

На правах рукописи

X

СЛЕПЦОВ АНАТОЛИЙ НИКОЛАЕВИЧ

**Государственная политика в сфере обеспечения прав
коренных малочисленных народов России**

Специальность: 23.00.02 -политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Анатолий Слепцов

Москва -2005

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Научный руководитель:

- доктор юридических наук,
профессор

Болтенкова Любовь Федоровна

Официальные оппоненты:

- доктор юридических наук,
профессор

Печников Андрей Павлович

- кандидат юридических наук
Пучкова Мая Владиленовна

Ведущая организация:

**Московский городской университет
управления Правительства г. Москвы**

Защита состоится « 17 » марта 2005 г. в 14.00 час. на заседании диссертационного совета Д - 502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу:

119606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, 1 уч. корп.. ауд.3372.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (1-й учебный корпус).

Автореферат разослан «16» февраля 2005 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор философских наук,
профессор**

Дашдамиров А.Ф.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. За столетия государственная политика в отношении коренных малочисленных народов, которых в России именовали «инородцами», «малыми народностями Севера», менялась от политики невмешательства в самобытный кочевой образ жизни аборигенов до попытки полного перевода их на оседлость и интеграции в общество, находящееся на той или иной стадии развития. В государственной политике современной России самостоятельное место занимает проблема обеспечения прав и свобод коренных малочисленных народов в условиях демократических преобразований, перехода к рыночной экономике.

Названная проблема, является частью государственной политики в сфере межнациональных отношений, тем не менее, обладает своей спецификой. Политика же государства в области межнациональных отношений во многом предопределяет, состояние общества; главное здесь достичь стабильности, бесконфликтности, комфорта бытия. Задача эта для России приоритетная, ибо, как правильно, на наш взгляд, отмечают некоторые политики и общественные деятели, межнациональные взаимоотношения заключают в себе огромное количество взрывного материала, что чревато межнациональными конфликтами.¹ Конечно, малочисленные народы России не являются тем взрывным материалом, который может подорвать единство страны, но это не означает, что можно игнорировать их права и интересы. В целом, конечно, государство это осознает, что видно, из конкретных дел и принимаемых нормативных правовых актов, из выступлений Президента РФ В.В. Путина².

Конституция Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (п.«м» ч.1ст.72 Конституции РФ). В Концепции государственной национальной политики Российской Федерации³ подчеркивается необходимость государственной поддержки социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов. За последние годы в Российской Федерации принят ряд специальных нормативных

¹ См.: *Российская газета*. 2005. 11 января.

² См.: *Российская газета*. 2005. 26 января.

³ См.: *Собрание законодательства РФ*.-1996. № 25.- Ст.3010.

правовых актов, направленных на защиту прав и интересов коренных малочисленных народов Севера.

Несмотря на принимаемые органами государственной власти меры, направленные на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, положение аборигенного населения, к примеру, северных территорий России продолжает оставаться сложным. В настоящее время в местах компактного проживания малочисленных народов высок уровень безработицы, денежные доходы в 3 раза ниже среднероссийского показателя, абсолютное большинство этих народов живет за чертой бедности. Во многих местах, проживания народов Севера кризисный характер приобретает ситуация в сфере образования, здравоохранения и культуры¹. Хотя упомянутое Постановление Совета Федерации ФС РФ (см. Сноска № 4), относится к 2003 г. и фиксирует ситуацию не сегодняшнего дня, тем не менее основные проблемы все еще не решены.

Формирование особого комплексного института российской правовой системы, направленного на защиту самобытной культуры и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов вызывает неоднозначные оценки в российском обществе. В этом смысле показательна публичная дискуссия представителей государственной власти, ученых, активистов движения за права аборигенов Севера, Сибири и Дальнего Востока по йрвблемам правового статуса коренных малочисленных народов России во время обсуждения вопроса о ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах»² в Государственной Думе Федерального Собрания РФ.

Наиболее распространенный аргумент, выдвигаемый против обособления прав коренных малочисленных народов состоит в том, что подобная практика нарушает равноправие народов и граждан, получившее закрепление в Конституции РФ (ч.3. ст.5 и ст. 19). Другие обращают внимание на то, что Конституция не абсолютизирует принципы равноправия. В ней о правах коренных малочисленных народов, защите их среди обитания, образа жизни говорится особо (ст.69 и ч.1 п. «м» ст.72). Тем

¹ См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О мерах по образованию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» от 24.09.2003. № 256-СФ.

² См.: Материалы парламентских слушаний «О ратификации Конвенции №169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». М., 1995.

самым подразумеваются специфика и допустимость иного, в сравнении с общим, подхода к решению проблем данных народов¹.

Следует отметить, что международное сообщество, осознавая необходимость признания и поддержки государствами самобытности, культуры и интересов коренного населения и обеспечения их эффективного участия в достижении устойчивого развития, тем не менее, до настоящего времени не выработало общепризнанные принципы и нормы международного права по статусу коренных народов мира. Малочисленные коренные народы России являются частью мирового сообщества коренных народов. Таким образом, проблема правового регулирования статуса коренных малочисленных народов является одной из важных в государственной политике современной России. Отмеченные факторы обусловили актуальность и выбор темы исследования.

Степень научной разработанности темы. Проблемы правового регулирования статуса коренных малочисленных народов России, несмотря на повышенное внимание научной общественности, остаются еще недостаточно исследованными. В настоящее время не выработана общероссийская концепция государственной политики в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России. Практически отсутствуют фундаментальные научные труды по проблемам статуса коренных малочисленных народов, за исключением, докторской диссертации Т.В.Заметиной², где рассматриваются нормы Конституции Российской Федерации, имеющие отношение к статусу коренных малочисленных народов и С.Н.Харючи³, в котором проведен анализ федерального законодательства и законодательства Ямало-Ненецкого автономного округа о коренных малочисленных народах Севера Российской Федерации.

Особенность рассматриваемого правового института регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов состоит в том, что он присутствует на трех уровнях: международном, внутригосударственном и субъектов Российской Федерации, для каждого из которых характерен комплекс организационно-правовых средств. Комплексного исследования проблем правового регулирования статуса коренных малочисленных

¹ См.: Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования// Государство и право.1997. №1. С.20.

² Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России. – Дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 1998.

³ Харючи С.Н. Законодательное обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов России: проблемы реализации. – Дисс. канд. юрид. наук. М.,2002.

народов в отечественной юридической науке по названным трем уровням не проводилось.

Недостаточное научное исследование темы объясняется рядом объективных причин. Политические, экономические и социальные преобразования в стране столь стремительны, что теория права и законотворческая практика просто не успевают обеспечить юридические потребности государства в рассматриваемой сфере общественных отношений. Научная общественность оказалась не готова к политическим реформам, в том числе к изменению государственной политики в отношении коренных малочисленных народов, от патернализма к политике правового протекционизма, государственной поддержке самобытной культуры и устойчивого развития традиционного образа жизни аборигенов. Одной из основных причин также является то обстоятельство, что федеральное законодательство по коренным малочисленным народам начало развиваться только последние пять лет, а до этого общественные отношения, связанные с коренными малочисленными народами, в основном регулировались нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ и законодательством субъектов Российской Федерации. Тем не менее, если брать проблему в целом, а не только ее правовую направленность, то следует отметить, что работы о коренных малочисленных народах имеются. Они либо специально посвящены коренным малочисленным народам, либо затрагивают какие-то аспекты этой тематики¹.

¹ См.: Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России.-М.,2000; Абдулатипов Р.Г. Малочисленные народы.-М.,1999; Абдулатипов Р.Г. Национальная политика Российской Федерации. От Концепции к реализации.-М.,1997; Абриоттина Л.И. «Коренные малочисленные народы в национальной политике России: проблемы решения» Автореф. дисс. канд. полит. наук. М., 1997; Аракча К.Д., Зайфудим П.А. Коренные малочисленные народы Севера-М., 1994; Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ.-М.,1997; Болтенкова Л.Ф. Историко-правовые аспекты разработки понятия национальных меньшинств. М.,1979.; Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений Изд. РАГС.,2004; Берч Д. Канадский опыт переговоров о вкладе в социально-экономическое развитие территории между компаниями и аборигенными общинами. Изд. «Стратегия». М., 2003; Гомбен Д., Заак Л., Харрис Д., Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика.-М.,1998; Заметина Т.В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России. – Дисс. канд. юрид. наук. Саратов, 1998; Калинина К.В. Государственные гарантии прав коренных малочисленных народов // Государственная служба Российской Федерации и межнациональные отношения.-М.,1995; Кальте З.М. «Политико-правовые аспекты развития коренного малочисленного народа Российской Федерации-саами». Автореф. дисс. канд. полит. наук. М., 2003.; Ким А.Н. Динамика статуса Республики Саха (Якутия) - субъекта Российской Федерации: опыт конституционно-правового и сравнительно-

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с государственной политикой в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Предметом исследования является правовой статус коренных малочисленных народов России.

Цель и задачи исследования. Актуальность темы, а также состояние и недостаточный уровень ее научной разработанности предопределили цель настоящей работы, которая состоит в постановке и попытке разрешения ряда теоретических, правовых и практических проблем государственной политики в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России на современном этапе развития страны.

Исходя из указанной цели, задачами исследования стали:

осуществление анализа государственной политики в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России;

исследование проблемы коренных малочисленных народов как субъектов права;

изучение проблемы формирования статуса коренных малочисленных народов России;

выявление и раскрытие содержания «специальных прав» коренных малочисленных народов России;

анализ положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов; международных правовых актов и зарубежной практики в контексте защиты прав коренных народов.

анализ правоприменительной и судебной практики по защите прав коренных малочисленных народов;

формулирование предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативной правовой базы по проблемам малочисленных народов России.

институционального исследования. Монография. М.,2001; Крылов Б.С. О коренных народах, ведущих племенной образ жизни // ИЦ «Л» №5.1994; Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования// Государство и право. М., 1997; Морс Б. Права человека и коренные народы в контексте международного права. М., 1999; Сондыков В.С. «Коренные малочисленные народы Севера: проблемы развития и управления» Автореф. дисс. канд. полит. наук. М., 2001.; Харючи С.Н. «Законодательное обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов России: проблемы реализации». Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2002.и др.

Теоретические и истоковедческие основы исследования.

В основу диссертации легли труды отечественных ученых, прямо или косвенно занимающихся проблемами малочисленных народов России: Р.Г.Абдулатипова, К.Д.Аракчаа, А.Х.Абашидзе, Ф.Р.Ананидзе, Л.Ф.Болтенковой, Н.В.Витрука, К.В.Калининой, А.В.Кривошапкина, В.А.Кряжкова, А.Н.Кима, А.И.Ковлер, Б.С.Крылова, И.И.Лукашук, В.А.Роббека, Н.И.Матузова, Д.Н. Миронова, Т.В.Заметиной, П.Н.Павлова, С.Н.Харючи и др.

Ь.*а з Анализировались и применялись в диссертационной работе исследования процессов социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов России, представленные в научных трудах ученых Института этнологии и антропологии РАН, Института проблем малочисленных народов Севера СО РАН и других научных центров, труды зарубежных ученых: Д.Берч, А.Калста, Б.Морс, ТЛуэн, Д.Гомьена, Д.Харис, Л.Заак и др. Автор ознакомился и перенял для себя определенные знания из диссертаций, выполненных в РАГС при Президенте РФ. Все эти источники тем или иным образом нашли отражение в диссертационном исследовании, они также либо указаны в сносках, либо в списке литературы. Не обойдены вниманием автора энциклопедии и словари. Анализировались также материалы текущих архивов Государственной Думы, Совета Федерации Федерального Съезда РФ, органов государственной власти Якутии.

Методологическую основу исследования составили диалектический, системный, исторический, социологический, формально-юридический методы. Широко и разносторонне использованы научные методы историко-юридического и сравнительно-правового исследования. При изучении правового статуса коренных малочисленных народов особое внимание обращено на репрезентативность законодательного материала, аргументированность научных положений и выводов, их критическую оценку, правоприменительную и судебную практику.

Нормативной основой исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты федеральных органов власти, а также конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы; международные правовые акты, нормативные правовые акты Российской империи и СССР. В целом, совокупность выявленных источников обеспечивает достаточную базу для решения поставленных задач.

Научная новизна исследования. Диссертация является одной из первых комплексных научных работ о государственной политике в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России. Автором

впервые предложена периодизация этапов правового регулирования статуса и защиты коренных малочисленных народов России с 17 века по настоящее время. Особое внимание в работе уделено теоретическому исследованию проблемы коренных малочисленных народов как субъектов права, основных понятий и содержания правового статуса коренных малочисленных народов России. Выявляется и раскрывается содержание «специальных прав» коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Сделан вывод о том, что основу специального статуса коренных малочисленных народов составляет право на этническую самобытность и право на природные ресурсы. Субъектами специальных прав являются не все представители коренных малочисленных народов, а только те, кто ведет традиционный образ жизни. Специальные права могут распространяться и на других лиц, ведущих традиционный образ жизни. Выдвинуты и введены в научный оборот новые понятия *«население, ведущее кочевой образ жизни»*, *«население, ведущее полукочевой образ жизни»* и даются их определения. Диссертант полагает, что юридическое закрепление вышеизложенных понятий заложит правовую базу для выделения традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов России в особый вид деятельности, определит субъекты государственного протекционизма для оказания эффективной, адресной поддержки.

Законодательство Российской Федерации о коренных малочисленных народах исследуется с точки зрения единого комплексного института российской правовой системы, при этом широко используется сравнительно-правовой анализ законодательства зарубежных стран. Сделана попытка определения перспектив и основных направлений развития российского законодательства по коренным малочисленным народам. Впервые проведен анализ Устава эвенкийского муниципального образования «Кыстатыям» Республики Саха (Якутия). Осуществлен анализ полномочий органов самоуправления зарубежных стран, где проживают коренные народы. Впервые исследуются проблемы судебной защиты прав коренных малочисленных народов России, а также анализируются решения Конституционного Суда Республики Саха (Якутия). Внесено предложение о целесообразности внесения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Гражданско-процессуальный кодекс РФ положения об обязательном участии одного или двух заседателей из числа коренных малочисленных народов при рассмотрении гражданских и уголовных дел с участием представителей коренных малочисленных народов. Впервые вводится в научный оборот Положение о Министерстве регионального развития РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26 января 2005г. № 40.

Автор предлагает и обосновывает конкретные рекомендации, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации, регулирующего и защищающего права коренных малочисленных народов России.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Основу специального статуса коренных малочисленных народов составляет право на этническую самобытность и право на природные ресурсы. Субъектами специальных прав являются коренные малочисленные народы, ведущие традиционный образ жизни. Специальные права могут распространяться и на других лиц, ведущих традиционный образ жизни.
2. Необходимо признать на государственном уровне и законодательно закрепить положение о том, что в экстремальных природно-климатических условиях Крайнего Севера кочевой и полукочевой образ жизни коренных малочисленных народов является одной из основных форм выживания и устойчивого развития этих народов.
3. Целесообразно внести изменения и дополнения в федеральное законодательство о местном самоуправлении, в части наделения схода или общего собрания жителей районов компактного проживания коренных малочисленных народов Севера полномочиями непосредственного управления вопросами землепользования и природопользования на своей территории как основами жизнеобеспечения.
- 4.О Представляется важным пересмотреть цели и задачи федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации до 2011 г.», сконцентрировать внимание на: мерах государственной поддержке традиционных видов хозяйственной деятельности с перспективой создания крупных региональных корпораций народов Севера, поддерживаемых государством за счет налоговых льгот; обеспечение доступа аборигенам Севера к финансовым средствам через образование Фонда развития коренных малочисленных народов Севера за счет отчислений прибылей и получения природной ренты в форме лицензионных платежей нефтяных и иных компаний, работающих на Севере; создании системы медицинского обслуживания и социальной защиты оленеводов, рыбаков, охотников в местах компактного проживания и хозяйственной деятельности. В данном случае речь идет о социальной ответственности государства и бизнеса перед коренными малочисленными народами.
5. Одним из возможных направлений законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации на современном этапе, по мнению автора, является выделение (кодификация) в отдельный правовой акт (например, Кодекс о статусе коренных малочисленных народов

Российской Федерации), нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих правовое положение коренных малочисленных народов России с учетом общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, накопленного опыта законотворческой деятельности и правоприменительной практики в России.

6. Представляется важным выработать и реализовать общероссийскую концепцию государственной политики в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Обоснованность и достоверность результатов исследования

обусловлены выбором и применением научной методологии исследования. В соответствии с ней для обеспечения комплексности изучения государственной политики в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России использован широкий круг источников, составляющих нормативную и теоретическую базы исследования. Положения работы и выводы исходят из анализа широкого круга нормативных правовых источников, юридической, политологической, исторической литературы о коренных малочисленных народах России. В работе использованы статистические данные, результаты социологических опросов, акты органов местного самоуправления. Достоверность и обоснованность полученных результатов обеспечивается методологией проведенного исследования, базирующейся на системном и комплексном подходах к предмету исследования.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в возможности использования результатов исследования в дальнейших научных разработках, в законотворческой деятельности законодательных органов власти Российской Федерации и ее субъектов, в практической деятельности исполнительных органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в процессе обучения на специальных курсах, в учебных программах, тематических лекциях в ВУЗах.

Апробация и внедрение результатов исследования. Научные положения и выводы, изложенные автором в настоящей работе, были разработаны в период 1991-2004 годов. Они нашли отражение в научных статьях, выступлениях на международных и российских конференциях по проблемам коренных малочисленных народов, а также в практической деятельности в качестве старшего научного сотрудника Института проблем малочисленных народов Севера СО РАН, депутата Верховного Совета Республики Саха (Якутия) 12 созыва, вице-президенте Союза Ассоциаций коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия)

по правовым вопросам, заместителя руководителя Департамента по делам народов и федеративным отношениям РС(Я), курирующего вопросы государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера Якутии. Автор принимал участие в работе комиссий и комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации при обсуждении вопросов по теме диссертации.

Выводы работы легли в основу раздела «Государственная поддержка социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации» Доклада Президента Республики Саха (Якутия) В.А. Штырова - руководителя рабочей группы Государственного Совета РФ об основах государственной политики Российской Федерации в районах Севера на выездном заседании Президиума Госсовета РФ 28-29 апреля 2004 Года в г. Салехарде.

По результатам исследования автором опубликовано 11 научных работ общим объемом 12 п.л.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, разбитых на параграфы, заключения, списка использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность темы, показывается степень научной разработанности проблемы, определяется объект и предмет, цели и задачи, раскрывается нормативная и источникovedческая база исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, раскрывается научная новизна диссертационного исследования ее практическое значение.

Глава I «Конституционно-правовые основы статуса коренных малочисленных народов России» посвящена теоретическому исследованию проблемы коренных малочисленных народов как субъектов права; конституционно-правовых основ статуса этих народов. Проведен анализ трудов отечественных и зарубежных ученых в области защиты прав коренных малочисленных народов России. Даётся краткий анализ подходов к статусу коренных малочисленных народов России в дореволюционное время и советский период.

В понятийном смысле на протяжении развития российской государственности отношение к аборигенам было разное: их называли в царский период «инородцами», в советский «малыми народами», в современной - «коренными малочисленными народами». С содержательной

точки зрения следует отметить наличие «особого внимания» к положению малочисленных народов со стороны органов государственной власти: правовые акты, регулирующие их статус, существовали и в царский, и советский, и в современный период (существуют и сейчас).

Автором предложена следующая периодизация этапов правового регулирования статуса коренных малочисленных народов России:

I этап: XVII - начало XVIII в. Государство не вмешивается во внутренние дела сообщества аборигенов и как собственник новых территорий, довольствовалось сбором ясака в виде пушнины.

II этап: 1720-1820 гг. Это период принятия первых актов, направленных на обеспечение взаимодействия коренного населения с русскими казаками, купцами.

III этап: 1820-1917 гг. Попытка приведения самобытного образа жизни коренных народов с соответствие с общероссийскими канонами. В «Уставе об управлении инородцев» 1822 года¹ впервые законодательно был закреплен особый правовой статус коренных малочисленных народов. Он неоднократно перерабатывался, последний вариант, изданный в 1892 году, назывался «Положение об инородцах»². Особенности управления инородцами устанавливались, исходя из специфики их образа жизни, в том числе действующих у них обычаяев и традиций. При определении статуса инородцев ключевыми являлись два факта: территория проживания и образ жизни.

IV этап: 1917 - 1935 гг. Целью Советской России была объявлена политика законодательной, административно-правовой и экономической защиты интересов туземцев (народностей Севера). 20 июня 1924 года Постановлением ЦИК был учрежден Комитет содействия народностям северных окраин (Комитет Севера) который должен был обеспечить переход к реконструкции северного хозяйства, завершить советизацию и активное вовлечение в органы туземного управления, бедноты и батрачества.

V этап: 1935 - 1957гг. Комитет Севера был упразднен как выполнивший свою задачу, а его обязанности были возложены на отделы национальностей в областных и краевых исполнкомах, а также на главное управление Северного морского пути. Один за другим закрывались национальные районы. Политика колLECTivизации промысловово-оленеводческих хозяйств аборигенов Севера.

¹ См.: Высочайше утвержденный Устав июля 22 (1822) об управлении инородцев// Свод законов Российской империи. Кн. Первая. Т. 1. СПб.1912. С. 531-586.

² См: Положение об инородцах// Свод законов Российской империи.-С-Пб,1903.-Т.2. Часть 1.Тетрадь 7. С.1-14.

VI этап: 1957-1980 гг. Приоритет административно-территориальных и ведомственных интересов союзных министерств на северных территориях в ущерб интересам коренных жителей. Создание государственной системы медицинского, культурного, торгового и транспортного обслуживания кочевого и полукочевого населения Севера.

VII этап: 1980-1993гг. Попытка законодательного закрепления самоуправления народов Севера на уровне района или поселения, обеспечение прав аборигенов на природные ресурсы.

[^] VIII этапГ~с" 1993 г. - по настоящее время. Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Конституция РФ признает необходимость предоставления особого статуса коренным малочисленным народам, в том числе - быть субъектом права.

Формой выражения государственной политики являются федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие права коренных малочисленных народов России, т.е. народов, проживающих главным образом» районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционный образ жизни, хозяйствования и промыслов, насчитывающих в Российской Федерации менее 50 тысяч и осознающих себя самостоятельными этническими общностями¹.

При рассмотрении вопроса о конституционно-правовых основах статуса коренных малочисленных народов даны разъяснения (характеристики) таких аспектов проблемы как:

- Понятие и содержание статуса коренных малочисленных народов России;
- Международно-правовые гарантии защиты прав коренных малочисленных народов;
- Законодательство о коренных малочисленных народах как особый комплексный институт в российской правовой системе.

Каждому из этих аспектов посвящен отдельный параграф первой главы диссертационного исследования. Поскольку, прежде всего, необходимо уяснить теоретические аспекты проблемы, то первым рассматривается вопрос о понятиях и содержании статуса коренных малочисленных народов России. В римском праве термин «статус» (status)

¹ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 6 июля 2000 г., // Собрание законодательства РФ.-М., 2000, № 30.

означал «положение, состояние»; базовым был статус «человека относительно права», определявший общее положение римского гражданина, совокупность всех его прав и обязанностей. При этом юрист *жжие* факты влекли изменения правового состояния «status personaе».

Исходя из этого, под статусом коренных малочисленных народов понимаются конституционные права, свободы и обязанности гражданина Российской Федерации - представителя коренных малочисленных народов, а также коллективные и специальные права коренных малочисленных народов, конкретизированные законодательством Российской Федерации. Но определение понятия статуса коренных малочисленных народов не раскрывает существа проблемы. Необходимо знать содержание этого понятия. В содержание статуса входит: состояние субъекта правоотношений в конкретно-определенном времени и пространстве, обусловленное совокупностью действующих нормативно-правовых актов, государственной правовой идеологией, судебной и правоприменительной практикой, а также иными факторами, имеющими юридическое значение.

Как видим, раскрытие содержания статуса коренных малочисленных народов России, затрагивает множество других факторов, имеющих юридическое значение, в том числе и основные понятия, закрепленные в федеральном законодательстве о коренных малочисленных народах, по этому в работе проведен анализ этих факторов. Раскрывая тему законодательства о коренных малочисленных народах как особого института в российской правовой системе, автор дает определения понятий «право», «правовой институт», «правовая система» и называет составные элементы этой системы.

Конституционные нормы, гарантирующие права и свободы граждан, определены в главе 2 Конституции РФ и распространяются на каждого человека, являются элементами общего правового статуса личности.

Конституционные нормы устанавливают основные принципы правового статуса малочисленных народов и предопределяют особые подходы к правовому регулированию общественных отношений с их участием. Существует ряд специальных юридических норм, распространяющихся только на коренные малочисленные народы, ведущих традиционный образ жизни. Эти специальные права конкретизируют и дополняют общие права человека и гражданина - представителя коренных малочисленных народов. Основу специального статуса коренных малочисленных народов составляет право на этническую самобытность и право на природные ресурсы. Право на этническую самобытность означает — обладание отличающимися от других этническими, культурными и иными особенностями, а также возможность развивать эти этнические, культурные

особенности. Этому праву соответствует обязанность государства обеспечивать защиту и соответствующие условия, способствующие реализации данных прав.

Право на природные ресурсы подразделяется на: право на земельные участки для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности (оленеводства, охотничьих промыслов, рыболовства); право на территорию традиционного природопользования; приоритетные права на пользование животным миром. Приоритетные права на пользование животным миром подразделяются на: первоочередные права на выбор промысловых угодий, льгот в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира. При этом законодатель определяет, что эти права могут осуществляться как индивидуально, так и коллективно. Субъектами этих специальных прав являются представители коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, а также другие лица, проживающие на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов и ведущие традиционный образ жизни этих народов.

Анализ правоприменительной практики показывает, что в перспективе необходимо отказаться от планирования единых подходов ко всем «коренным малочисленным народам». Кардинальные отличия субарктической зоны и южных территорий, населенных малочисленными народами требуют зонального разделения регионов. К примеру, образ жизни коренных малочисленных народов Дагестана и Севера отличается значительно.

Одной из острых проблем правового регулирования статуса коренных малочисленных народов России являются противоречия и пробелы в определении основных понятий, закрепленных в федеральном законодательстве, что приводит к неэффективности реализации прав этих народов.

Например, аборигены в силу экстремальных климатических и природных условий Крайнего Севера, вынужденыести кочевой и полукочевой образ жизни, связанный с оленеводством, охотой и промыслами наиболее адаптированными к этим суровым условиям. Все вышеизложенное наталкивает на мысль о необходимости признания на государственном уровне и законодательного закрепления положения о том, что в экстремальных природно-климатических условиях Крайнего Севера, кочевой и полукочевой образ жизни коренных малочисленных народов является одной из основных форм выживания и устойчивого развития этих народов. Автором предложены новые понятия «население, ведущее кочевой образ жизни» и «население, ведущее полукочевой образ жизни», которые не используются в действующем законодательстве, и даны определения этих понятий. Юридическое закрепление этих понятий,

заложит правовую базу для выделения традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера в особый вид деятельности, который не будет относиться к отраслям сельского хозяйства или малого бизнеса, определит субъекты государственного протекционизма для оказания эффективной, адресной поддержки.

В ходе формирования особого статуса коренных малочисленных народов, в российском обществе происходит понимание необходимости правового регулирования на базе международного права. Общепризнанные принципы и нормы международного права, которые в установленном порядке введены в правовую систему России, являются неотъемлемой частью статуса коренных малочисленных народов.

Нормы российской Конституции, содержащиеся в ст.ст. 69, 71 (п. «б», «м»), 72 (п.«в»), федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, направленные на сохранение и развитие коренных малочисленных народов, образуют особый институт российского права, характеризующийся общностью объектов и направленностью правовых норм. Этот институт - комплексный, его основа - нормы конституционного права, в него входят нормы гражданской, административной, природоохранительной, земельной и других отраслей права¹. Этой точки зрения, высказанной Харючи С.Н. придерживается и докторант с небел; шлми поправками данного определения, а именно, конституционные основы, относящиеся к коренным малочисленным народам определены не только в ст.ст. 69 и 71 (п. «в»), 72 (п.«в»), но и в ст.ст., 9, 19,26,68 Конституции Российской Федерации. Кроме того, составными элементами данного правового института, на наш взгляд, являются не только законы, но и другие нормативные правовые акты органов власти. В этом случае следует иметь в виду, что речь идет не об особом институте российского права, а об особом комплексном институте российской правовой системы (далее институт).

Составными частями вышеуказанного института являются: нормы Конституции РФ, нормы федеральных законов, федеральные законы о коренных малочисленных народах, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты министерств и ведомств РФ, законодательство субъектов РФ и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Этот институт характеризуется единством субъектов, которыми являются коренные малочисленные народы, а также общей

¹ См.: Харючи С.Н. Законодательное обеспечение прав и свобод коренных – малочисленных народов России: проблемы реализации. Дисс. канд. юрид. наук. М. 2002. С 18

направленностью правовых норм, предусматривающих создание условий для решения политических, социально-экономических и этнокультурных проблем коренных малочисленных народов.

В России по проблемам коренных малочисленных народов с 1926 года было принято около 300 законодательных актов, в том числе с 1991 года было принято свыше 30 законодательных актов и более 100 распоряжений министерств и ведомств. При этом в перечень нормативных правовых ^ктов включались не только те, которые напрямую касались вопросов коренных народов, но и те, в которые эти вопросы входят как составная часть. Следует отметить, что если в первую половину 90-х годов федеральное законодательство по коренным малочисленным народам опережало региональное, то во - второй половине, наоборот, активизируется региональное.¹ В начале XXI века основное правовое регулирование снова переходит на федеральный уровень. В диссертации проведен сравнительно-правовой анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации на примере Якутии, Ямalo-Ненецкого, Ханты - Мансийского автономных округов, где наиболее развито законодательство по проблемам народов Севера. Сделан вывод о том, что региональное законодательство не только восполняло пробелы в федеральном правовом регулировании, но в некоторых случаях, и особенно на уровне Конституций (Уставов) существенно расширяло правозащитную практику, гарантируя защиту коллективных прав коренных малочисленных народов Севера на этническую самобытность, исторические и священные места, на получение части доходов от деятельности промышленных предприятий и платежей за пользование недрами. При этом ориентировались на общие принципы и нормы международного права и международных договоров Российской Федерации. Использование положительного опыта законотворческой деятельности и правоприменительной практики регионов, в частности Якутии, Ямalo-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов было бы полезно для дальнейшего совершенствования федерального законодательства.

В соответствии со статьями 119 и 130 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих

¹ См.: Аракчаа К.Д. Практика договорных отношений между аборигенными народами и государством на российском Севере. // От патернализма к партнерству. Сторительство новых отношений народов Севера и государства./ ств.ред. А.Н. Пилисов. – Магадан, 1998. –с. 37-55.

принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 22 августа 2004 года №122-ФЗ признаны утратившими силу положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» о праве органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также о порядке организации и деятельности общин малочисленных народов с учетом исторических, национальных и иных традиций этих народов (п.1 ст.6); устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности (п.6 ст.6); исключена статья о возможности квотирования представительства коренных малочисленных народов в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (ст. 13).

Также признаны утратившими силу положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», о праве органов местного самоуправления выделять из местного бюджета средства на оказание финансовой помощи на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (п.1 ст.7).

Исключена статья 107 Земельного кодекса РФ, в которой было определено, что представители коренных малочисленных народов освобождаются от платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд.

В статье 3 ФЗ № 122 гарантии и компенсации для малочисленных народов Севера устанавливаются федеральными нормативными правовыми актами, однако ст.4 ей противоречит, так в перечне категорий населения, которым устанавливаются федеральные льготы и компенсации, малочисленные народы уже отсутствуют.

Исключены ст.26,27 Федерального закона № 4520 от 19.02.1993 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», устанавливающие льготный возрастной ценз выхода_на пенсию по старости для оленеводов охотников - представителей народов Севера Свменены и гарантии бесплатной ежегодной диспансеризации для кочевников.

Диссертант полагает, что вышеуказанные изменения и дополнения, внесенные в Федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», противоречат п.4 ст. 15, ст. 69, п. «м» ч.1 ст. 72 Конституции РФ и вызывают законное беспокойство коренных малочисленных народов в связи с принятием правовых актов, не учитывавших интересы простых людей.

Существенным пробелом в федеральном законодательстве является отсутствие нормативного правового акта о государственной поддержке оленеводства. На наш взгляд, необходимо принять такой правовой акт, в нем должны найти отражение вопросы сохранения и развития оленеводства как особого хозяйства (не как отрасли сельского хозяйства или среднего и малого бизнеса), обучения детей оленеводов в кочевых малокомплектных школах, развития культуры, традиций и обычаяв, вопросы медицинского и социального обеспечения.

Проблемы правового регулирования статуса коренных малочисленных народов России могут быть решены при условии обновления и систематизации законодательства о коренных малочисленных народах и законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Одним из направлений законотворческой деятельности стало бы выделение (кодификация) в отдельный правовой акт (например, Кодекс о статусе коренных малочисленных народов Российской Федерации), нормативных правовых актов и отдельных норм регулирующих правовое положение народов Севера.

Анализ законодательства России проводился в сравнении с законодательством и опытом зарубежных стран, где проживают коренные народы. В частности, США, Канады, Дании, Швеции, Финляндии и Норвегии.

Мы преднамеренно наиболее подробно остановились на характеристике первой главы диссертации, которая и по объему больше второй, и по многогранности рассматриваемых вопросов. Так сложилась логика исследования. Вторую главу охарактеризуем кратко.

В главе II «Проблемы реализации прав коренных малочисленных народов России» автор проводит сравнительный анализ полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Якутии, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов), определенных в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, нормативных

правовых актах Президента РФ, Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии со ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

В названной главе в такой последовательности и проводится анализ проблемы: полномочия органов государственной власти в области реализации прав коренных малочисленных народов (Президента РФ, Парламента, Правительства, законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ); полномочия органов местного самоуправления в области реализации прав коренных малочисленных народов; судебная защита прав коренных малочисленных народов. Наряду с полномочиями раскрываются и конкретные вопросы деятельности в области обеспечения прав коренных малочисленных народов с учетом происходящей в стране административной реформы.

При раскрытии данного вопроса (глава II диссертации) автор опирается на нормативную правовую основу трех уровней власти: федерального, регионального и местного самоуправления.

Б указанной главе диссертации автор вносит ряд предложений, направленных на совершенствование деятельности органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области реализации прав коренных малочисленных народов. Диссертант впервые проанализировал и ввел в научный оборот некоторые нормативные правовые акты Республики Саха (Якутия), а также органов местного самоуправления.

Решение проблемы самосохранения и возрождения коренных малочисленных народов, как самобытных этносов, требует возвращения к обновленному с учетом современных реалий самоуправлению как исторически оправдавшей себя социальной организации, которая, была бы более доступной и понятной этим народам и при которой, более эффективно использовался бы накопленный на протяжении веков исторический опыт организации их социальной жизни, прогрессивные традиции и обычаи.¹

Во все времена народы Севера непосредственно решали вопросы землепользования и природопользования на своей территории.

¹ См.: Иванов Г.А. Самоуправление коренных малочисленных этносов Севера. Якутск, 2002. С.5.

Представляется, что этот исторический опыт должен быть учтен правовыми актами, регулирующими вопросы местного самоуправления и особенно уставами муниципальных образований в части наделения схода или общего собрания жителей в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера полномочиями непосредственного управления вопросами землепользования и природопользования на своей территории как основами жизнеобеспечения на основании исторических традиций народов Севера, решения непосредственного волеизъявления населения должны претворять в жизнь органы местного самоуправления.

Проанализировав правовую базу о полномочиях органов местного самоуправления в области реализации прав коренных малочисленных народов, автор приходит к выводу, что у местного самоуправления имеются правовые рычаги воздействия на ситуацию, хотя резервы совершенствования правовой базы имеются. В целом же отмечает диссертант можно согласиться с утверждением Л.Ф. Болтенковой в том, что российское самоуправление вполне вписывается в международную систему. Его правовая база не противоречит ни Европейской Хартии, ни другим международным нормам и принципам¹. В той связи было бы интересно посмотреть на вопрос с точки зрения сопоставления российского и зарубежного опыта. Поэтому далее был проведен краткий анализ полномочий органов самоуправления зарубежных стран (США, Канады, Дании, Швеции и Финляндии), где проживают коренные народы.

Важнейшим механизмом государственной защиты права и свобод является институт судебной защиты. Судебная защита прав и свобод коренных малочисленных народов - это определенный юридический механизм, с помощью которого государство обеспечивает соблюдение прав и свобод личности, специальных и коллективных прав коренных малочисленных народов.

В ст. 14 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»² определено, что лица, относящиеся к малочисленным народам, а также общеигтения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном

¹ См. Болтенкова Л.Ф. Местное самоуправление в системе федеративных отношений. Изд. РАГС. М., 2004. С.35.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 31. Ст.22-08; Российская газета. 2004. 31 августа.

федеральными законами. При рассмотрении в судах дел, в котором лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В диссертации проведен анализ ряда решений судов по делам с участием коренных малочисленных народов, в том числе практика Конституционного суда Республики Саха (Якутия). Исследование показывает, что в настоящее время отсутствует законодательное регулирование прав коренных малочисленных народов в области уголовного и гражданского процесса. Процессуальное законодательство Российской Федерации не учитывает особенностей этой этнической группы, не содержит прямых норм, направленных на гарантии их прав с процессуальной точки зрения.

Поэтому диссидент считает целесообразным внести в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Гражданский - процессуальный кодекс РФ положение об обязательном участии одного или двух заседателей из числа коренных малочисленных народов при рассмотрении гражданских и уголовных дел с участием представителей коренных малочисленных народов.

Важным инструментом для решения проблем реализации прав коренных малочисленных народов является выработка и реализация общероссийской концепции государственной политики в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

В заключении обобщаются итоги научно-исследовательской работы, формулируются выводы и предложения автора.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора общим объемом 12 п. л.

1. Слепцов А.Н. Права народов Севера на традиционное природопользование и самобытный образ жизни.// Монография. СО РАН. Новосибирск, 2004. - 9 п. л.

2. Слепцов А.Н. Территории традиционного природопользования народов Севера: проблемы и перспективы. // Материалы международной конференции по теме «Современные проблемы традиционного природопользования народов Севера». 17-19 мая 1999 г., г. Москва. Сборник докладов. М., 1999. - 0,4 п. л.

3. Слепцов -А.Н.- Практические меры по реализации потенциала конституционно-договорной модели взаимоотношений Республики Саха (Якутия) с федеральным центром. // Сборник докладов «Актуальные

проблемы российского федерализма: реалии и перспективы» по материалам республиканской научно-практической конференции. Якутск, ИГИ АН РС (Я), 1999.-0,3 п. л.

4. Слепцов А.Н. Регулирование жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера России: правовая практика и перспективы. // Сборник научных трудов. Проблемы Крайнего Севера Якутии: состояние и пути решения. Издательство ИПМНС СО РАН. Якутск, 2001. - 0,3 п. л.

5. Слепцов А.Н. Защита интересов коренных жителей США. // Север: проблемы и перспективы. Якутск, № 1,2001. - 0,2 п. л.

6. Слепцов А.Н. Государственное регулирование социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера: правовой аспект (на примере Республики Саха (Якутия). // Сибирь. Проблемы сибирской идентичности. Под редакцией проф., акад. РАЕН А.О.Боронеева. СПб.: Астерион, 2003. - 0,3 п. л.

7. Слепцов А.Н. Некоторые вопросы теории и методологии регулирования прав коренных малочисленных народов Севера России. // Сборник докладов международных конференций по теме «Россия и Совет Европы». Институт права и публичной политики. М., 2001 г. -1 п. л.

8. Слепцов А.Н. Теория и методология государственного регулирования прав коренных малочисленных народов России. // Север: проблемы и перспективы. Якутск, № 2,2001г. - 0,4 п. л.

9. Слепцов А.Н. К вопросу о населении, ведущем кочевой и полукочевой образ жизни // Север: проблемы и перспективы. Якутск, № 4, 2001.-0,2 п. л.

10. Слепцов А.Н. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока как уполномоченный орган по правам коренных малочисленных народов в Российской Федерации. // Сборник материалов Международного круглого стола «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российской Федерации: реальность и перспективы». 12-13 марта 2003. М., 2003. - 0,2 п.л.

11. Слепцов А.Н. Традиционное природопользование малочисленных народов Севера России: практика и перспективы. // Государственное строительство и право. Сборник научных трудов / Под общ. Ред. Г.В. Мальцева. Рязань, Выпук.1. 2003.-0,6 п. л.

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Слепцова А.Н.

Тема диссертационного исследования
«Государственная политика в сфере обеспечения прав коренных
малочисленных народов России».

Научный руководитель
докт. юрид. наук Болтенкова Л.Ф.

Изготовление оригинал-макета
Слепцова А.Н.

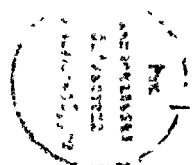
Подписано в печать 14.09.05, Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 12

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 58

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84



22 MAP 2005

2114