К.Д. Аракчаа

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ РОССИИ: ПОЛИТИКА И ПРАВО

АРАКЧАА Кара-кыс Донгаковна – кандидат химических наук, доцент кафедры химии естественно-географического факультета Тывинского государственного университета, заведующая отделом политологии Тувинского института гуманитарных исследований при правительстве Республики Тыва (e-mail: chodura@yandex.ru)

Аннотация. *Рассматриваются проблемы формирования в Российской Федерации политико-правовых основ защиты прав и интересов коренных малочисленных народов Севера.*

Ключевые слова: *коренные малочисленные народы России, права, политика, законодательство.*

Со второй половины 80-х гг., начавшегося процесса перестройки, гласности, первых демократических выборов усилилось критическое рассмотрение недавнего прошлого нашей страны и ее народов, в том числе политики государства в отношении малочисленных народов Севера и ее результатов.

Процесс формирования политических и общественных взглядов на проблему обеспечения прав и интересов коренных малочисленных народов с середины 80-х гг. XX столетия можно подразделить на несколько этапов.

Первый этап – середина 80-х – начало 90-х гг. – время постановки и попыток решения этой проблемы в политическом плане: первый демократически избранный Верховный Совет СССР неоднократно принимал постановления по проблеме малочисленных народов. Однако они не имели под собой реального механизма осуществления. Тем не менее в плане постановки проблемы, обозначения возможного и невозможного этот период дал российскому обществу и государству многое. В основном он связан с деятельностью государственных и общественных деятелей – представителей малочисленных народов, деятельностью их общественных организаций.

Именно с этого периода на уровне нормативных документов начинает прослеживаться изменение приоритетов государственной политики в отношении малочисленных народов, связанное с признанием их специфических интересов, права на самоуправление в тех или иных формах, права на земли и природные ресурсы. Поэтому этот этап можно условно назвать «политическим», а вопросы обеспечения прав и интересов коренных мало-

численных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России в сфере самоуправления, проблемы земельных и природоресурсных отношений остаются актуальными до сих пор.

Остроту проблеме земельных и природоресурсных отношений придает то, что акватории континентального шельфа, где издревле коренное население занималось морским зверобойным промыслом, обладают огромными запасами стратегически важных природных ресурсов – нефти, газа, золота и других металлов, пушнины, рыбы, морских зверей и т. д.

Это обстоятельство предопределило появление на волне демократических преобразований в России консолидированных политических и экономических требований со стороны данных народов. Эти требования были поддержаны многими учеными, политиками и государственными деятелями, что в немалой степени способствовало появлению ряда законов, нормативных актов и правительственных документов, где впервые была сделана достойная демократического государства попытка реализовать притязания малочисленных народов.

Законодательство середины 80-х – начала 90-х гг. в области земельных и природоресурсных отношений было неразрывно связано с проблемами охраны окружающей среды, так как именно с этой точки зрения понятнее и менее болезненно воспринимались притязания малочисленных народов на самоуправление – «контроль собственного развития», – а также на земли и иные природные ресурсы территорий их исконного проживания.

Одним из них наиболее значимых документов того периода стал Указ Президента РФ от 22.04.1992 года № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера»[1]. Это был политический указ, революционный по своему духу, в нем «территории традиционного природопользования» были объявлены «неотъемлемым достоянием» малочисленных народов и без их согласия не подлежали отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием.

Согласно этому Указу Правительству РФ предлагалось разработать и утвердить в установленном порядке правила использования земель и других природных ресурсов на территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера, предусмотрев в них осуществление производственной деятельности только при положительном заключении государственной экологической экспертизы[2].

---

[1] См.: Указ Президента РФ № 397 от 22.04.1992 года «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 18. – Ст. 1009.

[2] Правила использования земель и других природных ресурсов на территориях традиционного природопользования малочисленных народов Севера Прави-

На основании данного Указа в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях в 1991 – 1993 гг. стали создаваться родовые хозяйства, общины, национальные предприятия и другие хозяйствующие субъекты коренных народов. Во многих северных субъектах Федерации были приняты законы или временные положения о территориях традиционного природопользования, на основании которых родовым общинам, хозяйствам коренных народов Севера были выделены и переданы на различных условиях территории традиционного природопользования. Разрабатывались и обсуждались законопроекты, которые были бы призваны помочь народам Севера преодолеть наследие излишнего патернализма, этносоциальное иждивенчество, развить свои национальные культуры, традиционное хозяйство и промыслы.

Завершающим шагом первого периода процесса формирования политических и общественных взглядов на проблему обеспечения прав и интересов коренных малочисленных народов стало принятие в декабре 1993 г. новой Конституции Российской Федерации. Большой победой демократических сил можно назвать включение в нее ст. 69, которая гарантировала «права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации».

Данная статья не только обозначила на государственном уровне переход к принципам уважительного отношения к праву на сохранение традиционного образа жизни, методов и способов традиционного природопользования, праву на владение, пользование и распоряжение территориями традиционного природопользования, но и придала этой группе народов России статус субъекта международного права.

Ко второму этапу процесса формирования политических и общественных взглядов на проблему обеспечения прав и интересов коренных малочисленных народов можно отнести 1994 – 1998 гг. Этот период характеризуется интенсивным формированием законодательства по проблемам коренных малочисленных народов России на федеральном и региональном уровнях. Необходимо отметить, что если доли правовых актов по земельным отношениям, а также в области недро- и природопользования в действующем федеральном и региональном законодательстве примерно равны, то по вопросам местного самоуправления коренных малочисленных народов Севера доля правовых актов на региональном уровне больше, чем на федеральном. Кроме того, в региональном законодательстве появляется блок, касающийся традиционных отраслей хозяйствования, который практически отсутствует в федеральном законодательстве. По при-

тельством РФ разработаны не были, а введенный в действие через девять лет, в 2001 г., Земельный кодекс Российской Федерации признал утратившими силу часть положений этого Указа. – *Прим. авт.*

родоохранным вопросам, наоборот, региональное законодательство отставало от федерального.

Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) коренным малочисленным народам и этническим общностям на территориях особо охраняемых природных комплексов разрешается вести экстенсивное природопользование, использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания и сохранение традиционного образа жизни.

Защита природоохранных интересов и традиционного образа жизни предусматривается также Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» (1995). Данным Законом в компетенцию федеральных органов государственной власти отнесено определение стратегии изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов и промысла живых ресурсов и т. д., при особом учете экономических интересов коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока Российской Федерации. Кроме того, этим народам и этническим общностям предоставлено преимущественное право на использование живых ресурсов акваторий континентального шельфа[1].

Законом Российской Федерации «О недрах» (1992) с учетом изменений и дополнений от 1995 г. в обязанность органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования отношений недропользования вменена защита интересов малочисленных народов[2]. Статья 42 предусматривает, что при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов и этнических групп часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов РФ, используется для социально-экономического развития этих народов и групп.

Законом РФ «О соглашениях о разделе продукции» (1995) устанавливалось, что в отношении расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов участка недр, передаваемого под поиск, разведку и добычу минерального сырья, требуется разрешение законодательного органа субъекта РФ, на территории которого расположен такой участок. Разрешение принимается с учетом интересов коренных малочисленных народов, а также соответствующего органа местного самоуправления. Этим Законом вменялось в обязанность инвесторам при разработке недр на условиях соглашений о разделе продукции принимать все необходимые меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов,

---

[1] См.: Федеральный закон Российской Федерации от 30.11.95 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе» // СЗ РФ. – 1995. – № 49. – Ст. 4694.

[2] См.: Федеральный закон Российской Федерации от 21.02.92 года № 2395-1 «О недрах» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 16. – Ст. 834.

а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством РФ[1].

Дополнительные права коренным малочисленным народам на территории традиционного расселения и хозяйственной деятельности предоставлены Федеральным законом «О животном мире» (1995), которым органы государственной власти субъектов РФ наделялись полномочиями обеспечения прав коренного населения на территориях его традиционного расселения и хозяйственной деятельности в части охраны окружающей природной среды, обеспечения традиционного образа жизни, а также традиционных способов использования объектов животного мира (ст.6)[2]. В соответствии с данным актом коренные малочисленные народы и их отдельные представители наделялись дополнительными правами в области охраны и использования животного мира, а именно правом применять традиционные методы добычи необходимых объектов животного мира, а также правом приоритетного пользования животным миром на территориях их традиционного расселения (первоочередной выбор промысловых угодий, льгот в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, исключительное право на добывание определенных видов животных).

В Федеральном законе «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (1996) почти в каждой статье отражены интересы коренных малочисленных народов Севера[3]. В этом Законе содержатся определения некоторых основных понятий, а именно «коренные малочисленные народы Севера», «традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера», «традиционное природопользование». Одним из принципов государственного регулирования социально-экономического развития Севера в данном Законе провозглашалось сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера, предусматривался механизм государственной поддержки этих народов, а также организация этноэкологических зон, выделение лимитов и квот на биологические ресурсы для хозяйственного использования в соответствии с экологическими требованиями.

В 1994 – 1998 гг. нормотворчество во многих субъектах РФ, особенно в областях самоуправления, традиционного хозяйствования, законодательного определения статуса и выделения территорий традиционного природопользования, родовых угодий, в области природопользования и т.д.,

---

[1] См.: Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.95 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 18.

[2] См.: Федеральный закон Российской Федерации от 24.04.95 года № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

[3] См.; Федеральный закон Российской Федерации от 19.06.96 года «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1996. – № 26. – Ст. 3030.

опережало формирование федеральных норм. Точкой отсчета для законотворческого процесса в регионах были упомянутый Указ Президента РФ 1992 г., а также новая Конституция РФ. Наиболее полно законодательство по проблемам коренных малочисленных народов Севера было разработано в таких субъектах Федерации, как Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Хабаровский, Красноярский края, Магаданская область.

В целом необходимо отметить, что это был период активного нормотворчества, особенно на региональном уровне. Условно второй этап можно назвать «нормотворческим», т. е. периодом учета интересов малочисленных народов в федеральных отраслевых законах и активного нормотворчества на региональном уровне.

Третий этап формирования политики и законодательства в отношении малочисленных народов России приходится на 1999 – 2001 гг. Он ознаменовался принятием, так называемых, этнических федеральных законов, а именно «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 года (с изменениями от 22 августа 2004 г., 26 июня 2007 г., 13 мая, 30 декабря 2008 г., 5 апреля 2009 г.) носит рамочный характер, и его можно воспринимать как развивающий положения ст. 69 Конституции РФ, гарантирующие права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. Этот Закон включает нормы, которые связывают традиционный образ жизни малочисленных народов с природопользованием, признают их исконную среду обитания как исторически сложившийся ареал, в границах которого народы осуществляют свою жизнедеятельность (п. 2 и 3 ст.1). Закон разграничивает полномочия органов публичной власти по рассматриваемому вопросу.

Кроме того, данный Закон впервые гарантирует малочисленным народам не только индивидуальные права (ч. 2 ст. 8), но и *коллективные* (ч. 1 ст. 8).

Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями от 21 марта 2002 г., 22 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г.) устанавливает общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего

Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов. Он определяет также правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления. В законе дано определение общин как формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам. Эти общины создаются в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры, могут объединяться в союзы (ст.1). Деятельность общин носит некоммерческий характер (ст.5).

Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями от 26 июня 2007 г., от 23 июля 2008 г. от 3 декабря 2008 г.) предусматривает, как это вытекает из названия закона, что выделение территорий традиционного природопользования (ТТП) представляет собой организационно-правовую форму реализации малочисленными народами права на земли и сопутствующих прав.

Обращает на себя внимание следующее:

предоставление территорий увязывается исключительно с ведением традиционного природопользования и традиционного образа жизни (преамбула);

территории традиционного природопользования являются разновидностью особо охраняемых природных территорий, что предполагает учет соответствующих положений Федерального закона от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях», в частности тех, которые характеризуют указанные территории как объект общенационального достояния, объявляют их государственной (федеральной или региональной) или муниципальной собственностью, устанавливают специальный режим охраны данных территорий и ответственность за его нарушение (ст.1);

на пользование ТТП вправе претендовать лица из числа малочисленных народов и общины этих народов. Иные лица, не относящиеся к малочисленным народам, могут наделяться подобным же правом при условии, что они постоянно живут в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведут такие же, как данные народы, традиционное природопользование и традиционный образ жизни (ст.3);

территории традиционного природопользования могут быть трех видов: федерального, регионального и местного значения (ст.5). Разновидность региональных ТТП составляют территории, образованные в границах нескольких субъектов Федерации (ст.7), а разновидностью местных являют-

ся ТТП, находящиеся на территории нескольких муниципальных образований (ст.8);

право выбора вида ТТП и инициатива по их образованию принадлежит лицам, относящимся к малочисленным народам, общинам этих народов или их уполномоченным представителям, однако окончательное решение во всех случаях принимают соответствующие органы публичной власти, названные в законе (ст.6);

каждая из территорий должна иметь официально утвержденные границы. Ее размеры устанавливаются по критериям, названным в законе (ст.9);

правовой режим ТТП определяется соответствующими положениями, утвержденными соответственно Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (ст.11).

лица, относящиеся к малочисленным народам, и их общины в соответствии с законодательством Российской Федерации и обычаями малочисленных народов вправе использовать природные ресурсы, находящиеся на территориях традиционного природопользования (ст.13), а также вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на этих территориях (ст.14).

Подводя итог «этническому» периоду в формировании государственной политики и законодательства в отношении коренных малочисленных народов России, необходимо отметить, что, несмотря на то, что эти законы подвергались критике в формальности, «рамочности» и отсутствии механизмов их реализации, их принятие означает значительный шаг вперед по пути признания государством особых прав коренных малочисленных народов России.

Четвертый этап, начавшийся в 2002 г., можно назвать периодом совершенствования и углубления политики и правоприменительной практики в отношении коренных малочисленных народов России. В порядке реализации принятых законов разрабатываются и принимаются соответствующие программы развития коренных малочисленных народов Севера. В частности, Распоряжением Правительства РФ № 1661-р от 21 ноября 2007г. утверждена Концепция федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года».

Россия в 2007 г. включилась в проведение второго Международного десятилетия коренных народов мира принятием Комплекса первоочередных мер по подготовке и проведению в Российской Федерации данного десятилетия.

В 2009 г. Правительство России утвердило Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России на период до 2025 г. Целью Концепции является создание в Российской Федерации 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 данных народов.

Отмечая особенности четвертого периода, заметим, что в целях практической реализации принятых федеральных законов, программ развития коренных малочисленных народов Правительство России в 2009 г. утвердило «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».

Список литературы

1. *Аракчаа, К.Д., Зайдфудим, П.Х.* Коренные малочисленные народы Севера. – М.: Научная книга, 1999.

2. *Кряжков, В А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Норма, 2010.

© Аракчаа К.Д., 2011

М.Г. Алибеков

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИТЕРРОРИСТИЧЕСКОЙ КОАЛИЦИИ

АЛИБЕКОВ Магомед Гаджиисхакович – Дипломатическая академия МИД России (e-mail: alibekovm@mail.ru)

Аннотация. *Исследуется проблема противодействия международному терроризму. Обосновывая сложность проблемы, автор определяет необходимые меры формирования эффективной системы противодействия терроризму как внутри России, так и на международной арене.*

Ключевые слова*: международный терроризм, противодействие терроризму, антитеррористическая коалиция*