

На правах рукописи

ДОРОНИНА ИНГА АЛЕКСАНДРОВНА

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ
ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА РОССИИ

(на примере Ненецкого автономного округа)

*специальность: 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Доронина

Москва – 2005

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

Научный руководитель -

кандидат химических наук, доцент
Аракчаа Кара-кыс Донгаковна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор
Абашидзе Аслан Хусейнович

кандидат политических наук
Абрютина Лариса Ивановна

Ведущая организация -

**Поморский государственный
университет им. М.В. Ломоносова,
г. Архангельск**

Защита состоится « 9 » июня 2005 г. в 16 час. на заседании диссертационного совета Д - 502.006.14 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 117606, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84, 1-й учебный корпус, аудитория 3302.

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

Автореферат разослан « 6 » мая 2005 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат политических наук



С.А. Пистрякова

2006-4

7282

2148252

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

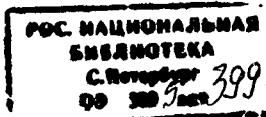
Вопросы формирования территорий традиционного природопользования (ТПП) коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹ являются одними из ключевых в государственной политике Российской Федерации по защите прав данных народов и затрагивают одну из самых важных сфер политico-правовых и гражданско-правовых отношений – сферу земельных и природоресурсных отношений.

Фактически об этом напомнил Президент РФ В.В. Путин при обсуждении на правительственном заседании 14 марта 2005 г. нового законопроекта «О недрах», отметив, что «в нем должны быть прописаны механизмы законодательной защиты граждан, которые проживают на этих территориях», и, акцентировав внимание на том, что «речь идет, прежде всего, о традиционных видах экономической деятельности и о защите природы»². Кроме того, в своем приветственном слове Пятому Съезду коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, состоявшемуся 9-14 апреля 2005 года в Москве, В.В. Путин четко обозначил свою позицию: «благополучие и повышение уровня их жизни во многом зависит от бережного отношения к экологической системе, природным ресурсам северных регионов, уважения к традициям коренного населения».

Необходимо отметить, что формирование института территорий традиционного природопользования, как объекта политico-правовых и гражданско-правовых отношений, идет в контексте обеспечения исторического права данных народов на землю и другие природные ресурсы территорий их исконного проживания, как материальной и духовной основы их жизнеобеспечения и жизнедеятельности. Однако, этот процесс не является легким. Со времени начала демократических преобразований, перехода к новым отношениям в сфере экономики, основанным на либеральных, рыночных идеях (с начала 90-х годов XX в.), в российском научном, политическом и гражданском сознании постановка проблемы защиты прав и интересов коренных малочисленных народов, особенно в сфере земельных и природоресурсных отношений, прошла от стадии полного неприятия, через

¹ В названии диссертационной работы и в тексте для краткости используется также термин «коренные малочисленные народы Севера России».

² Российская газета, № 3719 от 15 марта 2005 г.



постепенное накопление опыта правового регулирования данных отношений в основном на региональном уровне, к пониманию в научном сообществе того, что право коренных малочисленных народов на землю и другие природные ресурсы выступает системообразующим началом их государственно-правового статуса¹, а также всего комплекса политических и законодательных мер, гарантирующих в соответствии со ст. 69 Конституции Российской Федерации защиту их прав и интересов².

В настоящее время законодательное обеспечение прав и интересов малочисленных народов нашло отражение в целом ряде федеральных законов. Однако правоприменительная практика выявила некоторые нерешенные проблемы политico-правового и практического характера, что и обуславливает актуальность рассматриваемой в данной диссертации темы.

Одной из основных проблем является отсутствие теоретически обоснованного концептуального подхода к формированию и развитию правового поля по защите прав и интересов малочисленных народов России, что обуславливает противоречие друг другу ряда положений принятых законов в сфере земельных и природоресурсных отношений касательно малочисленных народов. Кроме того, принятые законы, содержащие нормы, определяющие их права в рассматриваемой сфере, страдают излишней «рамочностью», «отсыльностью», что предопределяет необходимость принятия дополнительных законов, подзаконных актов, например, различных положений, нормативов и т.д., которые должны определять механизмы реализации правовых норм. Отсутствие последних сказывается на правоприменительной практике данных законов, регулирующих положение коренных малочисленных народов, в частности Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Указанные проблемы привели к тому, что в одних субъектах Федерации в последние два-три года у общин малочисленных народов стали изыматься выданные ранее на основании Указа Президента России Б.Н. Ельцина «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» (от 22.04.1992 г.) государственные акты о выделении пастбищных и других угодий в пожизненное наследуемое владение, в других – приостановлен

¹ См.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы России и международное право // Государство и право. – 1999. – №4. – С.95-102.

² См Конституция Российской Федерации. – М., 1997.

процесс выделения ТТП. Это уже – в известной мере попытное движение от достигнутого в начале 90-годов рубежа понимания проблемы на государственном уровне, что также обуславливает актуальность темы диссертационной работы.

Степень разработанности проблемы

Политико-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Российской Федерации на современном этапе нашли отражение в работах известных ученых, политиков, государственных служащих и общественных деятелей. При этом в исследованиях ряда авторов они рассматриваются концептуально, в общем контексте анализа национальных отношений, национальной и федеративной политики в России. К таким работам относятся труды известных авторитетных ученых Р.Г. Абдулатипова, С.А. Арутюнова, М.Н. Губогло, Л.М. Дробижевой, В.Ю. Зорина, К.В. Калининой, В.А. Михайлова, В.А. Тишкова и др.¹

В отечественной научной литературе представлено много работ фундаментального и практического характера, посвященных непосредственно проблемам коренных малочисленных народов России, вопросам реализации их прав и интересов, соотношению российского и между-

¹ См: Абдулатипов Р.Г. Человек, нация, общество. - М.: Политиздат, 1991; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России в 3 -х кн. – М.: Республика, 1991-1993; Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – М : Славянский диалог, 2000; Он же. Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. – М.: Славянский диалог, 2001; Он же. Этнополитология. Учебное пособие. – СПб, 2004; Он же. Федералогия. Учебное пособие. – СПб, 2004; Арутюнов С.А. Малочисленные народы России: оптимизация межнациональных отношений // Этнополитический вестник. – 1992. - №1; Губогло М. Н Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. – М., 2000; Дробижева Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России - М., 2003; Зорин В.Ю., Аманжолова Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в Государственных Думах России. – М.: Рус. мир, 1999; Зорин В.Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. – М., 2002; Калинина К.В. Национальные меньшинства в России. – М., 1993; Она же. Государственные гарантии прав коренных малочисленных народов // Государственная служба Российской Федерации и межнациональные отношения. – М., 1995; Михайлов В.А. Национальная политика России как фактор государственного строительства. – М., 1995; Он же (отв. редактор). Национальная политика России: история и современность. – М., 1997; Тишков В.А. Этничность, национализм и государство в некоммунистическом обществе // Вопросы социологии. – 1993. - №1, 2.; Он же. Этнология и политика. Научная публицистика.- М: Наука, 2001.

народного законодательства и законодательства зарубежных стран в области обеспечения правовой защиты интересов коренных малочисленных народов, сравнительному анализу политики различных государств в этой области. Это работы А.Х. Абашидзе, К.Д. Аракчаа, Ф.С. Донского, П.Х. Зайдфудима, Б.С. Крылова, В.А. Кряжкова, Ю.А. Самара, А.И. Пика, С.Н. Харючи и др.¹

В последние десятилетия большое количество трудов ученых и практиков посвящены вопросам управления в сфере природопользования и промышленного освоения северных территорий в контексте этноэкологических проблем и сохранения экоценозов как среды обитания аборигенных народов, правовому обеспечению земельных и природоресурсных отношений, формированию договорной практики как новой формы взаимоотношений между общинами малочисленных народов и хозяйствующими субъектами, политико-правовым основам создания и функционирования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Эти вопросы рассматриваются в работах Ф.Р. Ананидзе, К.Д. Аракчаа, Л.С. Богословской, Н.Б. Вахтина, К.Б. Клокова, В.Л. Мищенко, О.А. Мурашко, П.Н. Павлова, А.Н. Пилясова, И.А. Райшева² и др.

¹ Абашидзе А.Х. Защита прав меньшинств по международному и внутри-государственному праву. – М.: Права человека, 1996; Абашидзе А.Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов. Международно-правовой анализ. – М., 1997, Аракчаа К.Д., Зайдфудим П.Х. Коренные малочисленные народы Севера – М.: Научная книга, 1999; Аракчаа К.Д. Коренные народы: международное и национальное право. – М., 1995; Донской Ф.С., Роббек В.А., Донской Р.И. Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в первой четверти ХХI века: проблемы и перспективы. - Якутск, 2001; Зайдфудим П.Х. Введение в российское североведение. – М., 2003; Крылов Б.С., Харючи С.Н. Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». – М., 1999; Кряжков В.А. (составитель) Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы – М., 1994, Он же (составитель) Статус малочисленных народов России. Правовые акты. – М., 1999, Он же Права коренных малочисленных народов России: методология исследования // Государство и право. - 1997 - №1; Он же. Право коренных малочисленных народов России на земли и иные природные ресурсы // Человек и право. Книга о летней школе по юридической антропологии (Пушкин - С.-Петербург). – СПб., 2001; Он же. Коренные малочисленные народы России и международное право // там же; Самар Ю.А. Социальное развитие малочисленных народов Дальнего Востока: опыт социально-философского анализа – М., 1996, Прохоров Б.Б., Пика А.И. Большие проблемы малых народов // Коммунист. – 1988; Харючи С.Н Современные проблемы коренных малочисленных народов Севера. – Томск, 1999.

² Ананидзе Ф.Р Правовое регулирование земельных и природоресурсных отношений коренных народов России исторический опыт, проблемы и перспективы // Вестник РУДН

Практические проблемы создания и функционирования территорий традиционного природопользования рассматриваются и непосредственно представителями самих коренных народов – руководителями Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, региональных ассоциаций, отдельных общин, хозяйствующих субъектов малочисленных народов, а также их представителей в органах законодательной и исполнительной власти субъектов РФ. В частности, можно отметить выступления О.Н. Запороцкого, Н.М. Печениной, А.Д. Праховой, В.В. Пескова, П.В. Суляндзиги, М.А. Тодышева и др. на Российско-Канадском семинаре «Организация и управление территориями традиционного

Серия «Юридические науки». – 2000. - № 1; Аракчая К.Д. Практика договорных отношений между аборигенными народами и государством на российском Севере // От патернализма к партнерству (строительство новых отношений народов Севера и государства) / Отв. ред. А.Н. Пилясов. – Магадан, 1998; Она же Правовое обеспечение защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов России / Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней. – М., 2002; Богословская Л.С., Павлов П.Н. Коренное население Российской Севера и современное законодательство в области природопользования и охраны окружающей среды / Человек и право Книга о летней школе по юридической антропологии – М., 1999; Богословская Л.С. Права коренных народов Севера на земли и природные ресурсы // Права человека и коренные народы в национальной политике России Материалы конференции. – М., 1998; Вахтин Н.Б. Коренное население Крайнего Севера России: права на землю и окружающую среду. Доклад к дискуссии. 1994.; Клоков К.Б. Традиционное природопользование народов Севера: концепция сохранения и развития. Этнографические и этноэкологические исследования. Вып. 5. – СПб., 1997; Миценко В.Л. Конституционные и законодательные основы защиты прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование: концепция юристов-экологов, защищающих общественные интересы / Человек и право. Книга о летней школе по юридической антропологии. – М., 1999; Мурашко О.А. Ретроспектива и перспектива развития прав коренных народов России на землю и природные ресурсы // Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России Сб материалов Росс-Канадского семинара «Организация и управление территориями традиционного природопользования коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». – М., 2002; Пилясов А.Н. Закономерности и особенности освоения Северо-Востока России – Магадан, 1996.; Райшев А.И. Образование территорий традиционного природопользования в Ханты-Мансийском АО: опыт, проблемы и перспективы // Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России. Сб. материалов Российско-Канадского семинара «Организация и управление территориями традиционного природопользования коренных народов Канады и Российской Федерации». – М., 2002.

природопользования коренных народов Канады и Российской Федерации» (Москва, 2002)¹.

Проблемы прав коренных малочисленных народов Севера находят свое отражение также в кандидатских исследованиях, выполненных в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации².

Становление и развитие современной государственной политики и законодательства нашей страны в отношении коренных малочисленных народов неразрывно связано с историческим процессом формирования политики и правового поля в отношении данных народов со времен Московского государства и до постперестроечных годов XX в. Историко-этнографическому описанию малочисленных народов Севера, изучению в историческом аспекте вопросов управления, земельных отношений, развития традиционных форм хозяйствования, социально-экономического развития и т.д. посвящены работы многих ученых царского периода, советского времени и постперестроечных годов³.

¹ Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России Сборник материалов Российско-Канадского семинара «Организация и управление территориями традиционного природопользования коренных народов Канады и Российской Федерации». – М., 2002.

² См. Автореф. дис. на соиск. степени канд. полит. наук Абрюгиной Л.И. «Коренные народы Севера в национальной политике России: проблемы решения», Кальте З.М. «Политико-правовые аспекты развития коренного малочисленного народа Российской Федерации – саами», Мигалкина А.В. «Социокультурные факторы развития народов Севера в условиях перехода к рынку», Пыхтеевой И.В. «Итоги последствия советских преобразований в жизни малочисленных народов Севера», Поповой Т.И. «Развитие малочисленных народов Российской Федерации: этнополитический аспект (на примере бесермян)», Сафронова А.И. «Социально-политические проблемы развития коренных малочисленных народов Севера», Слепцова А.Н. «Государственная политика в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов России», Соколовой И.В. «Государственная политика Соединенных штатов Мексики в отношении коренных народов: опыт, проблемы», Сондыкова В.С. «Коренные малочисленные народы Севера: проблемы развития управления (на примере Ханты-Мансийского автономного округа)», Харюча С.Н. «Законодательное обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов России: проблемы реализации (законы Российской Федерации и Ямало-Ненецкого автономного округа)» и др.

³ Георги И Г Описание всех обитающих в Российском государстве народов: Их житейских обрядов, обыкновений, одежд, жилищ, упражнений, забав, вероисповеданий и других достопамятностей. Ч. 1-2 – СПб., 1799; Вениамин, архимандрит (Смирнов). Самоеды мезенские // Вестник Русского географического общества 1855 Ч 14; Ефименко А Я Крестьянское землевладение на Крайнем Севере Исследования народной жизни. – М., 1884, вып 1.; Иславин В Самоеды в домашнем и общественном быту - СПб , 1847; Керцели С В. По Большеземельской тундре с кочевниками. - Архангельск, 1911; Кольчева Е.И. Ненцы Европейской России в конце XVII-начале XVIII в. // СЭ. 1956. - № 2; Патканов С К О

Цель работы: изучение политico-правовых проблем формирования и тенденций дальнейшего развития института территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на современном этапе, обоснование перспективных направлений государственной политики и законодательного процесса в этой области.

Для достижения данной цели поставлены следующие задачи:

- провести историко-политологический анализ особенностей управления территориями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российском государстве;
- исследовать процесс формирования политico-правовых основ государственной политики Российской Федерации по созданию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ;
- изучить практику реализации данной политики на примере Ненецкого автономного округа;
- рассмотреть зарубежный опыт по регулированию политico-правового положения коренных народов, их права на землю и другие природные ресурсы;

вопроса о вымирании первобытных племен. - СПб., 1911.; Богораз В.Г. О первобытных племенах. (Наброски к проекту организации управления первобытными туземными племенами) // Жизнь национальностей, 1922, кн. I; Об изучении и охране окраинных народов. - М., 1923, кн. 2-3; Смидович П.Г. На четвертом году (Национальное районирование и землеустройство народов Севера) // Советский Север. Сб. ст. №1 -М, 1929; Гейденрейх Л.Н. Канинские самоеды // СЭ. 1930. №№ 4-5; Кошелева Я. Туземная кооперация Севера. - М., 1931; Терлецкий П.Е. Население крайнего Севера - Л., 1932; Токарев С.А. Первая сводная этнографическая работа о народах России (из истории русской этнографии XVIII в.) // Вестник Московского университета - 1958. - № 4; Зибарев В А Советское строительство у малых народностей Севера (1917-1938 гг.). Томск, 1968; Васильев В И Проблемы формирования северосамодийских народностей. - М.: Наука, 1979; Лешов Б.В., Литовка О П. Социально-экономические проблемы развития народностей Крайнего Севера. Л., 1982; Коренные народы России: самоуправление, земля и природные ресурсы Обзор законов и иных нормативных актов XIX – XX вв. / Аракчай К.Д. (отв ред) – М., 1995, Национальная политика в императорской России (Поздние первобытные и предклассовые общества Севера Европейской России, Сибири и Русской Америки) / Составитель, редактор и автор вступительной статьи Семенов Ю.А.– М., 1998; Гемуев И.Н., Кирилов В. Н., Люцидарская А. А. Политика Российского государства по отношению к коренным народам Сибири: от Ермака до наших дней // Сибирский этнографический вестник. № 7(8). – Новосибирск, 2002.

- определить дальнейшие пути развития государственной политики Российской Федерации по совершенствованию земельных и природо-ресурсных отношений между коренными малочисленными народами и государством.

Объектом исследования является государственная политика Российской Федерации в сфере защиты прав и интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в области земельных и природоресурсных отношений, традиционных видов хозяйственной деятельности, создания территорий традиционного природопользования.

Предметом исследования являются процесс формирования законодательства по территориям традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также правоприменительная практика по реализации данного законодательства на примере Ненецкого автономного округа.

В качестве **источников исследования** использованы исторические документы, в том числе царские грамоты времен Московского государства, именные указы, уложения, положения периода Российского государства и Российской империи, законодательные и иные нормативные правовые акты времен СССР (РСФСР), федеральные и региональные законы и нормативные и правовые акты Российской Федерации, международное законодательство и законодательство зарубежных стран, труды отечественных и зарубежных ученых, публикации видных политических деятелей, материалы парламентских слушаний, научных конференций, съездов национально-общественных движений и объединений, программы и документы общественных объединений и др.

Методологическую основу исследования составили принципы системности, комплексного подхода и междисциплинарного исследования (с точки зрения истории, этнографии, социологии, политологии, юриспруденции, управления). Автор использовала также методы исторического, правового и логического анализа. Применены методы научного анализа – дедукция, аналогия, обобщение.

Основные результаты исследования, полученные автором и их научная новизна. При ретроспективном историко-политологическом анализе формирования российской политики и законодательства в отношении малочисленных народов России кроме широко известного Устава об управлении инородцев М.М. Сперанского (1822 г.) автором впервые в

политико-правовом плане рассмотрены и некоторые менее упоминаемые исторические документы XVI – XIX вв.¹

При исследовании современной (начиная с середины 80-х годов XX в.) государственной политики и законодательства в отношении коренных малочисленных народов России автором впервые предпринята попытка периодизации процесса формирования политических и общественных взглядов на проблему обеспечения прав и интересов коренных малочисленных народов. Выделены три этапа: первый, середина 80-х – начало 90-х годов – «политический» этап, второй этап, 1994 – 1999 годы – «нормотворческий», третий этап, с 1999 года по сегодняшний день – «правоприменительный».

Изучение законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровне по территориям традиционного природопользования, правоприменительной практики в Ненецком автономном округе позволило автору сделать выводы о том, что в Российской Федерации в целом есть понимание на государственном уровне необходимости создания юридических гарантий для реализации особых прав коренных малочисленных народов на ведение традиционных форм хозяйствования, прав на земли и иные природные ресурсы территорий их проживания.

¹Жалованная грамота Великого князя Василия III ненцам, живущим по реке Обь, о принятии их в подданство России от 2 апреля 1525 г // ЦГДА, ф. 159. Приказные дела новой разборки, оп. 2, № 2338, л. 6-8 (список 1682 г.); Соборное Уложение 1649 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Том 1. С 1649 по 1665. – СПб, 1830; О нечинении казней и пыток Сибирским ясачным инородцам ни по каким делам без доклада государям, об охранении их от обид и налогов и притеснений, о посылке приказчиков для ясачного сбора людей добрых по выбору градскому и о наблюдении, чтобы они ясашных людей не грабили, запрещенными товарами не торговали и вина не курили и не продавали. Именной Указ [Декабря 26 дня 1695 года] // Законодательство Петра Первого. – М., 1997; Указ именной 21 мая 1733 г. О нечинении обид и притеснений ясашным людям, живущим в Якутском ведомстве и в Камчатке // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Том 9. 1733 по 1736 – СПб, 1830; Указ именной, данный Сенату 2 февраля 1763 года. Об отправлении капитана Шербачева с командою в Сибирь для отвращения, происходящих там беспорядков и взяточничества, вымогаемых при сборе ясака // Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое. Том 16. С. 1762. – СПб., 1830; Краткая записка из всеподданнейшего доклада Правительствующего Сената. О правах иноверцев, обитающих в Иркутской губернии, в разработке руды во владеемых ими землях // Полное собрание законов Российской империи Собрание первое. Том 35. 1818. – СПб., 1830; Высочайше утвержденный 18 апреля 1835 года Устав об управлении самоедами, обитающими в Мезенском уезде Архангельской губернии // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Том 10. Отделение первое. 1835. – СПб., 1836.

Вместе с тем, проблемы, возникшие в правоприменительной практике, а также сравнительный анализ опыта зарубежных государств в данной области приводят автора к выводу о необходимости усиления политики-правового обеспечения прав коренных малочисленных народов России в сфере земельных и природоресурсных отношений. Автором выработаны предложения по совершенствованию государственной политики и законодательства Российской Федерации в данной области.

Практическая значимость исследования. Результаты проведенной научно-исследовательской работы, выводы и предложения автора в целом способствуют расширению и углублению знаний о правах коренных малочисленных народов в сфере земельных и природоресурсных отношений, подтверждают необходимость учета данных прав как системообразующего начала их государственно-правового статуса, всего комплекса политических и законодательных мер, гарантирующих в соответствии со ст. 69 Конституции Российской Федерации защиту их прав и интересов.

Сформулированные в диссертации выводы имеют теоретическое и практическое значение и могут быть использованы в ходе последующего изучения проблемы реализации прав коренных народов, в том числе на землю и другие природные ресурсы территорий их исконного проживания. Выводы диссертации могут использоваться при разработке и исполнении практических мер в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций, направленных на защиту прав и интересов малочисленных народов России, а также в преподавании в высшей школе, в подготовке руководящих кадров в Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

Апробация работы. Материалы диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора. Основные результаты работы докладывались на Ломоносовских чтениях и студенческих конференциях на факультете Управления Института управления, права и повышения квалификации Поморского государственного университета (г. Архангельск).

Диссертация обсуждалась на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех разделов, заключения, списка источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы исследования, ее актуальность и степень научной разработанности. Определяются цели и задачи диссертационного работы, ее теоретические и методологические основы, формулируются основные результаты, полученные автором, их научная новизна, отмечается теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

В первом разделе «*Особенности управления территориями коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российском государстве (историко-политологический анализ)*» дается краткий обзор процесса формирования политики и законодательства Российского государства в отношении аборигенных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, включавшихся в ее состав, начиная фактически с XVI в.

Показано, что становление и развитие современной государственной политики и законодательства нашей страны в отношении коренных малочисленных народов неразрывно связано с историческим процессом формирования политики и правового поля в отношении данных народов со времен Московского государства и присоединения к нему в течение нескольких столетий народов Севера и Сибири. Например, одним из исторических документов является «Жалованная грамота Великого князя Василия III ненцам, живущим по реке Обь, о принятии их в подданство России» от 2 апреля 1525 г. В ней, на основании челобитной «земского человека самоедина¹ Анюдору», Великим князем сказано: «*И яз вас пожаловал под свою руку взял, и вам бы нам служити и дань давати. А мы вас жаловати и за вас стояти и от сторон беречи хотим*²». С политико-правовой точки зрения здесь важны несколько моментов. Во-первых, включение обских ненцев в подданство Московского государства идет

¹ Самоеды (в русских источниках также самоядь, самоеды) - старое название народов, говорящих на самодийских языках, - ненцев (самоеды, самоеды-юраки), энцев (енисейские самоеды), иганасан (самоеды-тавгийцы), селькупов (остяко-самоеды). О происхождении названия «самоеды» единого мнения нет. Наиболее распространённая версия возводит его к словосочетанию самэ-еднэ, т. е. «земля саамов». Предполагается, что в ходе освоения Европейского Севера русские перенесли это название, первоначально употреблявшееся применительно к саамам (лопарям), на ненцев и другие родственные им народы. БСЭ, 2001.

² Цит. по: Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. - М., 2000. - С. 446.

мирным путем на основании обращения со стороны коренного населения, во-вторых, государство обещает защиту от внешних военных действий, в-третьих, облагает народ данью, т.е. распространяет на народ и его территорию свою юрисдикцию, свой суверенитет.

В процессе присоединения новых территорий практически до XIX в. Царское правительство не разрушало социальную организацию аборигенов, а стремилось опереться на нее, привлекая на свою сторону родоплеменную знать. В отношении землевладения и землепользования соблюдалось «право давности». При этом царская корона строго следила за тем, чтобы земли «ясачных людей»¹ не изымались кем бы то ни было без высочайшего на то соизволения. Об этом, можно судить, например, по Соборному уложению 1649 г.: «у *всяких ясачных людей*² земли имати з дачею, или покупати, или в залог, или в наем на многия лета имати, или меняти, и у тих *всяких чинов людей* те *татарския поместныя и ясачныя земли имати на государя, да им же за то от государя бытии в опале. <..>*³».

В дальнейшем феодальное государство узурпировало право собственности на земли северных народностей. Указ от 31 декабря 1734 года уравнивал аборигенов в отношении прав на землю с русскими крестьянами: предписывалось, чтобы «*ясиные иноземцы и пашенные крестьяне пашенных земель и прочих угодий отнюдь никому не продавали и не закладывали под жестоким истязанием и на те их земли и угодья купчих и закладных крепостей не писали, понеже де оные пашенные земли и прочия угодья ея императорского величества казенныя*»⁴. На оседлое население распространялись отношения государственного феодализма. Аборигены постепенно превращались в простых держателей угодий, выплачивающих ренту (ясак) феодальному собственнику (государству) за их использование.

Практика России по отношению к туземному населению характеризовалась своеобразной системой покровительства, защитой его прав на ресурсы от посягательств со стороны пришлого населения, что принципиально отличало ее от взаимоотношения западноевропейских

¹ Дань, которой облагались присоединяемые северные и сибирские народы, называлась ясаком, отсюда и общее название данных народов, употреблявшееся в различного рода царских и других официальных документах, – «ясачные (ясиные) люди».

² Здесь и далее выделено автором.

³ Цит по Тихомиров М Н, Епифанов П П. Соборное уложение 1649 г – М, 1961. – С. 188

⁴ Цит. по: Гемуев И Н, Курилов В. Н., Люцидарская А А Власть и коренные народы Сибири (XVI – XX вв.). Сибирский этнографический вестник. № 7(8). – Новосибирск, 2002.

колониальных властей сaborигенным населением завоеванных стран. Если для западноевропейских колонистов абориген был, прежде всего, конкурентом в утверждении их частной собственности на землю и другие ресурсы, то для Российского правительства абориген был дополнительным источником дохода – ясака, а территории являлись государственной собственностью.

В первой половине XVII в. началась политика интеграции коренных народов Севера и Сибири в правовую, социальную и религиозную системы русского общества. На территориях расселения этих народов стали распространяться нормы крепостного права, закрепление коренных жителей за определенными родами, запрещение перехода из рода в род. Расширилась миссионерская деятельность, борьба с язычеством. В то же время с каждым десятилетием XVII в. развивались и укреплялись патерналистские тенденции. В первую очередь это касалось земельных отношений. По мере расширения колонизационных процессов все чаще происходили земельные конфликты. Анализируя нормы Межевого законодательства, принятого во времена Екатерины II, в частности в инструкции межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам, можно сделать вывод о том, что государство последовательно вставало на сторону аборигенов¹. Нельзя не дать такой политике высокую оценку: она позволяла в ходе массовой и успешной колонизации региона укреплять подданство местного населения².

В течение всего XVIII в. просматривается достаточно последовательная линия на «втягивание» нерусского населения Сибири в складывающуюся новую модель государства. Последнюю можно охарактеризовать как сочетание бюрократически организованной государственности с **общинным самоуправлением**, причем связующим звеном между этими подсистемами выступают государственные законы, приобретающие все более генерализованный характер. Правительственные указы, касающиеся коренного населения Сибири, внедряли общие нормы в сферах **поземельных отношений**, налогообложения, судопроизводства и правил

¹ Законодательство Екатерины II. Том 2. Межевое законодательство. Инструкция межевым и губернским канцеляриям и провинциальным конторам [Мая 25 дня 1766 года]. – М., 2001. – С. 553-554.

² Гемуев И.Н., Курилов В. Н., Люцидарская А. А. Власть и коренные народы Сибири (XVI – XX вв.) // Сибирский этнографический вестник № 7(8). – Новосибирск, 2002.

торговли. В результате аборигены становились субъектами не только обычного права, но и кодифицированных правовых отношений¹.

Следующий этап в управлении территориями проживания аборигенов Сибири традиционно связывается с деятельностью сибирского генерал-губернатора графа М.М. Сперанского. Ему предназначалось «сообразить на месте полезнейшее устройство и управление сего отдаленного края и сделать оному начертание». Графом и его подчиненным Г.С. Батеньковым специально для аборигенов края был разработан «Устав об управлении инородцев», утвержденный в июле 1822 года² и действовавший практически до начала XX столетия. Это был первый общероссийский законодательный акт, зафиксировавший статус народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Неоднократно переработанный, дополненный в 1892 году он получил название «Положение об инородцах»³.

В указанном Уставе впервые был законодательно применен принцип дифференцированного подхода к правам и обязанностям народов с различным образом жизни и разным уровнем социально-экономического развития. Инородцы были поделены на разряды, и это деление на разряды предопределяло специфику права на землю. Учитывая, что нынешние коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока России подпадают в Уставе Сперанского в основном под разряды кочевых и бродячих инородцев, в диссертации отмечено различие в земельных правах этих групп.

В 1835 г. положения Устава Сперанского были распространены на коренное население Европейского Севера России, которые согласно «Высочайше утвержденному 18 апреля 1835 г. Уставу об управлении самоедами, обитающими в Мезенском уезде Архангельской губернии» были причислены к разряду бродячих инородцев. С точки зрения развития земельных отношений в этом Уставе важным является официальное закрепление за мезенскими самоедами тундровых земель: «<...> Глава II – Общие права сих инородцев. <...> § 5. Им назначается вся полоса земли в

¹ Гемуев И.Н., Курилов В. Н., Люцидарская А. А. Политика Российского государства по отношению к коренным народам Сибири: от Ермака до наших дней // Сибирский этнографический вестник № 7(8). – Новосибирск, 2002.

² Высочайше утвержденный 22 июля 1822 года Устав об управлении инородцев // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое Т 38. 1822 – 1823. – СПб, 1830. – С. 394-416

³ Положение об инородцах // Свод законов Российской империи – СПб, 1903 Т.2 Ч 1 Тетрадь 7. – С 1-44

Мезенском уезде, ныне ими занимаемая и известная под именем Тиманской, Канинской и Большеземельской тундр. <...>»¹.

В дальнейшем в системе управления коренными народами формируется тенденция их подчинения законодательству, применяемому к русскому населению, переводу их на оседлый образ жизни. В 1889 г. был принят Закон «О переселении» и за период с 1861 по 1905 год в Сибирь, в основном в Амурскую, Приморскую области и на Алтай, мигрировало более миллиона человек из центральных областей России.

Господствовавшая практически до середины XIX в. государственная политика невмешательства (в той или иной мере) во внутренние дела аборигенных общин способствовала консервации их форм социальной организации, быта и хозяйствования. Реформы Сперанского обеспечили этим народам, несмотря на их малочисленность, сохранение этнической самобытности. Дополнительным подтверждением эффективности этой политики было и то, что в последние десятилетия перед революцией численность коренных народов Сибири и Севера (включая малочисленных) увеличилась: во время реформ Сперанского она составляла около 247 тыс. человек, а к началу XX в. — уже 396 тыс.²

Советский период достаточно подробно освещен в работах многих ученых³. Анализ их взглядов и выводы также приведены в данном разделе диссертации. Хотелось бы отметить, что одним из крупных политических событий начала советского периода в отношении коренных народов Севера было создание национальных округов. В 1929 г. в составе Архангельской области был образован Ненецкий национальный округ. В 1930 г. были образованы Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Таймыр-

¹ Цит. по: Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное строительство России. – М., 2000. – С. 518.

² Мастюгина Т.М., Стельмах В.Г. Малые народы Севера и Дальнего Востока. Основы правового статуса в свете принципов международного права и зарубежного опыта // Российский бюллетень по правам человека. Вып. 4. 1994.

³ См., например: Гейденрейх Л.Н. Канинские самоеды // СЭ. 1930. №№ 4-5.; Кошелева Я. Туземная кооперация Севера. – М., 1931.; Терлецкий П.Е. Население крайнего Севера - Л., 1932.; Токарев С.А. Первая сводная этнографическая работа о народах России (из истории русской этнографии XVIII в.) // Вестник Московского университета. - 1958. - № 4 ; Зибарев В.А. Советское строительство у малых народностей Севера (1917-1938 гг.) Томск, 1968 ; Лешов Б.В., Литовка О.П. Социально-экономические проблемы развития народностей Крайнего Севера. – Л., 1982.; Мастюгина Т.М., Стельмах В.Г. Малые народы Севера и Дальнего Востока. Основы правового статуса в свете принципов международного права и зарубежного опыта // Российский бюллетень по правам человека. Вып. 4. 1994.

ский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский, Чукотский и Корякский Национальные округа. Целью их создания было сохранение и дальнейшее развитие коренных малочисленных народов.

В период, начиная от 50-х до начала 1990-х годов, разработка законодательства в отношении народов Севера была, по существу, приостановлена, автономия национальных округов постепенно становилась лишь формальной. Продолжалась патерналистская политика государства в отношении аборигенов, регулирование системы жизнедеятельности коренных народов осуществлялось главным образом посредством принятия государственных программ развития их экономики и культуры.

Со второй половины 80-х годов наблюдается критическое рассмотрение недавнего прошлого страны и ее народов, в том числе политики государства в отношении малочисленных народов Севера и ее результатов.

Изучение политических и законодательных тенденций на современном этапе показывает, что в Российской Федерации проблема обеспечения прав и интересов коренных малочисленных народов, их земельных и природоресурсных притязаний находит в целом понимание на государственном уровне. При этом анализ государственной политики и законодательства данного периода в отношении малочисленных народов позволил автору сделать попытку периодизации процесса формирования политических и общественных взглядов на проблему обеспечения прав и интересов коренных малочисленных народов.

Выделены три этапа. Первый этап – середина 80-х – начало 90-х годов. Это время постановки проблемы в политическом плане. Попытки ее решения также имели во многом политический характер: первый демократически избранный Верховный Совет СССР принимал постановления за постановлениями, которые, однако, не имели под собой реального механизма осуществления. Тем не менее, в плане постановки проблемы, обозначения возможного и невозможного в этой сфере этот период дал для российского общества и государства многое. Именно с этого периода на уровне нормативных документов начинает прослеживаться изменение приоритетов государственной политики в отношении аборигенных народов, связанное с признанием их специфических интересов и права на самоуправление в тех или иных формах, на земли и природные ресурсы. Поистине революционными в этот период стали известный Указ Президента РФ «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» и новая Конституция Российской

Федерации, принятая в декабре 1993 г. и продекларированная со стороны государства гарантии прав коренных малочисленных народов России в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст. 69). Эта норма Конституции России придала коренным малочисленным народам, ко всему прочему, статус субъекта международного права. Этот, первый, этап условно можно назвать «политическим».

Второй этап – 1994 – 1998 годы. Этот период характеризуется формированием законодательства по проблемам коренных малочисленных народов России на федеральном и региональном уровнях в рамках реализации вышеприведенного Указа Президента РФ, а также норм и положений Конституции РФ, касающихся коренных малочисленных народов и малочисленных этнических общностей. В этот период идет накопление опыта законодательства в отношении данных народов, при этом значительный успех достигается в основном на региональном уровне, в основном в сфере самоуправления и земельных и природоресурсных отношений. Именно тогда начинается практика создания общин малочисленных народов и выделения им в безвозмездное пользование родовых угодий, территорий приоритетного природопользования. Условно этот этап автором назван «нормотворческим».

Третий этап начинается с принятия в 1999 г. первого «этнического»¹ (т.е. посвященного именно малочисленным народам) Федерального закона – «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»². Далее были приняты еще два «этнических» закона – «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³ и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁴.

¹ Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы России и международное право // Государство и право. – 1999. - №4.

² О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 30.04.99 №82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации – 1999 - №18. – Ст. 2808.

³ Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 20.07.2000 №104-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000 - №30. – Ст 3122.

⁴ О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 7.05.2001 № 49 – ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - №20.- Ст. 1972.

На наш взгляд эти законы, принятые в соответствии с нормами Конституции РФ и общепризнанными принципами и нормами международного права, составили каркас законодательства по правам коренных малочисленных народов. Условно этот этап можно назвать «правоприменительным», т.е периодом, когда нормы принятых на федеральном уровне законов, непосредственно посвященных урегулированию правовых проблем в отношении территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов России, получают применение в реальной практике управления в субъектах РФ.

Подводя итог изучению особенностей управления территориями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Российском государстве, автор отмечает, что на разных временных этапах политика государства претерпевала концептуальные изменения: от политики невмешательства в дела управления и консервации традиционного образа жизни аборигенов в XVII – XVIII вв., через попытки полной интеграции, ассимиляции и модернизации их жизненного уклада в эпоху советского периода к современным принципам уважительного отношения к праву малочисленных народов на сохранение традиционного образа жизни, методов и способов традиционного природопользования, прав на владение, пользование и распоряжение территориями традиционного природопользования.

Во втором разделе «Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в государственной политике и законодательстве Российской Федерации: проблемы реализации (на примере Ненецкого автономного округа)» автор проводит анализ российского федерального и регионального (Ненецкого АО) законодательства в сфере земельных и природоресурсных отношений, рассматривает проблему формирования территорий традиционного природопользования в контексте реализации прав малочисленных народов на земли и природные ресурсы территорий их проживания.

Так, рассматривая Конституцию РФ, автор определяет ключевые положения, создающие благоприятные предпосылки для установления специальных прав коренных малочисленных народов Севера на землю и иные природные ресурсы, а именно: выделение их в особую группу народов, которым Российское государство гарантирует права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и

международными договорами Российской Федерации; обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных общностей как одно из направлений деятельности государства.

Анализ норм федеральных законов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000 г.) и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001 г.) позволил автору выделить основные права коренных народов, содержащиеся в этих законах. В частности, это право безвозмездно владеть и пользоваться традиционными природными ресурсами в местах традиционного расселения и хозяйственной деятельности¹, формировать территориальное общественное самоуправление коренных малочисленных народов, иметь представительство в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления².

В местах компактного проживания малочисленных народов согласно закону «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», органы местного самоуправления по предложению общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов могут наделять их отдельными полномочиями органов местного самоуправления³. При анализе закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» автором особенно подчеркивается важность законодательной гарантии права на участие коренных малочисленных народов в принятии

¹ О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Федеральный закон РФ от 7.05.2001 № 49 – Ф3 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - №20.- Ст. 1972

² О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации Федеральный закон РФ от 30.04.99 №82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - №18. – Ст. 2808.

³ Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 20.07.2000 №104-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - №30 – Ст 3122

решений, касающихся их интересов в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Автором также обращается внимание на то, что в действующем федеральном законодательстве имеются нормы, предусматривающие порядок образования территорий традиционного природопользования и условия, с учетом которых определяются размеры территорий традиционного природопользования. Согласно закону «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», территории традиционного природопользования образуются на основании обращения лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам Севера и их общин. На территории традиционного природопользования распространяется режим особо охраняемых природных территорий. Особую важность автор придает законодательному закреплению возможности правового регулирования отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования обычаями малочисленных народов, если такие обычай не противоречат законодательству Российской Федерации, законодательству субъектов Российской Федерации. Охрана окружающей среды в пределах границ территорий традиционного природопользования закреплена за лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов, кроме этого, устанавливается, что объекты историко-культурного наследия в пределах границ территорий традиционного природопользования (древние поселения, другие памятники истории и культуры, культовые сооружения, места захоронения предков и иные, имеющие историческую и культурную ценность объекты) могут использоваться только в соответствии с их назначением. В перечисленных законах предусматриваются различные формы государственной поддержки коренных малочисленных народов в виде реализации государственных и региональных программ социально-экономического развития, предоставления льгот на федеральном и региональном уровне.

В данном разделе рассматриваются также нормы, отражающие специфические интересы и потребности коренных малочисленных народов в области традиционного природопользования, закрепленные в отраслевых законах: Земельном, Лесном и Водном Кодексах, Федеральных законах «О недрах», «О континентальном шельфе», «О соглашениях о разделе продукции», «Об особо охраняемых территориях», «О животном мире» и др. Автором отмечается, что нормы, заложенные в рассматриваемых законах,

концептуально соответствуют Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам международного права, однако, изучение правоприменительной практики по организации территорий традиционного природопользования в Российской Федерации на примере Ненецкого автономного округа выявило целый ряд проблем.

Главная из них – неопределенность статуса территорий традиционного природопользования из-за существующих противоречий в положениях разных законов. Например, Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» устанавливается, что малочисленные народы имеют право «безвозмездно владеть и пользоваться землями различных категорий», а закон «О территориях традиционного природопользования...», подтверждая право безвозмездного пользования, относит территории традиционного природопользования к определенной категории – «особо охраняемым природным территориям». Эти несоответствия дополняются и Земельным кодексом Российской Федерации, принятым в 2001 г., в котором изымается норма безвозмездного пользования землей, тем самым отменяя право передачи земель коренным малочисленным народам в соответствии с Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Согласно Земельному кодексу РФ, земли могут передаваться гражданам и их объединениям только на праве аренды и частной собственности. Фактически это изменение касается и земель, которые ранее запрашивались коренными народами в их обращениях в качестве территорий традиционного природопользования, а также земель, которые в ряде регионов уже закреплены за малочисленными народами. Эти же нормы отражены и в законе «О землях сельскохозяйственного назначения», принятом Государственной Думой в 2002 г. К этому виду земель относится большинство оленевых пастбищ. Эти нормы включены и в новый Лесной кодекс РФ.

Анализируя федеральное законодательство, автор указывает на то, что противоречивые нормы встречаются не только в разных законах, но зачастую содержатся в одном и том же законе. Так, например, в одной статье Земельного кодекса устанавливается, что территории традиционного природопользования относятся к землям определенной категории, а в другой его статье говорится о возможности формирования их на землях различных категорий.

Таким образом, противоречие норм федерального законодательства, закрепляющего земельные права коренных народов в сфере традиционного

природопользования создает ситуацию, при которой реализация Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» значительно затруднена.

Второй причиной, парализующей правоприменительную практику, является отсутствие федерального Положения о территориях традиционного природопользования, которое должно было быть разработано и утверждено на правительственном уровне. Рассматривая правоприменительную практику в российских регионах, автор указывает на последствия, возникшие, в том числе по указанным причинам: из-за неопределенности статуса данных территорий многие субъекты Федерации приостановили процесс их выделения малочисленным народам, а в некоторых начался процесс изъятия у коренного населения ранее выданных государственных актов на родовые угодья и территории традиционного природопользования.

В втором разделе автор так же рассматривает также практику взаимодействия коренных малочисленных народов Севера и представителей нефте – и газодобывающих промышленных компаний в Ненецком автономном округе. Это позволило сделать важный вывод о том, что действия в деле защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни, направленные на предотвращение изъятия у этих народов традиционных природных ресурсов, могут быть успешными только при условии активной поддержки со стороны органов государственной власти, Президента РФ, как гаранта Конституции. Фактически то, что государство должно поддерживать коренные малочисленные народы России, подчеркнул министр регионального развития РФ В. А. Яковлев, принимавший участие в апреле 2005 г. в работе Пятого съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Москве.

Автор исследования обращает особое внимание на то, что, решение вышеизложенных вопросов должно проходить в формате «коренные малочисленные народы – государство – нефтяные компании». Как показывает исторический и современный опыт России и других арктических государств, исключение любого из данных участников диалога влечет за собой перекосы в практике решения проблем организации управления территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, существенно затрудняет поиск взаимоприемлемых социально-экономических и этнокультурных решений. В этом контексте становится правомерным вопрос о расширении полномочий

общин коренных народов, о конкретизации их статуса в системе политico-правовых отношений в Российской Федерации.

Автор подчеркивает необходимость системного подхода к формированию законодательства, в частности, согласование положений Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» с положениями других федеральных законов, в том числе в области земельного, водного, лесного, природоохранного законодательства, законодательства в сфере недропользования и т.д.

Таким образом, дальнейшее развитие действующего законодательства в области традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации должно быть направлено на четкое определение правового статуса территорий традиционного природопользования, разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в формировании этих территорий, устранение декларативности, излишней «рамочности» и противоречивости действующего законодательства. Кроме того, в плане повышения эффективности правоприменительной практики назрела необходимость разработки соответствующих подзаконных актов с тем, чтобы федеральный закон о территориях традиционного природопользования стал реально действующим.

Третий раздел «Междунраодное законодательство и опыт других стран в обеспечении прав коренных народов на земли и иные природные ресурсы территорий их проживания».

Сравнительный анализ международного законодательства в отношении коренных народов, в частности положений Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», и российского законодательства показывает, что последнее в целом идет в русле общемировых процессов в этой сфере. Об этом свидетельствуют упомянутая выше 69-я статья Конституции РФ, а также имеющееся в России правовое поле в отношении коренных малочисленных народов. Вместе с тем, по принципиальным вопросам в сфере земельных и природоресурсных отношений, в частности, в обеспечении права малочисленных народов на земли и природные ресурсы территорий исконного проживания, российская власть и российский законодатель придерживаются политики, которую можно назвать «не спешить» и «не навредить». Это обусловлено тем, что территории проживания и

хозяйственной деятельности малочисленных народов обладают значительными запасами стратегических природных ресурсов – нефти, газа, золота, других драгоценных металлов, леса и т.д., что придает остроту данной проблеме.

Изучение политики и законодательства некоторых зарубежных государств (США, Канады, Норвегии, Дании, Финляндии) в области обеспечения земельных и природоресурсных притязаний коренных народов свидетельствует о возможности обеспечения права коренных народов на земли. При этом исторически взаимодействие государств и коренных народов (аборигенов, иноверцев, иноземцев, инородцев, туземцев и т.д.), в том числе в сфере земельных и природоресурсных отношений, проходило через определенные этапы, которые для разных стран имеют некоторые общие черты, если не сказать закономерности, при всем многообразии их индивидуальных проявлений во времени и пространстве.

Схематично это можно представить в следующем виде. Первый этап (условно: XV – XVII вв.) – постепенная колонизация аборигенных земель пришлым населением иноземного государства (имевшая временами как военно-завоевательный, так и мирно-поступательный характер) с элементами, используя современную терминологию, партнерских отношений (т.е. уважительным отношением к сформировавшимся в среде аборигенных сообществ формам самоуправления и самоорганизации и нормам обычного права, использование договорных и совещательных механизмов). Второй этап (условно: XVIII в. – конец XIX в.) – постепенное (в течение длительного периода) установление политического и экономического доминирования пришлого населения, отторжение (возмездное или безвоздмездное) все больших территорий аборигенных земель в пользу государства, частных лиц и компаний, включение аборигенных сообществ в политico-правовое пространство государств при сохранении видимости элементов самоуправления и придании аборигенам статуса населения с особыми правами, следя во многом предвзятому мнению об их неспособности к саморазвитию как народов, стоящих на низшей цивилизационной ступени. Третий этап (условно: конец XIX в. – середина XX в.) – политика ускоренного интегрирования коренных народов в индустриальное сообщество, сопровождавшаяся зачастую ассимиляционными процессами и процессами аккультурации, утратой навыков традиционного природопользования коренными народами. От этой политики и государства, и мировое сообщество в целом в середине XX в. отказались, как не имеющей

и мировое сообщество в целом в середине XX в. отказались, как не имеющей перспективы. Со второй половины XX в. начался четвертый этап во взаимоотношениях государств и аборигенных народов, характеризующийся постепенным признанием их прав на самобытное развитие, основу которого составляет взаимосвязь традиционных сообществ с землей и окружающей средой обитания. Более того, этот этап характеризуется осмысливанием самими народами их экономических прав – прав на земли и природные ресурсы территорий их проживания.

Таким образом, изучение и анализ процессов формирования института традиционного природопользования малочисленных народов Российской Федерации, его политico-правового обеспечения, российской правоприменительной практики, а также международного законодательства и опыта некоторых зарубежных стран позволяет сделать вывод о необходимости своевременной разработки механизмов реализации законов, а также механизмов государственного мониторинга и контроля над его исполнением. Как показывает практика, отсутствие указанных механизмов приводит к нивелированию самых прогрессивных законов и рациональных идей.

В **Заключении** диссертации автор обобщает результаты проведенных научных исследований, выделяет проблемные вопросы в отношении выделения и закрепления за коренными малочисленными народами территорий традиционного природопользования на современном этапе, делает выводы, что разрешение их требует дальнейшего совершенствования законодательства.

Основные результаты исследования изложены в следующих работах автора:

1. Доронина И.А. Резервация: угроза или гарантia жизни народа? // Ненецкий край: сквозь выюги лет (под ред. Толкачева В.Ф.). – Архангельск, 2000. – 0,3 п.л.
2. Доронина И.А. Проблемы развития коренных малочисленных народов Севера на современном этапе // Региональная политика и проблемы развития Европейского Севера: взгляд из XX в XXI век (отв. ред. Шубин С.И.). – Архангельск, 1999. – 0,8 п.л.
3. Доронина И.А. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в государственной национальной политике Российской Федерации // Актуальные проблемы национальных и федеративных отношений: Сборник статей (Редактор – составитель А.А. Мацнев). – М.: Изд – во РАГС, 2003. – 0,8 п.л.

И.А.Доронина

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

Дорониной Инги Александровны

Тема диссертационного исследования
«Политико-правовые основы формирования территорий традиционного
природопользования коренных малочисленных народов Севера России».

Научный руководитель
канд. хим. наук Аракчая К.Д.

Изготовление оригинал-макета
Доронина И.А.

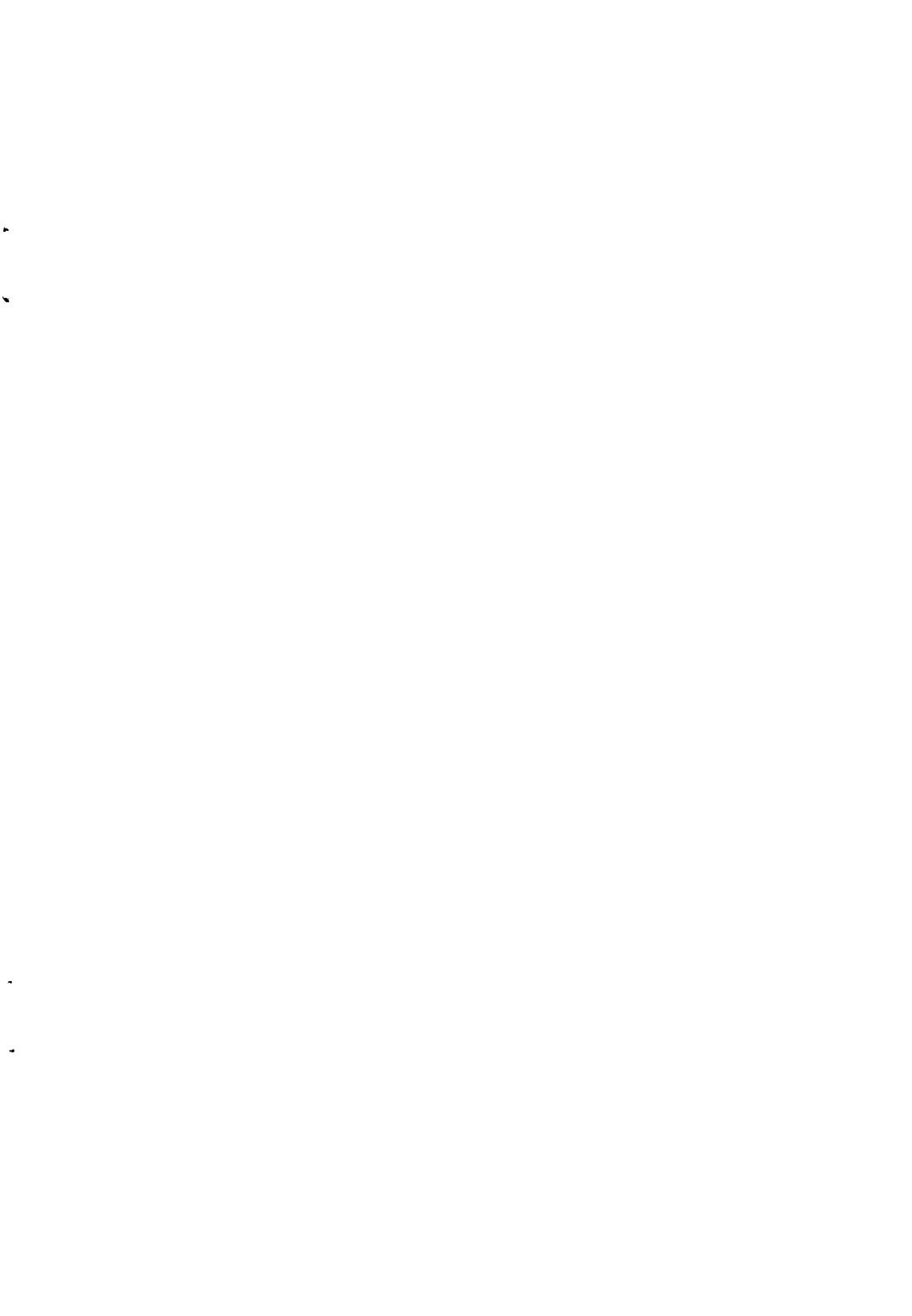
Подписано в печать 05.05.05 Тираж 80 экз.

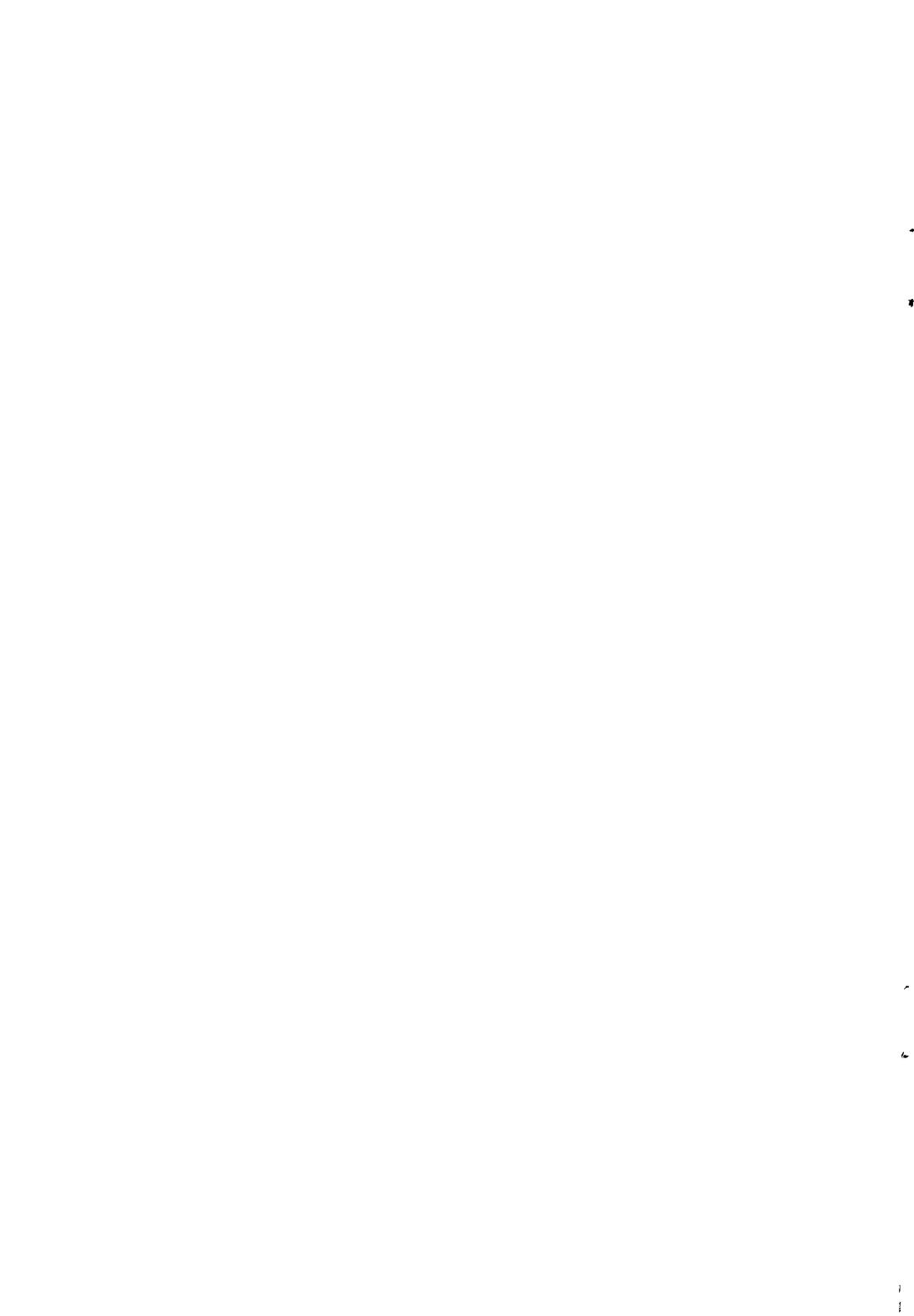
Усл. п.л. 12

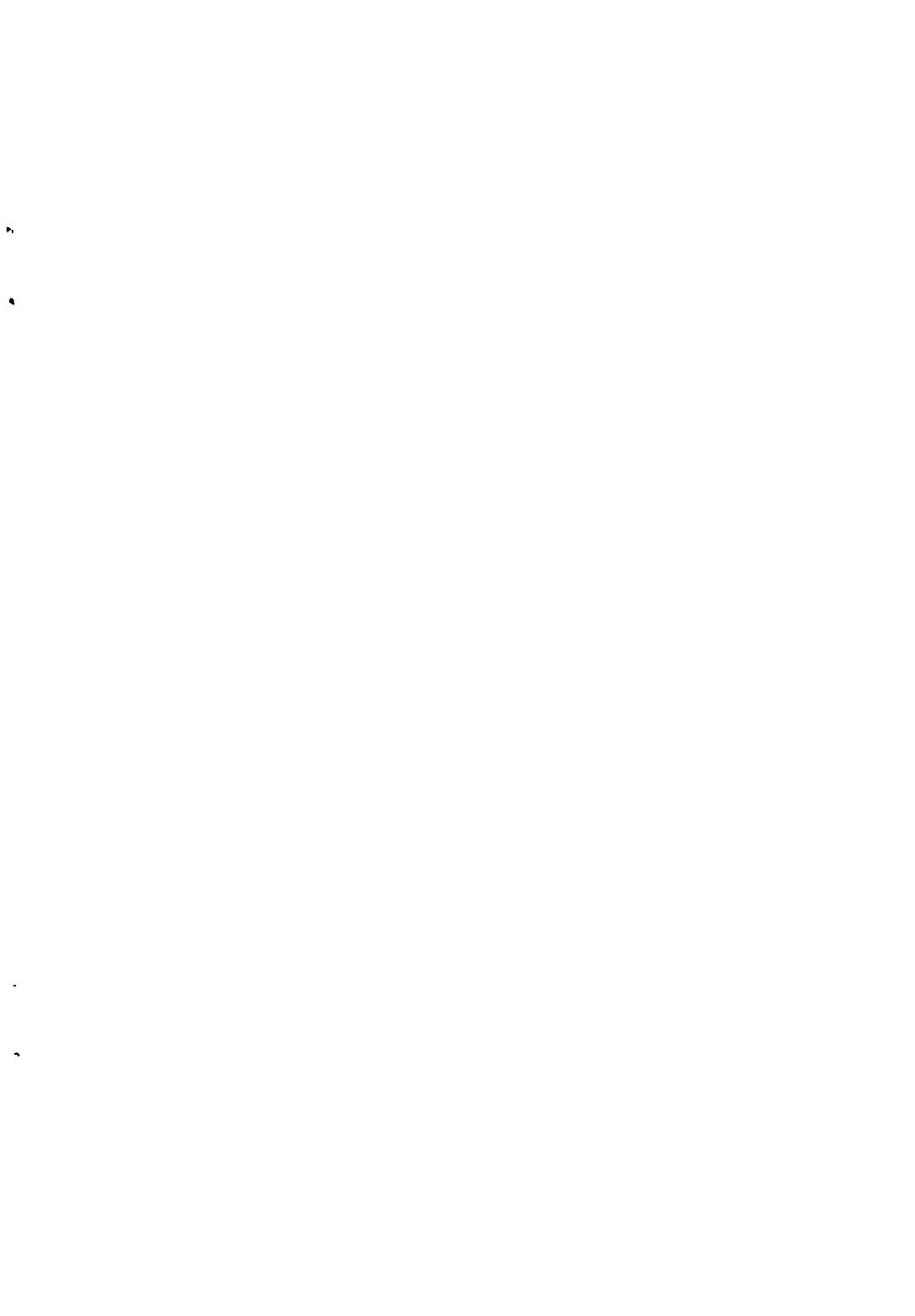
Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Зак. 182

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84







№ - 9959

РНБ Русский фонд

2006-4
7282