природных ресурсов В. Изарова, полностью изменится минерализация воды, поскольку под ложем реки находятся громадные объемы крепких природных рассолов, которые будут разрушены, т.е. мерзлота растает, рассолы поднимутся, все живое в Нижней Тунгуске и Енисее, в который она впадает, погибнет... Изменится климат, и увлажнение неизбежно вызовет болезни оленей. Если учесть весеннее затопление летних пастбищ в поймах, массовая гибель оленей неотвратима. Погибнут и все мигрирующие животные, на пути которых появится непреодолимое море... Что до аборигенов, то их вытеснение из их экологической ниши, изменение в рационе питания, характере и режиме труда означает необоснованное и неконтролируемое вторжение в область биологических процессов. Это – программа на угасание народа¹².

Возможность реализации подобных проектов касается многих коренных малочисленных народов. В частности, практически аналогичная ситуация складывается и на Алтае в связи с проектами возведения Катунской ГЭС и проведения газо-

¹¹ См.: <http://www.Ronik.center.Ru> | Otchet.htm.

¹² См.: Зеленый мир. 2008. № 21–22; Экологическое досье. 2008. № 6. С. 11.

провода через плато Узкое. На V съезде коренных малочисленных народов России высказывались критические замечания и в адрес самой ассоциации, превратившейся в инструмент лоббирования интересов промышленных корпораций – нефтедобывающих, “Газпрома” и др., но не интересов коренных народов. Уже началось изъятие земель на территории планируемого прохождения газопровода¹³.

Подытоживая этот далеко не полный перечень дел, касающихся территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов, сам собой напрашивается вывод о том, что правовое обеспечение защиты прав коренных народов на их исконные земли находится на самой начальной стадии развития. Целью вышеуказанных судебных дел по защите прав коренных народов на создание ТТП является создание прецедентов в судебной практике, влияющих на изменение позиции Правительства РФ с ориентацией его деятельности на принципы уважения и соблюдения конституционных прав человека. В противном случае мы опять увидим, как экономические интересы государства превалируют над социально-экологическими.

Как уже неоднократно подчеркивалось, промышленное освоение территорий коренных малочисленных народов в целом негативно влияет на экологическое состояние северных территорий России. Задача отечественного законодателя и состоит в том, чтобы сохранить то, что осталось. Пока еще в судебной практике достаточно редки случаи позитивных решений в пользу представителей коренных малочисленных народов. Тем не менее они встречаются. Так, в деле по иску представителя коренных малочисленных народов В.А. Коптелко (Эвенкийский АО), являющегося главой семейно-промыслового родового хозяйства, о прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды и создающей угрозу причинения вреда в будущем, истец владеет участком земли на правах пожизненного наследуемого владения. На этой территории без согласования с ним как землевладельцем и представителем коренного малочисленного народа, ведущего традиционный образ жизни и хозяйствования, с 1999 г. подрядчик Восточно-нефтяной компании ООО “Эвенкиягеофизика” ведет сейсморазведочные работы. Эта деятельность осуществляется с нарушением природоохранного, земельного законодательства, законодательства о коренных мало-

численных народах и наносит ущерб окружающей среде, традиционному образу жизни, промыслу и исконной среде обитания общины “Коптелко”. В результате деятельности ООО уменьшились популяции животных – объектов охоты, уничтожены нерестилища рыб и священные места особого почитания у эвенков.

По результатам правового анализа представленных документов было составлено исковое заявление о прекращении деятельности ООО, рассмотрено в Арбитражном суде Красноярского края. По делу был достигнут положительный результат. В августе 2003 г. было заключено мировое соглашение между В.А. Коптелко и ООО “Эвенкиягеофизика”, и истцу была выплачена компенсация, а также выполнен ряд других требований¹⁴.

Еще один пример – дело по иску колхоза “Ижемский оленевод” о нарушении права коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания. Ответчик – ООО “Печоранефть”. Это дело было рассмотрено в 2003 г. в Арбитражном суде Республики Коми. В судебном процессе поддерживаются требования производственного сельскохозяйственного кооператива “Ижемский оленевод” о возмещении ущерба оленьим пастбищам, причиненного незаконными действиями нефтяников. На площади более 300 га в результате движения гусеничной техники нефтяников в летний период и межсезонье уничтожен почвенный покров с произраставшим на нем ягелем – основной кормовой культурой оленей. В результате в кооперативе снизилось поголовье оленей, и целая бригада оленеводов, состоявшая из представителей коренных малочисленных народов, обслуживавшая более 200 голов оленей, была расформирована из-за невозможности миграции по данной территории пастбища, а из-за нехватки корма прекратился отел оленей на данном участке. По материалам дела судом была назначена экспертиза для точного определения площади поврежденных оленьих пастбищ и определения ущерба, нанесенного колхозу.

Два этих примера являются скорее исключением, поскольку общая тенденция развитая в последних законодательных актах свидетельствует об ином. Введение частной собственности на землю (ст. 15 ЗК РФ) может привести коренные малочисленные народы к полной утере доступа к традиционным природным ресурсам, а заодно и к деформации самобытной культуры и образа

¹³ См.: Зеленый мир. 2008. № 17–18. С. 21.

¹⁴ См.: <http://www.rodnik.center.Ru/otchet.html>.

жизни: те “аморфные” права, которые предложили Лесной и Водный кодексы РФ, также требуют доработки, подготовки целого пакета инструкций, нормативов и иных документов. Что же касается территорий традиционного природопользования, то, пока Правительство РФ разрабатывает необходимые подзаконные акты (кстати, уже несколько лет), коренные малочисленные народы теряют свои родовые земли, охотничьи угодья, которые передаются некоренным землепользователям или отдаются под лицензионные разработки недр и реализацию широкомасштабных проектов ТЭК¹⁵.

Итак, с одной стороны, очень важные стратегические, экономические интересы государства, которые, несомненно, имеют приоритет, а с другой – интересы коренных малочисленных народов, вытесняемых под разными предлогами и различного рода компенсациями со своих исконных территорий. И вопрос гармонизации этих интересов – вопрос чрезвычайной сложности.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что на многих форумах, съездах, конференциях, парламентских слушаниях, посвященных положению коренных малочисленных народов России, круг обсуждаемых вопросов и проблем остается прак-

тически неизменным. Это свидетельствует о том, что нет, к сожалению, четкой взаимосвязанной программы развития законодательной базы и соответствующей нормотворческой деятельности исполнительной власти. А кардинально поменять ситуацию без создания законодательной базы и четкого выполнения требований законов невозможно. Есть внимание к проблемам, но мало усилий по их решению.

Как справедливо заметил А.А. Тишков, если бы было единое ведомство, занимающееся проблемами коренных малочисленных народов и их территорий, то все управление можно осуществлять на основе единого кодифицированного закона о коренных малочисленных народах, их традиционного природопользования и территорий компактного проживания и хозяйствования. Если же будет все организовано так, как сейчас, кризис правовой защиты этих народов, разруха и утрата традиционной культуры и природопользования будут идти еще более быстрыми темпами¹⁶. Провозгласив права коренных малочисленных народов де-юре, необходимо обеспечить их де-факто. Некоторые из давно ожидаемых нормативных актов прописаны в Комплексе первоочередных мер по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 19 ноября 2007 г.¹⁷

Остается надеяться, что это Второе десятилетие в Российской Федерации будет более эффективным в решении проблем коренных малочисленных народов.

¹⁵ Как, например, на полуострове Ямал – строительство магистрального газопровода через Байдарацкую губу, осуществляемое ОАО “Газпром”. Все вопросы с региональными властями и представителями коренных малочисленных народов решаются в рабочем порядке (?). По всем проектам идут общественные слушания, переговоры по поводу компенсаций “Газпромом” местному населению за отчуждение пастбищ, прокладку трубопроводов, дорог. Весьма красноречиво заявление члена правления ОАО “Газпром”, начальника департамента инвестиций и строительства Я. Толко: “Точка возврата пройдена, назад пути нет” (см.: Известия. 2007. 28 нояб. и 28 дек.).

¹⁶ См.: <http://www.biodat.ru/lib/tishkov1/htm>.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (11). Ст. 6026.