



**МИР КОРЕННЫХ НАРОДОВ
ЖИВАЯ АРКТИКА**



№ 26, 2011

распространяется бесплатно

**АЛЬМАНАХ АССОЦИАЦИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**



№ 26, 2011

Издаётся с 1999 года
Выходит один раз в полгода
Распространяется бесплатно

При перепечатке ссылка обязательна

Редакторы:
Павел Суляндзига —
первый вице-президент АКМНСС и ДВ
РФ
Ольга Мурашко —
член IWGIA
(Международной рабочей группы
по делам коренных народов)

Дизайн коллегиальный

Вёрстка: Наталия Мязгова

Корректор Татьяна Железнова

В альманахе
использованы фото:
А. Жиркова, М. Окатетто, В. Песко, ва,
С. Худи, В. Шадрина, Б. Шишло
из архива АКМНСС и ДВ РФ

Адрес редакции:
119415, Москва, а/я 110
АКМНС и ДВ РФ
Редакция альманаха
«Мир коренных народов —
Живая Арктика»

e-mail: itc@mail.ru
Тел: (495) 780-87-27

Тираж 2500 экз.

© Свидетельство о регистрации
ПИ 77-15673 от 16 июня 2003 г.
Выдано министерством Российской
федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых
коммуникаций

Журнал издается
при содействии:



СОДЕРЖАНИЕ

От редакции.....	1
Ю. Я. Якель. Обзор и актуальные проблемы федерального законодательства о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.....	2
Международные и национальные механизмы защиты прав коренных малочисленных народов России	
А. И. Ковлер. Европейский суд по правам человека как средство судебной защиты прав коренных народов.....	20
А. И. Ковлер. Международно-правовая защита языковых и культурных меньшинств (практика ЕСПЧ).....	25
Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.).....	30
В. А. Кряжков. Защита прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах Российской Федерации: практика и перспективы.....	42
Ю. Я. Якель. Возможности восстановления нарушенных прав коренных малочисленных народов.....	49
Н. И. Новикова. Обычаи и традиции коренных малочисленных народов в правовой системе государства.....	56
Новые инициативы в области развития законодательства о правах коренных малочисленных народов России	
Ю. Я. Якель. О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации).....	66
Проект федерального закона № 400210-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».....	70
Проблемы законодательного обеспечения традиционного рыболовства: календарь событий, законодательные инициативы, комментарии (составитель О. А. Мурашко).....	74
А. С. Матвеев. Мы не должны делать жизнь северян невыносимой!.....	75
Ю. Я. Якель, О. А. Мурашко. Верховный Суд Российской Федерации уделил особое внимание урегулированию вопросов судебной практики по делам об административных правонарушениях при осуществлении традиционного рыболовства.....	98
М. А. Тодышев. Разработка проекта федерального закона «О государственной поддержке северного оленеводства».....	94
Ю. Я. Якель. Территории традиционного природопользования — быть или не быть?.....	96
И. В. Рудинская. О порядке образования территорий традиционного природопользования в соответствии с проектом федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».....	102
Г. П. Федорова. Как рождается закон.....	104

При публикации рукописей, присланных в Альманах, редакция сохраняет стиль и интонации авторов, хотя не всегда разделяет их мнение



Альманах
Мир коренных народов – Живая Арктика
Издаётся с 1999 года

ОТ РЕДАКЦИИ**ДОРОГИЕ ЧИТАТЕЛИ!**

Фотографии, размещенной на обложке нашего выпуска, 10 лет. На ней Владислав Песков запечатлел, как воркутинские ненцы читают третий номер нашего журнала.

В это время, в 2001 г., в нашем журнале сообщалось о принятии новых федеральных законов о правах коренных малочисленных народов. Это было время надежд. За 10 лет многое изменилось.

В нашем журнале стало меньше картинок и больше критических материалов, сообщений о нарушениях прав коренных малочисленных народов, которые вы нам присылаете.

За это время изменилось и законодательство по правам коренных малочисленных народов, а также существенно изменилось отношение органов государственной власти к этим правам.

Этот выпуск журнала — специальный, он целиком посвящен анализу современного правового положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, а также анализу некоторых законодательных инициатив в отношении правового статуса коренных народов.

В нашем выпуске вы сможете ознакомиться с обзором федерального законодательства о правах коренных малочисленных народов, с планируемыми изменениями федеральных законов о территориях традиционного природопользования, об общинах, о рыболовстве и мнением лидеров АКМНСС и ДВ РФ и экспертов об этих изменениях. В нашем журнале вы найдете подробное изложение существующего механизма принятия федеральных законов.

Читатели смогут найти в этом выпуске материалы о возможностях и механизмах защиты прав коренных малочисленных народов в судах общей юрисдикции, Конституционном суде Российской Федерации и в Европейском суде по правам человека. Вы сможете узнать о возможности использования традиций и обычаев коренных малочисленных народов при защите своих прав во время судебного разбирательства.

Мы надеемся, что Вы, как и прежде, с интересом читаете наш журнал и находите в нем полезную для себя информацию, которая поможет вам на практике решать вопросы защиты своих прав в наше сложное время.



ОБЗОР И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Права и свободы человека по Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция) являются высшей ценностью в нашем государстве и являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 2, 18 Конституции).

Кроме общих прав и свобод человека и гражданина, установленных II главой Конституции, в ней содержатся две нормы, напрямую гарантирующие коренным малочисленным народам России² особые права. Так, статьей 69 установлено, что «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации».

Международные правовые акты гарантируют права коренных малочисленных народов на сохранение и развитие своей культуры, сохранение основных элементов их самобытности, таких как религия, язык, традиции и культурное наследие; сохранение и поощрение традиционных способов использования биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями; обеспечение и эффективное участие коренного населения и общин в достижении устойчивого развития; право на самоопределение; запрещение всех форм расовой дискриминации. Среди международных актов, подписанных Россией, можно выделить следующие: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (Принята на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 13 сентября 2007 г.)³; Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.); Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.); Европейская конвенция о защите прав и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.); Конвенция ООН о предупреждении геноцида и наказании за него (1948 года); Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.); Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.); Международная Конвенция по

регулированию китобойного промысла (Вашингтон, 2 декабря 1946 г.); Севильская стратегия для биосферных резерватов (1995 года); Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.); Устав Совета Европы (Лондон, 5 мая 1949 г.)⁴.

Второй прямой нормой Конституции в отношении коренных малочисленных народов является пункт «м» статьи 72, в соответствии с которым защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, принцип охраны территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов заложен и в пункте 1 статьи 9 Конституции: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». Под исконной средой обитания понимается исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию и образ жизни, который определяется тоже как исторически сложившийся способ жизнеобеспечения.

Таким образом, среда обитания и образ жизни малочисленных народов были объявлены Конституцией охраняемыми государством ценностями. Такая позиция государства обусловлена малочисленностью этих групп, а следовательно, большей уязвимостью в вопросах сохранения жизненного уклада, связью с природой, которая, собственно, и формирует материальную и духовную основу образа жизни⁵.

То, что вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни отнесены к совместному ведению, объясняется прежде всего необходимостью выработки единых для всех коренных малочисленных народов стандартов в решении этих вопросов и обязательного учета особенностей жизнедеятельности каждого народа в различных субъектах, так как условия могут значительно отличаться. Органы власти субъектов Российской Федерации в этом случае имеют возможность обеспечить учет этих особенностей, как реализуя нормы федерального законодательства, так и разрабатывая и реализуя собственные нормативные акты.

Разграничение полномочий между органами власти РФ, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления

Разграничение предметов ведения и полномочий в этой сфере осуществляется на основе Конституции, федеральных законов и договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации.

Необходимо отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 3, п. п. 2, 3.1, 5 ст. 26.3. Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ⁶ субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом. При этом полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения (в данном случае по вопросу организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов РФ) осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Органы государственной власти субъекта РФ имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов РФ, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. У субъектов РФ также имеется возможность до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ, устанавливать дополнительные полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам.

Наиболее детально вопрос о разграничении полномочий в этой сфере прописан в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ.⁷

Статьей 5 закона установлены полномочия федеральных органов государственной власти по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. К ним относятся:

- принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;
- принятие федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, развития, сохранения и возрождения их языков, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования, использования и охраны земель и других природных ресурсов;
- оказание малочисленным народам в установленном Правительством Российской Федерации порядке целевой поддержки за счет средств федерального бюджета, направленной на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, осуществление контроля за использованием указанных средств;
- установление порядка создания, реорганизации и ликвидации организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- установление по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными представителями малочисленных народов ограничения хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- решение вопросов возмещения убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности;
- установление ответственности органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов;
- обеспечение совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам о малочисленных народах законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федера-

ции о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

- совершенствование законодательства Российской Федерации о мерах по недопущению действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, направленных на насильственную ассимиляцию, геноцид и этноцид малочисленных народов, экоцид их исконной среды обитания;

- проведение единой политики в области разработки и реализации федеральных и региональных программ использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов, оценки природных ресурсов, ведения землеустройства и мониторинга указанных земель.

К полномочиям Правительства РФ отнесено утверждение:

- перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы;

- перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации⁸.

Статьей 6 закона установлены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. К ним относятся:

- участие в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и принятие региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов;

- в пределах своих полномочий ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- участие в регулировании отношений между бюджетами субъектов РФ и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту исконной среды обитания, традицион-

ных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

- регулирование порядка передачи собственности субъектов РФ общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к малочисленным народам;

- создание на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов РФ советов представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов;

- наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств.

К полномочиям органов местного самоуправления в этой сфере согласно статье 7 относятся:

- принятие участия в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- осуществление контроля за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимся к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов;

- установление общих принципов организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Как видно, наибольший круг полномочий, к которым в первую очередь относится принятие федеральных законов о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации.

В Российской Федерации в настоящее время, существует три таких специальных закона:

- Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ⁹;

- Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочислен-

ных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ¹⁰;

- Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ¹¹.

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» был первым и является ключевым в системе защиты прав этих народов. В нем развиты и ст. 69, и ст. 72 Конституции. Он устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Определяет сферу действия закона, то есть на кого он распространяется, определяет полномочия органов власти Российской Федерации, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и устанавливает права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Рассматривая наиболее важные положения этого закона, прежде всего хотелось бы остановиться на *статье 3*, в которой определена сфера действия этого закона, то есть на кого он распространяется:

- на лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся традиционными промыслами;

- на лиц, которые относятся к малочисленным народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов и для которых традиционное хозяйство и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления;

- на органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, должностных лиц;

- действие закона может быть распространено на лиц, не относящихся к малочисленным

народам, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации. Так, например, все положения закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» были распространены на якутов, родившихся и постоянно проживающих на территории Магаданской области в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов и занимающиеся традиционными промыслами коренных малочисленных народов, которые являются основой существования для указанных лиц¹². В Республике Саха (Якутия) распространили положения указанного федерального закона на русских арктических старожилов Якутии (походчан и русскоустыинцев), постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов¹³.

Далее рассмотрим наиболее важные положения *статьи 8*, устанавливающей права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

- Право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Это право, то есть мера, направленная на сохранение традиционного образа жизни, к сожалению, практически не осуществляется, так как требует специального правового регулирования в отраслевых законах (Земельном, Лесном, Водном Кодексах РФ и федеральных законах, детализирующих сферу применения прав пользования землями различных категорий). Если ранее у некоторых общин и были зарегистрированы договоры безвозмездного пользования землями, например, лесного фонда, то с 1 января 2009 г. они были обязаны переоформить такие договоры на праве аренды, что подразумевает платность данного ресурса и входит в противоречие с вышеуказанной нормой закона (ст. 4 Федерального закон от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»¹⁴). С аналогичным положением мы столкнемся и при попытке получить в поль-

зование земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и занятые оленями пастбищами в районах Крайнего Севера, отгонными пастбищами, которые могут передаваться общинам коренных малочисленных народов для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов только в аренду (ст. 9 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹⁵).

При этом в ряде субъектов приняты меры к тому, чтобы коренные малочисленные народы могли хоть и опосредованно, но осуществить право безвозмездного пользования. Так, например, в Эвенкийском муниципальном районе Красноярского края для общин малочисленных народов Севера, крестьянских (фермерских) хозяйств, индивидуальных предпринимателей из числа малочисленных народов среди некоторых мер социальной поддержки предусмотрена компенсация расходов на оформление территорий (акваторий), необходимых для осуществления пользования объектами животного мира, водными биоресурсами (ст. 55 Закона Красноярского края от 18 декабря 2008 г. № 7-2658 «О социальной поддержке граждан, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе Красноярского края»¹⁶).

- Право участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Представляется, что реализация данного права возможна путем общественного контроля и сотрудничества с органами контроля и надзора в этой сфере, например с Прокуратурой, Росприроднадзором и т.д.

- Право участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Более детально права граждан, общественных и иных некоммерческих объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды урегулированы главой III Фе-

дерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁷.

Данное право контроля может быть реализовано в том числе и путем участия в общественных советах при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, которые были созданы во всех федеральных округах¹⁸. Целями создания и участия в таких советах, является содействие Федеральной службе по надзору в сфере природопользования в обеспечении защиты и согласования интересов граждан РФ, общественных объединений, юридических лиц, органов государственной власти для решения приоритетных вопросов в сфере защиты окружающей среды.

Также это право может быть реализовано путем создания и участия в общественных этноэкологических советах, которые в настоящее время уже действуют в Ямало-Ненецком автономном округе и Республике Саха (Якутия)¹⁹.

- Право получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

В настоящее время порядок распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов осуществляется в соответствии с Правилами, утв. Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 217²⁰.

Субсидии предоставляются бюджетам субъектов РФ, территории которых включены в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, при условии наличия в бюджетах субъектов Российской Федерации бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий с учетом установленного уровня софинансирования из федерального бюджета.

Предоставляются субсидии на софинансирование мероприятий по экономическому и социальному развитию коренных малочисленных народов, направленных:

- а) на создание условий для устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов в

местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

б) на развитие сферы образования, культуры и медицинского обслуживания коренных малочисленных народов, в том числе проведение этнокультурных мероприятий;

в) на развитие и модернизацию инфраструктуры и информационно-коммуникационных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Распределение субсидий между субъектами РФ ежегодно утверждается Министерством регионального развития РФ. В 2010 году на эти нужды было распределено 240 млн рублей между 22 субъектами РФ (Приказ Министерства регионального развития РФ от 20 января 2010 г. № 3 «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2010 году»)²¹. В ряде субъектов ежегодно в региональных бюджетах предусматривается собственное финансирование программ на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов.

- Право участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

Понятие представительства в российском законодательстве развито в основном для индивидуальных прав. Относительно представительства коллективных прав, вероятно, следует исходить из того, что созданные Ассоциации коренных малочисленных народов, общины, союзы общин и т.д. в силу своих уставных целей могут являться представителями своих членов в различных инстанциях, органах власти. А в случае отсутствия таких организаций, представителем может быть избрано любое лицо на основании решения схода, съезда или иного собрания малочисленных народов. Но, безусловно, представительство необходимо оформить, как того требует законодательство. Это могут быть решения схода, съезда, доверенность и т.д.

В некоторых субъектах РФ вопрос представительства коренных малочисленных народов решен на законодательном уровне. Так, например Законом Хабаровского края от 27 ноября 2001 г.

№ 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае»²² определены правовой статус, порядок избрания и прекращения полномочий уполномоченных представителей, которые избираются в населенных пунктах и работают на общественных началах в сформированных из таких представителей районных Советов уполномоченных представителей коренных малочисленных народов. А председатели районных Советов уполномоченных представителей входят, в свою очередь, в состав Совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при Губернаторе. Другой пример: законом Сахалинской области от 31 декабря 2003 г. № 463 «О представителе коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе»²³ предусмотрены выборы такого представителя на Съезде коренных малочисленных народов Сахалинской области. При этом, что немаловажно, финансирование деятельности представителя осуществляется за счет средств областного бюджета.

Относительно представительства коренных малочисленных народов на общероссийском и международном уровне, то таким представителем, согласно своему Уставу и решению V Съезда, является Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. К декабрю 2005 года, согласно пункту 23 Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера (утв. распоряжением Правительства РФ от 21 февраля 2005 г. № 185-р)²⁴, Минрегион России и Минюст России должны были подготовить проект постановления Правительства РФ о введении должности уполномоченного представителя коренных малочисленных народов. Однако данный пункт Плана до настоящего времени не был реализован.

- Право участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Процедура участия общественности в проведении экологических экспертиз регламентирована Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»²⁵, но несмотря на это право на участие в проведении экологических и этнологических экспертиз фактически никем реализовано не было. В первую очередь потому что проекты федеральных и ре-

гиональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды вообще не проходят этнологической экспертизы, а с недавнего времени и экологической тоже, поскольку не являются объектами государственной экологической экспертизы.

Механизм же проведения этнологической экспертизы до настоящего времени никак не урегулирован федеральным законодательством и, следовательно, не является обязательным для исполнения. Добровольных попыток провести такие экспертизы на федеральном уровне не было. Попытки урегулировать этот вопрос на региональном уровне в некоторых субъектах, к сожалению, также не достигли желаемого результата. Несмотря на наличие нормативных актов о проведении этнологических экспертиз в регионах, например на Сахалине²⁶, в Республике Саха (Якутия)²⁷, они все равно проводятся крайне редко и только конкретных проектов освоения природных ресурсов, и исключительно по доброй воле хозяйствующих субъектов²⁸.

- Право на возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Под убытками в гражданском праве понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода) (статья 15, часть 1 Гражданского кодекса РФ)²⁹.

Общие положения об обязательствах вследствие причинения вреда предусмотрены главой 59 Гражданского кодекса РФ³⁰. Среди них:

- обязанность возместить в полном объеме вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, лицом, причинившим вред (ст. 1064 ГК РФ);

- может быть установлена обязанность причинителя вреда выплатить потерпевшим компенсацию сверх возмещения вреда (ст. 1064 ГК РФ);

- лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда (ст. 1064 ГК РФ);

- в возмещении вреда может быть отказано, если вред причинен по просьбе или с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества (ст. 1064 ГК РФ);

- опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием к иску о запрете деятельности, создающей такую опасность (ст. 1065 ГК РФ);

- лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего (ст. 1079 ГК РФ);

- лица, совместно причинившие вред, отвечают перед потерпевшим солидарно (ст. 1080 ГК РФ);

- способы возмещения вреда могут быть различными: возмещение вреда в натуре (предоставить вещь того же рода и качества, исправить поврежденную вещь и т. п.) или возмещение причиненных убытков (ст. 1082 ГК РФ);

- при расчете убытков может учитываться вина потерпевшего и имущественное положение лица, причинившего вред.

Размер убытков, подлежащий возмещению, как правило, определяется в соответствии с утвержденными таксами и методиками исчисления размера ущерба, а при их отсутствии — по фактическим затратам на восстановление нарушенного права среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

9 декабря 2009 года приказом Минрегиона России № 565 была утверждена Методика исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ³¹.

Но, несмотря на утверждение Методики, право возмещения убытков, крайне тяжело осуществляется. В настоящее время указанные убытки возмещаются исключительно по доброй воле причинителя вреда и, как правило, по договоренности сторон без производства расчетов реаль-

но причиненных убытков традиционному природопользованию и среде обитания. Такой подход не может стимулировать природопользователей бережно относиться к исконной среде обитания малочисленных народов и осуществлять свою деятельность в местах традиционного проживания таким образом, чтобы не причинять или минимизировать вред традиционному образу жизни коренных малочисленных народов.

В данном случае для реализации права на возмещение убытков, причиненных малочисленным народам и их объединениям в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью, необходимо утверждение Правительством специальных такс, методик и порядков, обязательных для использования. Например, как это предусмотрено Постановлением Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»³².

Далее, законом закреплены иные права коренных малочисленных народов:

- на замену военной службы альтернативной гражданской службой (статья 9). Это право нашло свое отражение в положениях Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ³³, которыми закреплено, что граждане, относящиеся к коренным малочисленным народам, направляются для прохождения альтернативной гражданской службы в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов. Особенности направления на альтернативную гражданскую службу граждан, относящихся к коренным малочисленным народам, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся традиционными промыслами, предусмотрены гл. IV Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, утв. постановлением Правительства РФ от 28 мая 2004 г. № 256³⁴;
- на сохранение и развитие своей самобытной культуры (статья 10), которое включает следующие права: сохранять и развивать родные языки; создавать общественные объединения, культурные центры и национально-культурные автономии, фонды развития и фонды финансовой помощи малочисленным народам; создавать учебные группы для обучения традиционному хозяйствованию и промыслам малочисленных народов; получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации; соблюдать свои традиции и совершать религиозные обряды, не противоречащие

законодательству, содержать и охранять культовые места; устанавливать и развивать связи с представителями малочисленных народов, проживающих на территориях других субъектов Российской Федерации, а также за пределами территории Российской Федерации. Эти права нашли свое развитие в положениях федеральных законов: «О языках народов Российской Федерации» от 25 октября 1991 г. № 1807-1³⁵; «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ³⁶; «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г. № 3612-1³⁷; «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1³⁸; «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ³⁹; «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ⁴⁰ и др.

- на осуществление территориального общественного самоуправления с учетом национальных, исторических и иных традиций (статья 11). Это право нашло свое отражение в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ⁴¹;

- на создание общин малочисленных народов и иных объединений малочисленных народов в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (статья 12). Принципы организации и деятельности общин на федеральном уровне установлены федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего востока РФ» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ;

- на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (статья 14). В статье закрепляется, что при рассмотрении в судах дел, в которых 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. И что в целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов. Эта

статья гарантирует возможность использовать в качестве обоснований своей правовой позиции традиции и обычаи.

Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ»

Закон установил общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, определил область взаимоотношений общин с органами государственной власти и органами местного самоуправления, обязательные параметры для уставов, права и обязанности членов, порядок приобретения имущества и порядок реорганизации и ликвидации общин. Отдельной статьей предусмотрена возможность обжалования общиной действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, ущемляющих права общин и их членов, а также возмещения убытков, причиненных общине в результате нанесения ущерба окружающей среде. Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ⁴² было предусмотрено, что общины коренных малочисленных народов являются некоммерческими организациями (п. 3 ст. 2). А в соответствии со ст. 6.1 этого же закона общины вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы. Такой деятельностью признаются приносящие прибыль производство товаров и услуг, в данном случае это реализация продуктов труда членов общины⁴³.

Этот закон, пожалуй, единственный не вызывающий сегодня нареканий, хотя до недавнего времени четко нигде не была определена организационно-правовая форма общин. После внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ общины были отнесены к специальному виду НКО, и с правовым статусом общин стало все предельно ясно. Однако это новшество законодательства породило массу неясностей в отношении созданных ранее общин, которые регистрировались в различных формах НКО. Никакого обязательного предписания о внесении изменений в учредительные документы зарегистрированных ранее общин органами власти установлено не было. Регистрирующими органами также этот вопрос общинам не разъяснялся. И сегодня нет единого понимания ни у органов юстиции, ни у налоговых органов, ни тем более у общин коренных малочисленных народов о том, как привести в соот-

ветствие с новым законодательством те организационно-правовые формы общин, которые существуют с начала действия закона. При этом органы исполнительной власти субъектов где-то занимают лояльную позицию, а где-то пытаются ограничить права общин, заявляя, что общины якобы существуют незаконно, поскольку зарегистрированы не органами Минюста России, а налоговыми органами и по этой причине более не будут получать никаких преимущественных прав, при этом не предлагая какого-либо механизма устранения этого пробела, кроме как закрытия общин и регистрации их по новой форме. Такое развитие событий может повлечь существенные перемены в жизни общин, так как многие имеют закрепленные охотничьи, рыбопромысловые участки, имеют долгосрочные лицензии на пользование объектами животного мира. Ликвидация таких общин повлечет расторжение существующих договоров и лицензий, которые будут выставлены на новые аукционы и конкурсы.

Здесь необходимо разработать переходные положения для общин малочисленных народов, чтобы они имели возможность внести изменения в учредительные документы для изменения организационно-правовой формы в соответствии с изменениями законодательства, с сохранением всех прав этих юридических лиц (договоры аренды лесного фонда, рыбопромысловых участков и иные права).

Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»

Последний специальный закон в области защиты прав малочисленных народов вступил в действие в 2001 году, которым были установлены правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования малочисленных народов для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни. Основной целью этого Федерального закона является защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, то есть это закон был призван раскрыть п. «м» ст. 72 Конституции. Законом были определены три вида территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения (ст. 5). Целями этого Федерального закона, в соответствии со статьей 4, являются:

- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов;

- сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов;
- сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия.

Статьями 6, 7, 8 регламентирован порядок образования территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения.

Статья 9 устанавливает условия для определения размеров и границ территорий традиционного природопользования:

- поддержания достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных;
- возможности осуществления лицами, относящимися к малочисленным народам, различных видов традиционного природопользования;
- сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам;
- сохранения целостности объектов историко-культурного наследия.

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (статья 11).

Важное положение закреплено в статье 12 о том, что в случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Статьей 13 установлены правила использования природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования. В этой статье содержится положение о том, что пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Положения об особом режиме использования и охраны на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и защите исконной среды обитания содержатся в других федеральных законах: «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (статья 4)⁴⁴; «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (статьи 2, 24)⁴⁵; Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (статьи 7 п.3, 68, 78, 82, 95, 97)⁴⁶; Лесном кодексе Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (статья 48)⁴⁷; Водном кодексе Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ (статьи 3, 11, 29, 54)⁴⁸.

В настоящее время, в развитие вышеперечисленных норм федерального законодательства, в ряде субъектов РФ приняты региональные законы, которые более детально регулируют порядок образования и функционирования территорий традиционного природопользования. Это законы: Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 мая 2010 г. № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе»⁴⁹, Ханты-Мансийского автономного округа от 28 декабря 2006 года «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»⁵⁰; Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2006 года «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»⁵¹; Камчатской области от 11 ноября 1997 года «О территориях традиционного природопользования в Камчатской области»⁵²; Корякского автономного округа от 25 февраля 2003 г. № 190-ОЗ «О территориях традиционного природопользования регионального (окружного) и местного значения в Корякском автономном округе»⁵³, глава 6 закона Корякского автономного округа от 13 июля 2004 г. № 318-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях регионального (окружного) и местного значения в Корякском автономном округе» ; глава 4 закона Красноярского края от 25 ноября 2010 г. № 11-5343 «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края»⁵⁵; статья 9 Закона Забайкальского края от 29 марта 2010 г. № 354-ЗЗК «О государственной поддержке традиционных видов хозяйственной деятельности и традиционных промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Забайкальском крае»⁵⁶ и др.

На сегодняшний день в России не создано ни одной территории федерального значения. Региональных и местных территорий очень мало, и их создание не всегда отвечает требованиям закона в части обеспечения особого природоохранного режима.

Поэтому необходимо разработать соответствующие изменения этого ключевого и единственного закона в области защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов, учитывая рекомендации экспертов Ассоциации, которые были разработаны на основе собранного опыта и реальных жизненных тенденций на местах по вопросам организации территорий традиционного природопользования различных уровней.

Отраслевое законодательство

Кроме трех специальных законов, права коренных малочисленных народов РФ регулируют нормы отраслевых федеральных законов.

Федеральным законом «О животном мире» от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ⁵⁷, статьями 5, 6, 9, 48, 49 определены особые права коренных малочисленных народов в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания: право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности и право на приоритетное пользование животным миром, которое включает в себя: предоставление первоочередного выбора промысловых угодий; льготы в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности; исключительное право на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности; иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ⁵⁸ предусмотрен учет интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на прибрежных территориях, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности (п. 1, 5, 6 ст. 2). Законом обозначены: особый вид рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности ко-

ренных малочисленных народов, который осуществляется лицами, относящимися к указанным народам, и их общинами (п. 7 ч. 1. ст. 16, ч. 2 ст. 18, ст. 25), и выделяются специальные квоты добычи (вылова) водных биоресурсов и порядок их распределения между пользователями (п. 7 ч. 1 ст. 30, ч. 6 ст. 31); участие в работе бассейновых научно-промысловых и территориальных рыбохозяйственных советов (ст. 33); принятие решений о предоставлении водных биоресурсов в пользование (п. 4, ч. 1. ст. 33.2).

Федеральным законом «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ⁵⁹ также предусмотрен учет интересов населения, для которого охота является основой существования, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 2); отнесение к охотничьим ресурсам некоторых видов птиц в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (статья 11), выделение особого вида охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (статья 12), определен порядок осуществления охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (статья 19). Важные положения для пользователей объектами животного мира содержится в переходных положениях о том, что право долгосрочного пользования животным миром, которое возникло на основании долгосрочных лицензий на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов до дня *вступления в силу* закона, сохраняется до истечения срока действия указанных лицензий, и о том, что юридические лица, индивидуальные предприниматели, у которых право долгосрочного пользования животным миром возникло до дня *вступления в силу* закона, вправе заключить охотхозяйственные соглашения в отношении охотничьих угодий, указанных в договорах о предоставлении в пользование территорий или акваторий, без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений. (ч. 1, ч. 3 статья 7).

В **Лесном кодексе РФ** от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ установлено, что при использовании лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни (ст. 48)

и что лица, относящиеся к коренным малочисленным народам и ведущие традиционный образ жизни, имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд (ст. 30).

В **Водном кодексе** РФ от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ определен принцип использования водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования (п. 16, ст. 3, п. 2 ст. 54), это дает возможность представителям коренных малочисленных народов использовать водные объекты в местах проживания в первую очередь для ведения традиционного природопользования. Для осуществления традиционного природопользования коренным малочисленным народам и их общинам не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование (п. 11 ст. 11). В целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации устанавливается особый порядок использования водных объектов (ст. 54). Участие общин коренных малочисленных народов в бассейновых советах предусмотрено ч. 3 ст. 29. Это одна из новых форм реализации права на участие в принятии решений в области использования и охраны водных объектов. Бассейновые советы призваны осуществлять разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа, и эти рекомендации должны учитываться при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов (п. 1 ст. 29). В состав бассейновых советов наряду с представителями уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления входят представители общественных объединений и общин коренных малочисленных народов (п. 3 ст. 29). Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов»⁶⁰ утверждено «Положение о создании и деятельности бассейновых советов». В соответствии с п. 6 этого Положения количественный и персональный состав бассейновых советов утверждается Федеральным агентством водных ресурсов по представлениям соответствующих органов, организаций, водопользователей, общественных объединений и общин

коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (п. 6 Положения).

Для создания наиболее благоприятных условий сохранения и экономического развития традиционных видов хозяйственной деятельности **Налоговым кодексом РФ** от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ⁶¹ предусмотрен ряд льгот. В частности, не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов (п. 2 ст. 333.2). Освобождаются от налогообложения физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, а также общины таких народов — в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (п. 7 ст. 395).

Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ⁶² предусмотрено право на получение социальной пенсии гражданами из числа малочисленных народов Севера, достигших возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины) (ст. 2, п. 4 ч. 1 ст. 11).

Федеральным законом «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ⁶³ установлено, что в течение переходного периода применяются пониженные тарифы страховых взносов для организаций народных художественных промыслов и семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования (п. 1 ч. 4 ст. 33).

Федеральным законом «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ⁶⁴ предусмотрено, что не подлежат обложению страховыми взносами для плательщиков страховых взносов доходы (за исключением оплаты труда работников), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла (п. 4 ч. 1 ст. 9). А для организаций народных художественных промыслов и семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, занимающихся

традиционными отраслями хозяйствования, на период 2011–2019 годов установлены пониженные тарифы страховых взносов.

В связи с тем, что в России ведется интенсивная добыча природных ресурсов, и значительная часть территорий, на которых находятся участки с особо ценными ресурсами, являются территориями традиционного расселения коренных малочисленных народов, федеральным законодательством предусмотрен ряд норм, гарантирующих защиту исконной среды обитания и интересов коренных малочисленных народов при освоении природных ресурсов.

В **Земельном кодексе РФ** предусмотрено, что при выборе земельных участков для строительства органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Граждане, общественные организации (объединения), органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, связанные с изъятием земельных участков и предоставлением этих земельных участков для строительства. При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, обладающие правом предоставления соответствующих земельных участков, принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов (п. 3 ст. 31).

Федеральным законом «**О недрах**» от 21 февраля 1992 года № 2395-1⁶⁵ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относятся защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешение споров по вопросам пользования недрами (п. 10 ст. 4).

Федеральным законом «**О соглашениях о разделе продукции**» от 30 декабря 1995 года

№ 225-ФЗ⁶⁶ установлено, что для получения права пользования участком недр на условиях раздела продукции, расположенного на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, требуется решение законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен такой участок недр, принятое с учетом интересов коренных малочисленных народов, а также соответствующего органа местного самоуправления (п. 3 ст. 2). В отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования ч. 1,3 ст. 6). При выполнении работ на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, инвестор обязан принимать предусмотренные законодательством меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации (ч. 3 ст. 7). Порядок определения сумм компенсации ущерба, причиняемого в результате выполнения работ по соглашению коренным малочисленным народам Российской Федерации в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности, устанавливается Правительством Российской Федерации (ч. 2 ст. 13).

Несмотря на множество норм, существующих на сегодняшний день в России, в области обеспечения прав коренных малочисленных народов, все-таки имеет место недостаточное правовое регулирование этой сферы. Нужно отметить, что по большей части права, установленные законодательством, обеспечиваются или осуществляются практически беспрепятственно. Но часть этих прав невозможно реализовать, и поэтому представляется целесообразным принятие еще ряда специальных законов.

VI Съездом коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, который состоялся в Москве 24 апреля 2009 года, было рекомендовано⁶⁷:

- разработать и принять проекты федеральных законов «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законода-

тельные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации»;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части рассмотрения обращений лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, их объединений или уполномоченных представителей коренных малочисленных народов об образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов, а также управления и контроля в области их образования, функционирования и охраны;

- внести изменения в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части приоритетного доступа коренных малочисленных народов к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам (заключение договоров пользования рыбопромысловыми участками с лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, или их общинами без конкурсов на право заключения договоров пользования рыбопромысловыми участками; предоставление льгот в отношении сроков и районов добычи водных биоресурсов, полового, возрастного состава и количества объектов добычи водных биоресурсов; исключительного права на добычу определенных объектов водных биоресурсов, особенностей ведения морского зверобойного промысла и др.);

- внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части приведения терминологии в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», а также предоставления налоговых льгот и преимуществ общинам, осуществляющим традиционное природопользование;

- разработать и принять проект федерального закона «О морском зверобойном промысле коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- разработать и принять проект федерального закона «О северном оленеводстве»;

- внести изменения в земельное законодательство Российской Федерации в части реализации права коренных малочисленных народов на безвозмездное пользование землями различных категорий, а также природными ресурсами в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в Водный, Лесной, Земельный кодексы Российской Федерации; Федеральные законы «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «Об особо охраняемых природных территориях») в части регулирования механизмов реализации приоритетного права коренных малочисленных народов на использование возобновляемых природных ресурсов и территорий (акваторий) для их добычи;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в Лесной кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части особенностей использования лесов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О недрах» в части особенностей недропользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов по обеспечению реализации их прав на сохранение исконной среды обитания и традиционного образа жизни при разработке полезных ископаемых с соблюдением принципа свободного, предварительного и осознанного согласия этих народов, а также на возмещение ущерба, причиненного исконной среде обитания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части регулирования платежей за пользование землями различных категорий в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» в части обязательного определения допустимости реализации намечаемой хозяйственной

и иной деятельности в целях предупреждения неблагоприятных воздействий этой деятельности на исконную среду обитания, традиционное природопользование, традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы коренных малочисленных народов и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объектов экологической экспертизы;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части установления дополнительных гарантий избирательных прав граждан из числа коренных малочисленных народов, включая квоты представительства в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают эти народы;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» и в статью 11 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части введения квотирования целевых мест для представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в статью 12 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части включения кочевых школ в перечень типов образовательных учреждений;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию в системе образования условий для сохранения и развития родных языков коренных малочисленных народов и преподавания родных языков в рамках обязательной школьной программы;

- разработать и принять проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей» в части предоставления социальной поддержки студентам, магистрантам из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на период их обучения;

- разработать и принять проект федерального закона «Об Охотском море»;

- поддержать принятие проекта федерального закона № 429576-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в части определения размеров базовых частей трудовых пенсий с учетом районного коэффициента лицам, проживающим в районах с тяжелыми климатическими условиями, не относящимися к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям.

А также разработать и утвердить нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации:

- «О мерах государственной поддержки традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов» в части государственного заказа на продукцию традиционных видов хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

- «О стратегии взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с промышленными компаниями, работающими в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов»;

- «Об организации землеустройства оленьих пастбищ в различных зонах ведения оленеводства»;

- «О методике определения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов деятельностью хозяйствующих субъектов и физических лиц»;

- «О порядке документального подтверждения указания гражданами Российской Федерации своей принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- «Об увеличении и разделении квот добычи (вылова) водных биоресурсов на два вида: квот водных биоресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и квот для осуществления традиционной хозяйственной деятельности»;

- «О диспансеризации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации по профилактике социальных болезней, снижению младенческой и детской смертности, смертности от алкоголизма,

травматизма и суицидов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- «Об особом порядке финансирования малокомплектных школ, школ-интернатов, дошкольных образовательных учреждений в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- «О переподготовке и переобучении лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, высвобождаемых из традиционной хозяйственной деятельности»;

- «О сохранении и развитии традиционных знаний, культурного и духовного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- «О продвижении на российский и международный рынки продукции народного творчества и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- «О трудовой занятости лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

- «О типовом положении о кочевом общеобразовательном учреждении»;

- «О мерах государственной поддержки целевой подготовки и переподготовки кадров из числа коренных малочисленных народов Севера, учебно-методического обеспечения системы начального, среднего и высшего образования с учетом современных технологий изучения языков и культур малочисленных народов»;

- «О поддержке форм малого и среднего предпринимательства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в части повышения эффективности традиционной деятельности, включая развитие системы финансовой поддержки кредитования и лизинга);

- «О мерах по обеспечению выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Международной конвенции по регулированию китобойного промысла».

Ю. Я. Якель
почетный адвокат,

директор эколого-правового центра КМН ПК

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.). Российская газета. 1993. № 237.

² Перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 (Собрание законодательства Российской Федерации. 2000, № 14. Ст. 1493. Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 17 (часть II). Ст. 1905). В данный перечень включены 40 народов (алеуты, алюторцы, вепсы, долганы, ительмены, камчадалы, керекы, кеты, коряки, кумандинцы, манси, нанайцы, нганасаны, негидальцы, ненцы, нивхи, ороки (ульта), орочи, саамы, селькупы, сойоты, тазы, теленгиты, телеуты, тофалары (тофа), тубалары, тувинцы-тоджинцы, удэгейцы, ульчи, ханты, челканцы, чуванцы, чукчи, чулымцы, шорцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры).

³ Положения Декларации носят рекомендательный характер для государств — участников ООН. Россия при принятии этой Декларации выступила на стороне воздержавшихся, поскольку не все положения данного документа соответствуют нормам и принципам Конституции РФ. Но несмотря на это Россия стремится отразить в федеральном законодательстве те позиции по защите прав коренных малочисленных народов, которые выработаны в рамках декларации (см. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева). М.: Эксмо, 2009. Стр. 551).

⁴ Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья/Сост. В. А. Кражков. М., 2005.

⁵ См. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева). М.: Эксмо, 2009. Стр. 640).

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 42. Ст. 5005.

- ⁷Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 18. Ст.2208.
- ⁸Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации 8 мая 2009 г. № 631-р/Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2493.
- ⁹Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 18. Ст. 2208.
- ¹⁰Собрание законодательства Российской Федерации. 2000, № 30. Ст. 3122.
- ¹¹Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 20. Ст. 1972.
- ¹²Закон Магаданской области «О гарантиях лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающим в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов на территории Магаданской области» от 25 декабря 2007 г. № 963-ОЗ/ Магаданская правда, 2007, № 146.
- ¹³Закон Республики Саха (Якутия) от 15 апреля 2004 г. № 269-III «О распространении положений Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” на русских арктических старожилов Якутии (походчан и русскоустыинцев)»/Сборник законов Республики Саха (Якутия). 2004, том 1.
- ¹⁴Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 50. Ст. 5279.
- ¹⁵Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 30. Ст. 3018.
- ¹⁶Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008, № 73 (294).
- ¹⁷Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 2. Ст. 133.
- ¹⁸См. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 7 июня 2010 г. № 165 «Об утверждении структуры и состава Общественного совета при Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и его комиссий» Текст приказа размещен на сайте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования <http://www.rpn.gov.ru>.
- ¹⁹Более подробно о возможностях создания этноэкологических советов см. *Ю. Я. Якель/Общественный этноэкологический совет как модель экологического соуправления в районах проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Москва, 2009.*
- ²⁰Постановление Правительства РФ от 10 марта 2009 г. № 217 “Об утверждении Правил распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»/Собрание законодательства Российской Федерации. 2009, № 12. Ст. 1428.
- ²¹Зарегистрировано в Минюсте РФ 16 февраля 2010 г. Регистрационный № 16433.
- ²²Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2001, № 11 (часть 1).
- ²³Губернские ведомости. 2004, № 2 (1938).
- ²⁴Собрание законодательства Российской Федерации. 2005, № 9. Ст. 736.
- ²⁵Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 48. Ст. 4556.
- ²⁶Постановление Администрации Сахалинской области от 14 марта 2007 г. № 45-па «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» (Губернские ведомости. 2007, № 46 (2773)).
- ²⁷Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 г. 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» (Якутские ведомости. 2010, № 30).
- ²⁸См. *Д. Д. Богоявленский, Е. П. Мартынова, О. А. Мурашко, Е. Н. Хмелева, Ю. Я. Якель, О. А. Яковлева/ Опыт проведения этнологической экспертизы. Оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп малочисленных народов. М., 2002. О. О. Звиденная, Н. И. Новикова/ Удэгейцы: охотники и собиратели реки Бикин (Этнологическая экспертиза 2010 года). Отв. ред. академик РАН В. А. Тишков/ М., 2010.*
- ²⁹Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, № 32. Ст. 3301.
- ³⁰Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 5 ст. 410.
- ³¹По данной методике размер убытков исчисляется в зависимости от ущерба, причиненного исконной среде обитания малочисленных народов (ухудшением земельного участка и других природных ресурсов). В состав убытков включаются реальный ущерб имуществу и иные документально подтвержденные расходы, а также упущенная выгода.
- ³²Собрание законодательства Российской Федерации. 2007, № 20. Ст. 2437.
- ³³Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 30. Ст. 3030.
- ³⁴Собрание законодательства Российской Федерации. 2004, № 23. Ст. 2309.

- ³⁵ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991, № 5. Ст. 1740.
- ³⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 25. Ст. 2965.
- ³⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1991, № 46. Ст. 261.
- ³⁸ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, № 30. Ст. 1797.
- ³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 2. Ст. 234.
- ⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 26. Ст. 2519.
- ⁴¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003, № 40. Ст. 3822.
- ⁴² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 3. Ст. 145.
- ⁴³ Яковлева О. А., Кочетыгова Н. И., Якель Ю. Я. *Община — путь к объединению и возрождению*. М., 2003. Учредительные документы общин коренных малочисленных народов. Образцы правовых документов. М.: Правовой центр Родник, 2003.
- ⁴⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 2. Ст. 133.
- ⁴⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 12. Ст. 1024.
- ⁴⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 44. Ст. 4147.
- ⁴⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 50. Ст. 5278.
- ⁴⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 23. Ст. 2381.
- ⁴⁹ Красный Север. 2010, спецвыпуск № 54.
- ⁵⁰ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2006, № 12, Ст. 1488.
- ⁵¹ Якутские ведомости. 2006, № 58.
- ⁵² Официальные Ведомости. 1998, № 2.
- ⁵³ Народовластие. 2003, №№ 24, 25, 26.
- ⁵⁴ Народовластие. 2004, №№ 65, 66.
- ⁵⁵ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2010, № 62 (433).
- ⁵⁶ Забайкальский рабочий. 2010, № 55.
- ⁵⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 17. Ст. 1462.
- ⁵⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004, № 52. Ст. 5270.
- ⁵⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009, № 30. Ст. 3735.
- ⁶⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 49 (часть II). Ст. 5224.
- ⁶¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 1. Ст. 18.
- ⁶² Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 51. Ст. 4831.
- ⁶³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 51. Ст. 4832.
- ⁶⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009, № 30. Ст. 3738.
- ⁶⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 10. Ст. 823.
- ⁶⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 1. Ст. 18.
- ⁶⁷ http://www.raipon.info/Documenty/VI_kongress/Rekomendacia.doc



МЕЖДУНАРОДНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ



ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА КАК СРЕДСТВО СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Существует ряд международных конвенций, в которых предусмотрена защита прав малочисленных коренных народов. Это, к примеру, принятая Советом Европы и вступившая в силу в феврале 1998 года Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств (ратифицирована Российской Федерацией 18 июня 1998 г.), Европейская хартия региональных языков национальных меньшинств (5 ноября 1992 г.), Конвенция Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (Россия пока не ратифицировала этот документ). Однако эти и другие Конвенции носят по преимуществу рекомендательный характер и реализуются чаще всего опосредованно через национальное законодательство и правоприменительную практику, не имея прямой правовой имплементации, то есть обязательного применения через особый механизм их применения.

В отличие от этих документов, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (принята 5 ноября 1950 г., вступила в силу для России 5 мая 1998 г.), чаще именуемая как Европейская конвенция, выдержана в более строгих и четких формулировках и предусматривает ответственность государств за нарушения положений Конвенции благодаря уникальному институту — Европейскому Суду по правам человека (ЕСПЧ), юрисдикция которого распространяется на территории всех государств-участников (сейчас — 45) и решения которого по жалобам против государств-ответчиков являются обязательными для этих государств.

Чтобы эффективно пользоваться правом на обжалование нарушений Конвенции, необходимо знать как сферу ее применения (объем защищаемых ею прав), так и особенности процедуры прохождения дел в Европейском Суде. Применительно к коренным малочисленным народам закономерно вопрос: имеют ли они право непосредственного обращения в Европейский Суд?

Дело в том, что Конвенция предусматривает только так называемые индивидуальные жалобы: «Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней» (статья 34). Это означает, что Суд исключает рассмотрение жалоб от целых народов (*actio popularis*), но допускает рассмотрение жалоб от общин (как группы частных лиц) либо от общественного объединения, представляющего интересы той или иной общности. Так, в решении по делу «Гюнтер Ноак и другие против Германии» («*Gunter Noack e.a. contre l'Allemagne*», № 46346/99, dec. 25 mai 2000), касающемся переселения деревни, населенной представителями сорбского (славянского) меньшинства земли Бранденбург, Суд определил: «Суд напоминает, что Конвенция не гарантирует специфических прав меньшинств и что права и свободы, провозглашенные Конвенцией, гарантированы, исходя из положений статьи 1, «каждому» находящемуся под юрисдикцией Высокой Договаривающейся стороны. Пользование правами и свободами, признанными Конвенцией, должно, согласно статье 14, быть обеспечено без всякого различия, основанного, в частности, на принадлежности к национальным меньшинствам». Иными словами, представители «национальных меньшинств» имеют те же права на обращение в Суд, что и другие лица. Но только как лица или группа лиц.

Критерии приемлемости индивидуальных и коллективных жалоб, равно как и процедура прохождения дел в Европейском Суде, уже изложены нами на предыдущей школе и опубликованы в сборнике «Обычай и закон» [Ковлер А. И., 2002. С.193—201]. Напомним вкратце, что принимаются к рассмотрению, то есть признаются приемлемыми после предварительного изучения, дела, удовлетворяющие следующим условиям:

— заявитель должен лично и непосредственно являться жертвой предполагаемого нарушения Конвенции;

— Суд вправе рассматривать только жалобы на нарушение прав, закрепленных в Конвенции, и никаких иных (критерий *ratione materiae*);

— Суд принимает к рассмотрению только те жалобы, которые относятся к событиям, имевшим место после даты ратификации Конвенции государством-ответчиком (для России, напомним, это 5 мая 1998 года — критерий *ratione temporis*);

— ответственными за предполагаемое нарушение должны быть органы публичной власти государства, а не конкретные лица или неправительственные организации (критерий *ratione personae*);

— ответчиком может быть только государство — участник Конвенции (критерий *ratione loci*);

— должны быть исчерпаны все доступные лично заявителю средства внутренней правовой защиты (обычно вплоть до кассационной инстанции, после которой решение «внутреннего» суда вступает в силу);

— должно пройти не более шести месяцев после принятия окончательного решения по делу (опять же, как правило, решения кассационной инстанции либо районного суда, утвердившего решение мирового судьи).

Отметим также, что Европейский Суд не полномочен пересматривать, в целом или частично, решения национальных судов или других органов власти. Он может, тем не менее, зафиксировать нарушения процессуальных прав заявителей в процессе вынесения этих решений, а также национального законодательства и Конвенции.

Обычно дела, не удовлетворяющие одному или нескольким из указанных выше критериев, признаются неприемлемыми комитетом из трех судей (увы, около 90 % всех поступающих в Страсбург жалоб) либо, что реже, составом палаты из семи судей.

В случае же если судья-докладчик по делу усматривает в нем признаки нарушения положений Конвенции и отсутствие формальных препятствий для принятия дела к рассмотрению, он выносит дело на рассмотрение палаты, которая, как правило, делает запрос властям государства-ответчика по фактам предполагаемого нарушения (так называемая коммуникация — *communication*) и дает ему 3 месяца на ответ. Ответ (меморандум) властей направляется заявителю, который в течение 3 месяцев должен представить свои контраргументы. Только после этого палата принимает решение о приемлемости жалобы и — в предварительном порядке — о предполагаемом нарушении. На этой стадии Суд может предложить сторонам заключить мировое соглашение («дружественное урегулирование») и выступает посредником в этом процессе. И только в случае несогласия одной из сторон на такое соглашение (обычно сопровождаемое выплатой компенсации или устранением нарушения) Суд выносит постановление по существу дела.

В случае если постановление фиксирует нарушение одной или нескольких статей Конвенции, государство-ответчик обязано либо устранить, если возможно, данные нарушения и их последствия, либо, если уже невозможно полностью устранить последствия этих нарушений, выплачивает определяемую Судом компенсацию, исчисляемую в евро и конвертируемую в национальную валюту (статья 41 Конвенции).

За исполнением постановления Европейского Суда следит Комитет Министров Совета Европы, имеющий в своем распоряжении специальную службу мониторинга выполнения государствами своих обязательств по Конвенции.

За годы действия Конвенции в отношении Российской Федерации Суд в Страсбурге получил несколько жалоб от представителей коренных малочисленных народов, но пока не признал ни одну из них приемлемой по основаниям приемлемости, упомянутым выше.

Так, заявитель Айваседа Юрий Кылевич (жалоба № 16931/02) из поселка Варьеган Ханты-Мансийского автономного округа обжаловал справедливость решения мирового судьи от 15 марта 2001 года, утвержденного апелляционным определением Нижневартовского районного суда Ханты-Мансийского автономного округа от 6 июня 2001 года (заметим — окончательного судебного решения), о взыскании с Ю. К. Айваседы материального ущерба в пользу ООО «Лукойл-Западная Сибирь» за выведение из строя экскаваторов путем порубки их колес топором, так как, по заявлению Ю. К. Айваседы, это был «единственно возможный» путь остановить «противоправные действия» работников компании по разрушению проезда через реку к поселку. Само уголовное дело против заявителя было прекращено еще 4 ноября 2000 года. В жалобе заявителя нет указаний на процессуальные нарушения, на незаконный состав суда, на отсутствие условий по ознакомлению с материалами дела и т.п. Обжалуется только «справедливость» самого судебного решения по статье 6 *in abstractio*, то есть «вообще». Кроме того, жалоба в Европейский Суд была направлена 10 января 2002 года, более чем через 6 месяцев после вынесения окончательного решения (6 июня 2001 г.). Очевидны мотивы решения Европейского Суда о неприемлемости данной жалобы.

Более благоприятным (для заявителей) был исход рассмотрения жалобы оленеводческой общины шведских саамов против Швеции («Muonio Saami Village v. Sweden», № 28222/95, judgment 9 jan. 2001), когда жалоба была признана приемлемой, а сама община и власти Швеции пришли к «дружественному урегулированию», что дало Суду основание снять дело с рассмотрения ввиду устранения последствий нарушения Конвенции. Учитывая важный прецедентный характер этого постановления, воспроизводим перевод его целиком, завершая тем самым наше сообщение.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что любая правозащитная деятельность на 80 % состоит из следования жестким правилам судебной или административной процедуры (которые надо знать) и лишь на 20 % из разъяснительной кампании. Нелишне еще раз напомнить это нашим правозащитникам.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
(ПЕРВАЯ СЕКЦИЯ)

ДЕЛО СААМСКОЙ ДЕРЕВНИ МУОНИО (MUONIO) ПРОТИВ ШВЕЦИИ
(Жалоба № 28222/95)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СУДА
(Мировое соглашение)
СТРАСБУРГ
9 января 2001

По делу саамской деревни Муонио против Швеции,
Европейский Суд по правам человека (Первая секция), заседая палатой в составе:

г-жи В.ТОМАССЕН, Президента,
г-жи Э.ПАЛМ,
г-на Л.ФЕРРАРИ БРАВО,
г-на С. БИРСАНА,
г-на Ж. КАСАДЕВАЛА,
г-на Б. ЗУПАНЧИЧА,
г-на Т. ПАНТИРУ, судей,

а также с участием г-на М. О'БОЙЛЯ, секретаря Секции Суда,
заседая 14 декабря 2000 г. за закрытыми дверями,
вынес в тот же день следующее постановление:

ПРОЦЕДУРА

1. Дело было инициировано жалобой (№28222/95) против Швеции, поданной в Европейскую Комиссию по правам человека (далее — Комиссия) в соответствии с прежней статьей 25 Конвенции защиты прав человека и основных свобод (далее — Конвенция) шведской саамской деревней (saameby), саамской деревней Муонио (далее — заявитель) 7 октября 1994 г.

2. Заявитель — саамская деревня был представлен г-ном Капом (J. Саһр), адвокатом, практикующим в Стокгольме. Шведское правительство (далее — Правительство) было представлено своими уполномоченными, представителями Министерства иностранных дел г-ном С. Х. Эренкрона (S. H. Ehrenkrona) и г-жой И. Кальмерборн (I. Kalmerborn).

3. Заявитель — саамская деревня подал жалобу в связи с тем, что пострадал в результате нарушения статьи 6 Конвенции, что выразилось в отсутствии определения прав деревни на занятие оленеводством со стороны независимого судебного органа.

4. Вслед за коммуникацией заявления Комиссией Правительству дело было передано в Суд 1 ноября 1998 г. на основании статьи 5 § 2 Протокола № 11 Конвенции. 15 февраля 2000 г., выяснив позиции сторон, Суд объявил жалобу приемлемой.

5. 17 августа 2000 г., после обмена письменной корреспонденцией, Правительство проинформировало Судебную канцелярию, что стороны достигли мирового соглашения в рамках статьи 38 § 1 (b) Конвенции. 27 сентября 2000 г. представитель заявителя и уполномоченный Правительства подали формальное заявление, подтверждающее достижение мирового соглашения по данному делу.

ФАКТЫ

6. 17 декабря 1991 г. Административное управление лена (länsstyrelsen) Норрботтен (Norrbotten) выдало девяти человекам разрешение на занятие лицензированным оленеводством (koncessionsrenskötsel) в саамской деревне-заявителе на период 1992 г. В то же время пяти человекам было отказано в выдаче лицензии. Лицензия давала право ее обладателям на выпас принадлежащих им оленей в количестве 2300 голов. Три лицензии, несмотря на просьбу саамской деревни, были выданы братьям С. Далее управление выставило ряд условий для получения лицензии, в соответствии с которыми, *inter alia*, лицензиаты обязывались, помимо своих собственных, дополнительно выпасать 1600 оленей, являющихся собственностью других владельцев (skötesrenar).

7. Саамская деревня-заявитель, лицензиаты, за исключением трех братьев С., а также пять человек, получивших отказ в выдаче лицензии, обратились в суд по поводу решения Национального управления сельского хозяйства (Statens jordbruksverk), требуя его отмены в отношении лицензий, выданных братьям С., а также возложенного на лицензиатов обязательства выпасать оленей других владельцев. Далее было выдвинуто требование, чтобы пять человек, которым было отказано в выдаче лицензии, получили таковые и чтобы обратившиеся в суд лицензиаты получили разрешение выпасать большее количество оленей, находящихся в их собственном владении. Истцы заявили, *inter alia*, что братья С. не являются жителями деревни-заявителя и потому не могут получить лицензию на выпас оленей в этой деревне. Кроме того, по мнению заявителей, обязательство выпасать оленей, являющихся собственностью других владельцев, не имело законного основания.

8. Решением от 16 сентября 1992 г. Национальное управление сельского хозяйства отклонило иск. Управление отметило, *inter alia*, что Правительство много раз отклоняло требования относительно лишения братьев С. лицензии. Управление не обнаружило оснований принять иное решение. Что касается оспариваемых условий, Национальное управление сельского хозяйства констатировало, что Раздел 88 Акта о выпасе оленей (rennäringslagen, 1971:437) дает Административному управлению лена широкие полномочия в отношении определений условий выпаса. Решение обязать лицензиатов выпасать оленей, являющихся собственностью других владельцев, было принято в рамках этих полномочий, его принятие не требовало получения согласия саамской деревни. В заключение Национальное управление сельского хозяйства определило, что никому из лицензиатов не может быть разрешено выпасать большее количество собственных оленей, так как количество оленей в деревне уже слишком высоко.

9. Результатом последующего обращения было постановление Правительства от 19 мая 1993 г. о том, что решение Административного управления лена в отношении лицензий на 1992 г. было во всех отношениях обоснованным. Однако, принимая во внимание, что 15 декабря 1992 г. управление приняло решение о продлении срока действия лицензий 1992 г. на 1993 г., Правительство посчитало возможным исключить данное дело из списка дел, подлежащих рассмотрению.

10. После этого саамская деревня-заявитель, а также семь физических лиц обратились в Верховный Административный Суд (Regeringsrätten) для пересмотра решения Правительства в соответствии с Актом о юридическом пересмотре некоторых административных решений (lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, 1988:205). Помимо требований, предъявленных ранее в адрес административных органов, истцы заявили, что Правительству следовало рассмотреть дело, учитывая все заслуживающие внимания обстоятельства. В связи с тем, что этого сделано не было, никакого юридически обязательного решения по вопросу лицензий на 1992 г. не существует. Поскольку лицензии на выпас в деревне-заявителе обычно выдавались каждый раз сроком на один год, следствием решения Правительства было то, что иски против соответствующих решений не могли быть рассмотрены в последней инстанции.

11. Решением от 14 июля 1994 г. Высший Административный Суд поддержал решение Правительства. Суд пришел к заключению, что он может лишь рассмотреть вопрос о том, насколько это решение было законным. В данном отношении Суд констатировал, что в соответствии с общими принципами закона дело может быть исключено из списка дел, подлежащих рассмотрению, если иск потеряет законную силу вследствие, *inter alia*, истечения срока действия лицензии.

ПРАВО

12. 2 октября 2000 г. в Суд поступило следующее заявление, подписанное уполномоченным Правительством и представителем саамской деревни-заявителя:

«15 февраля 2000 г., Европейский Суд по правам человека (Первая Секция) признал заявление № 28222/95, поданное саамской деревней Муонио (Muonio sameby) против Швеции, приемлемым.

Шведское Правительство и саамская деревня Муонио, исходя из уважения к правам человека в соответствии с Европейской Конвенцией защиты прав человека и основных свобод, в настоящий момент пришли к следующему мировому соглашению с целью завершить судебное рассмотрение дела.

а) Правительство заплатит, *ex gratia*, сумму 65 000 шведских крон (шестьдесят пять тысяч) саамской деревне Муонио.

б) Саамская деревня Муонио заявляет, что у нее более нет претензий к Шведскому государству, связанных с изложенными в заявлении фактами, относящимися к разрешениям на лицензированное оленеводство на период 1992 г.

в) Шведское Правительство и Саамская деревня Муонио обязуются не передавать дело на рассмотрение в Большую палату в соответствии со статьей 43 §1 Конвенции после вынесения судебного решения.

...

Стокгольм, 30 июня 2000

(подпись)

Ингер Калмерборн

Представитель

Шведского Правительства

Стокгольм, 16 августа 2000

(подпись)

Йохан Кап

Адвокат заявителя

13. Суд принимает к сведению соглашение, достигнутое между сторонами (статья 39 Конвенции). Суд выражает удовлетворение тем, что соглашение основывается на уважении прав человека в том виде, в каком они определены в Конвенции или протоколах Суда (статья 37 § 1 *in fine* Конвенции и Регламента Суда).

14. Соответственно дело должно быть исключено из списка дел, подлежащих рассмотрению.

НА ОСНОВАНИИ ИЗЛОЖЕННОГО

СУД ЕДИНОГЛАСНО:

1. Принимает решение исключить дело из списка дел, подлежащих рассмотрению.
2. Принимает к сведению обязательство сторон не возбуждать повторного слушания дела в Большой палате.

Совершено на английском языке, письменные уведомления направлены 9 января 2001 г. в соответствии с §§ 2 и 3 Правила 77 Регламента Суда.

Майкл О'Бойль

секретарь Секции Суда

Вильгельмина Томассен

Президент

Литература

Ковлер А. И. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод: практика применения в отношении малочисленных народов // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. М., 2002.

А. И. Ковлер
доктор юридических наук, профессор, судья Европейского Суда по правам человека,
избранный от Российской Федерации



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЯЗЫКОВЫХ И КУЛЬТУРНЫХ МЕНЬШИНСТВ (ПРАКТИКА ЕСПЧ) ТЕЗИСЫ

Происходящая на наших глазах глобализация экономики, политики, культуры, вытеснение даже недавно считавшихся международными языков неким новым языком под названием «global English» вызывают необходимость защиты так называемых языковых и культурных меньшинств различными средствами, включая правовые механизмы.

Мы не случайно сделали оговорку «так называемые меньшинства», возможно для кого-то обидную. Дело в том, что определение «меньшинства» остается в международном праве довольно аксиоматичным. Принято считать, что речь идет о группе *численно меньшей*, чем остальное население, которая *занимает недоминирующее положение*, отличается по своим религиозным, лингвистическим или этническим характеристикам и члены которой проявляют стремление сохранить эти черты, которые их отличают. Напомним, что российская Конституция вообще тщательно избегает этого понятия, предпочитая термин «коренные малочисленные народы».

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская Конвенция) также избегает этого понятия, причем делает это намеренно, ибо ее философия — это философия защиты прав *каждого* (статья 1 и последующие статьи). Лишь один раз понятие «меньшинство» проскользывает в тексте статьи 14 «Запрещение дискриминации»:

«Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

Та же формулировка воспроизведена и в статье 1 Протокола № 12 к Конвенции, принятого в Риме 4 ноября 2000 г. (и пока не ратифицированного рядом государств), в нее добавлены такие признаки дискриминации, как дискриминация в зависимости от имущественного состояния (property) и происхождения от рождения (birth).

В рамках Совета Европы принята и вступила в силу 1 февраля 1998 г. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств. У нее собственный — «рекомендательный» — механизм защиты прав национальных меньшинств, отличный от механизма Европейской Конвенции, где юрисдикция Европейского Суда по правам человека является обязательной.

Защита национальных или этнических, религиозных или языковых меньшинств преследует две основные цели:

- с одной стороны, гарантировать членам этих меньшинств равное с другими пользование правами, установленными для всех;
- с другой стороны, обеспечить им возможность сохранить собственные культурные особенности.

Тот факт, что в Европейской Конвенции нет специальной статьи, посвященной защите прав меньшинств, не означает, однако, что Европейский Суд по правам человека не рассматривает жалобы по этой проблеме. Сочетание писаного (конвенционального и прецедентного права в практике Суда) позволяет ему наполнять содержанием скупые нормы Конвенции. Здесь Суд более свободен, чем связанные нормами кодексов национальные суды. Более того, еще в постановлении по делу «*Tyler v. UK*» (1978) Суд записал: «*Конвенция — это живой инструмент, который необходимо толковать... в свете условий современной жизни*» (§ 31). Рассмотрим практику Суда в сфере защиты языковых и культурных меньшинств.

Позволим себе пусть маленькое, но принципиальное отступление. Долгое время и антропология, и этнология придерживались концепции культуры как некоей закрытой системы, достаточно однородной, стабильной и гармоничной. Возможно, так оно и было до конца XIX века. В современном мире культура воспринимается и исследуется общественными науками как многообразное явление, довольно изменчивое, со смутными (подвижными) границами. По этой причине защита культурной идентичности не должна превращаться в консервацию культурных традиций любой ценой — главное, создать условия, исключаящие подавление культурного развития малочисленных общностей. К тому же, если подходить к проблеме с антропологической точки зрения, в каждой современной личности можно нередко обнаружить несколько идентификаций — можно обозначать свою идентификацию с одним народом, но говорить на языке другого народа, жить вдали от национального очага и идентифицировать себя с этим регионом, исповедовать иную религию и т. д.

Это отступление позволяет лучше понять исходную установку Европейского Суда: автономия личности и отдельных коллективов — и, как зеркальное отражение этого, «право на индивидуальную жалобу» (статья 34 Конвенции), исключая так называемые *actio popularis* — жалобы от имени всего народа (правда, Конвенция не отказывает в праве на «межгосударственные жалобы» — статья 33).

Итак, рассматривая индивидуальные (ранее — коллективные) жалобы на нарушение прав представителей языковых или культурных меньшинств, Суд обращается к конкретным статьям Конвенции, чтобы определить *ratione materiae* — сущностную сторону нарушения. Это могут быть разные статьи Конвенции в комбинации или без таковой со статьей 14. Но чаще всего подобные жалобы рассматриваются сквозь призму статьи 8 «Право на уважение частной и семейной жизни»; статьи 1 Протокола 1 «Защита собственности», статьи 2 Протокола 1 «Право на образование», статьи 3 Протокола 1 «Право на свободные выборы», статьи 4 Протокола 1 «Запрещение коллективной высылки иностранцев», статьи 5 Протокола 7 «Равноправие супругов».

Языковые проблемы

Обращение к первым прецедентам существовавшей до 1998 г. Комиссии по правам человека и Суда озадачивает: «Конвенция не гарантирует языковой свободы как таковой» («*Habitants de Leeww-Saint-Pierre c. Belgique*», dec. 15 juillet 1965) — сказано как отрезано. На самом деле жалоба касалась извечной проблемы валлонцев (франкофонов) и фламандцев (голландский язык) и возможности изъясняться на своем языке вне границ проживания той или иной языковой общности, прежде всего в органах административного управления. Комиссия пришла к такому заключению, полагая, что обжалуемое нарушение «выходит за рамки Конвенции».

Конвенция, напротив, гарантирует в статье 5 § 2: «*Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявленное ему обвинение*» (напомним, что «право на свободу и личную неприкосновенность» относится к так называемым абсолютным правам, защищаемым Конвенцией).

Аналогичным образом статья 6 «Право на справедливое судебное разбирательство», предусматривает, в частности:

«3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

- а) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;
- б) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке».

Классическими прецедентами здесь являются дело арестованных в Бельгии словацких цыган («*Āonka c. Belgique*», 5.02.2002), где Суд констатировал нарушение ст. 5, а также дело «*Luedicke, Belkacem and Koç v. Germany*», (28.11.1978), где была нарушена статья 6 § 3е.

Указанные статьи в последнее время довольно часто обжалуют подлежащие административной высылке или экстрадиции иностранцы, ссылаясь на то, что они не поняли смысла предъявленных им обвинений.

Однако не следует считать позицию Суда слишком «либеральной», а требования к государствам завышенными. В других делах Суд подошел к жалобам со всей строгостью. Так, в старом деле «*Isop v. Austria*» (dec. 8.03.1962) от австрийского гражданина, принадлежащего к словенскому меньшинству, где заявитель обжаловал отказ австрийского суда в провинции Коринтия принять исковое заявление на словенском языке, Комиссия констатировала, что у заявителя был немецкоговорящий адвокат, который должен был подать жалобу на языке судопроизводства, и что не было никаких исключительных обстоятельств, препятствующих этому. В другом деле, «*Zana c. Turquie*» (21.10.1993), Комиссия отвергла жалобу турецкого курда на отказ суда присяжных обеспечить ему защиту на курдском языке: заявитель долгое время работал мэром города, что предполагает знание официального — турецкого языка, чего, впрочем, заявитель и не отрицал. И сегодня Суд безжалостно отвергает подобные жалобы под обидной для заявителей мотивацией *abuse of the rights of individual application* — злоупотребление правом подачи жалобы (§ 3 ст. 35 Конвенции).

В последние годы Суд отошел от некогда жесткой позиции отказа в жалобах на дискриминацию по языковым принципам в публично-правовой сфере. Так, в постановлении по делу «*Подколзина против Латвии*» (9 апреля 2002 г.) Суд установил нарушение статьи 3 Протокола 1 в связи с непропорционально высокими требованиями знания официального языка кандидатами в депутаты.

Интересно постановление Суда по делу *«Сейдич и Финци против Боснии и Герцеговины»* от 22 декабря 2009 г., где Суд вменил в вину государству... буквальное исполнение Конституции (так называемой Дейтонской конституции 1995 г.), предусматривающей возможность выдвижения кандидатами в депутаты «только» представителей трех государствообразующих народов (сербов, хорватов, босняков), в то время как заявители — цыган и еврей — этого права были лишены. Суд объяснил свою позицию тем, что «когда различие в обращении основывается на расовой или этнической принадлежности лица, понятие оправдывающих его объективных и разумных соображений следует трактовать как можно строже» (§44).

Возможность обучения на родном языке — одно из основных требований представителей национальных меньшинств во всем мире, ведь получение знаний на доступном для понимания языке — один из залогов приобретения социального статуса. Но у этой проблемы есть и культурная сторона: обеспечить передачу культурных ценностей каждому новому поколению.

Знаменитое *«Дело о некоторых аспектах режима языка обучения в Бельгии»* (23 июля 1968 г.) — первое постановление по этому вопросу, ставшее холодным душем для тех, кто надеялся пробить брешь в «принципе территориальности» образовательного процесса в разделенной на языковые зоны Бельгии: в каждом из трех регионов преподавание в государственных школах велось исключительно на языке региона. Родители, желающие обучать детей на ином языке, должны были либо отдавать детей в дорогостоящие частные школы, либо отвозить детей в другой регион. Суд рассмотрел жалобу сквозь призму статей 8 (право на уважение частной и семейной жизни) и статьи 2 Протокола 1 (право на образование) в комбинации со статьей 14 (запрещение дискриминации).

Суд пошел по пути буквального толкования текста статьи 2 Протокола 1, отметив, что данная статья дает право на образование, не указывая, что государство должно обеспечивать повсюду образование на разных языках. Не усмотрел он и нарушения частной и семейной жизни в случае вынужденной отправки детей обучаться вдали от родителей. Иными словами, Суд фактически оправдал языковую сегрегацию и разделение страны по лингвистическому принципу. Постановление Суда по бельгийскому делу состоялось до принятия Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств (1992), которая имеет своей целью создание условий по обучению и изучению языков меньшинств на всех стадиях обучения (ст. 7 §1), а также по созданию условий обучения на языках меньшинств вне регионов их традиционного проживания (ст.8 §2).

Более гибкую позицию занял Суд в деле *«Кипр против Турции»* (постановление 10 мая 2001 г.), где среди прочих нарушений отметил и нарушение права на образование: на севере Кипра, занятом турецкими войсками: были сохранены начальные школы с преподаванием на греческом языке, в то время как школы более высокой степени были закрыты. Таким образом, дети, получившие начальное образование на греческом языке, оказывались в сложной ситуации — на каком языке продолжать образование, тем более что страна остается разделенной на две зоны с очень строгим пропускным режимом. Учитывая эти обстоятельства и изменившиеся критерии оценки, Суд пришел к выводу о нарушении статей 2 Протокола 1 и статьи 8 Конвенции.

Столь же строгий подход как в упоминавшемся выше деле Сейдич и Финци, Суд продемонстрировал в деле *«D. Н. и другие против Чешской Республики»* (2007), где Чехия была осуждена за то, что цыганские дети обучались не в обычных школах, а в школах для умственно отсталых. С излишней строгостью было решено дело *«Орсус против Хорватии»* (2010), где цыганские дети обучались на цыганском и хорватском языках в обычных школах, но в отдельных классах и переводились в обычные классы по мере сдачи тестов на знание хорватского языка.

Таким образом, современная позиция Суда проделала значительную эволюцию в сторону ужесточения требований к государствам — участникам Конвенции в обеспечении равных прав представителям различных этнических и языковых меньшинств в различных сферах общественной жизни. В то же время Суд признает за государствами довольно широкое поле усмотрения (*margin of appreciation*) в деле решения внутренних этнолингвистических проблем, при условии что не нарушаются положения Европейской Конвенции.

Культурные традиции

«Словарь по этнологии и антропологии», изданный во Франции, определяет, что различные составляющие культуры — религия, язык, обычаи и т.д., присущие какой-либо общности и имеющие для нее значение символа, могут быть собраны воедино под понятием традиций. Более того, авторы словаря настаивают: «Любая культура традиционна. Даже если она видит себя новой, разрывающей связи с прошлым, даже если она хочет или в действительности черпает свои ценности из современ-

ности, она все же надеется на то, что сохранится в будущем, то есть станет традицией, которая не будет противоречить ее изначальному определению».

Понятия «культура» и «традиции» («обычаи») тесно взаимосвязаны и в упоминавшейся Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, и в известной Конвенции № 169 МОТ (1989). Европейская Конвенция в своей Преамбуле говорит только об общем достоянии идеалов и политических традициях государств-участников, но в прецедентах немало элементов понятия «традиции».

В области защиты прав человека озабоченность гарантиями уважения традиционного образа жизни населения, его защиты от поползновений центральной власти к форсированной ассимиляции выражается прежде всего в отношении прав коренных малочисленных народов. Так, еще Комиссия в своем решении от 25 ноября 1996 г. по жалобе жителей саамской деревни в Швеции определила, что права на охоту и рыболовство как традиционные виды хозяйственной деятельности могут даже рассматриваться как «право собственности», защищаемое Конвенцией (правда, жалоба была признана неприемлемой ввиду неисчерпанности внутренних средств правовой защиты, в отличие от другой жалобы «*Muonio Saami Village v. Sweden*», 9.01.2001, которая была признана приемлемой и по которой достигнуто мировое соглашение).

И Комиссия, и новый Суд применяют более целенаправленный метод вместо косвенной защиты прав меньшинств на традиционный образ жизни: оба института признали, что традиционный образ жизни меньшинств пользуется как таковой защитой Конвенции в смысле гарантий права на частную и семейную жизнь, права на жилище как это толкуется в статье 8. Именно этому аспекту Суд посвятил несколько довольно примечательных решений и постановлений, весьма неоднозначных по своим выводам.

Дело «*G. and E. v. Norway*» (решение 3.10.1983) касалось жалобы саамов (лапонов) по поводу решения норвежского правительства о строительстве на реке Алта гидроэлектростанции, что могло вызвать затопление части угодий, используемых саамами для строительства временных жилищ и традиционных видов хозяйственной деятельности: выпаса оленей, рыболовства и охоты. Комиссия, отметив, что Конвенция не гарантирует специфические права меньшинств, все же подчеркнула, что «*в свете статьи 8 у группы, являющейся меньшинством, теоретически имеется право на уважение ее собственного образа жизни, поскольку речь идет о «частной жизни», «семейной жизни» или о «праве на жилище»*. Вместе с тем, тщательно взвесив аргументы сторон, Комиссия учла то обстоятельство, что строительство электростанции необходимо для жителей Северной Норвегии и что зона затопления не столь велика, чтобы нанести непоправимый ущерб традиционным видам хозяйственной деятельности саамов; по этой причине действия властей были признаны соответствующими § 2 статьи 8, а именно тому положению, что вмешательство со стороны публичных властей в право на уважение частной и семейной жизни допускается только в тех случаях, «*когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц»*.

Следовало дождаться постановления по делу «*Бакли против Соединенного Королевства*» («*Buckley v. U. K.*», 25.09.1996), чтобы увидеть, как Суд решил более решительно провести аналогию между традиционным образом жизни и правами, гарантированными статьей 8 Конвенции. Речь шла о запрете властей цыганской общине ставить шатры на территории, которая ей принадлежала. Вопреки мнению Комиссии, посчитавшей, что здесь затронут весь комплекс прав — права на частную и семейную жизнь, право на жилище, — Суд в своем постановлении указал лишь на нарушение «права на жилище» (§ 55).

Тем не менее в другом деле, «*Noack and Others v. Germany*» (25.05.2000), в котором речь шла о переселении деревни сорабов в город, так как деревня мешала освоению лингита (бурого угля) в этой местности, Суд наконец признал, что «в свете статьи 8 Конвенции образ жизни меньшинства может в принципе пользоваться охраной частной жизни, семейной жизни, жилища», поскольку сам факт переселения затрагивает эти права. Правда, с учетом того факта, что решение широко обсуждалось всеми заинтересованными сторонами и что большинство жителей проголосовали за переселение в более комфортные дома неподалеку от их деревни, Суд не нашел нарушения статьи 8.

Развивая «цыганскую тему» в серии постановлений Большой палаты от 18 января 2001 г. («*Beard v. U.K.*», «*Charman v. U.K.*», «*Coster v. U.K.*», «*Lee v. U.K.*», «*Smith v. U.K.*») Суд подчеркнул, что «*жизнь в караванах является неотъемлемой частью цыганской идентичности... так как это вписывается в давнюю традицию кочевий, сохраняемую этим меньшинством*», и что «*если даже в силу урбанизации и по другим причинам политического характера или по собственному желанию многие цыгане более не практикуют полностью кочевой образ жизни, они все чаще разбивают*

шатры на длительный период, например, с целью обучения детей <своему традиционному> образу жизни». По этой причине меры, касающиеся установки караванов лицами цыганского происхождения, имеют «не только последствия для их права на жилище, но оказывают влияние и на их способность сохранять свою цыганскую идентичность и организовывать свою личную и семейную жизнь в соответствии с этой традицией» («*Charman v. U.K.*» § 73). Пойдя в своих выводах дальше выводов в деле Бакли, Суд на сей раз без оговорок признал, что действия властей затрагивали как право заявителей на жилище, так и право на уважение частной и семейной жизни.

Эволюцию своих подходов по этой проблеме Суд резюмирует в постановлении «*Connors v. U. K.*» (27.05.2004), заключая (§ 82), что статья 8 «касается прав особой важности для идентичности личности, ее самоопределения, физической и моральной целостности, поддержания отношений с другими, а также определенного и безопасного места в сообществе» («*concerns rights of central importance to the individual's identity, maintenance of relationships with others and a settled and secure place in the community*»). Таким образом, Суд еще раз подтвердил базовую философию Конвенции о защите прав человека и основных свобод — автономия, суверенитет личности — постулат, вызывающий нередко аллергию как у государственников-суверенистов, так и у определенной части духовенства.

Некоторые комментаторы упрекают Европейский Суд в том, что в последнее время, увлекаясь проблемой защиты меньшинств (особенно цыган и сексуальных меньшинств), он якобы практикует патерналистский, протекционистский подход, выделяя эти меньшинства как некую привилегированную группу. Доказательством надуманности таких упреков служит недавнее постановление по делу «*Handölsdalen Sami Village and Others v. Sweden*» (30.03.2010), где Суд без всяких скидок на «культурную идентичность» рассмотрел жалобу жителей саамской деревни по поводу длительности рассмотрения их земельного спора с владельцами пастбищ шведскими судами и процессуальных проволочек, нарушающих их право на доступ к правосудию (ввиду высокой судебной пошлины для такого рода исков). Никаких жалоб на нарушение в этой связи их традиционного образа жизни не выдвигалось. Поэтому Суд рассмотрел дело в обычном порядке как любую другую жалобу и, взвесив все обстоятельства дела, пришел к выводу, что статья 6 § 1 была нарушена в плане разумной длительности процедуры (более 13 лет) и не была нарушена в плане доступа к правосудию, ибо правом на освобождение от судебных сборов пользуются частные лица, доказавшие недостаточность личного дохода, а не юридическое лицо, в качестве которого в суде выступала саамская деревня. Это постановление интересно еще и тем, что упоминает о существовании в Швеции так называемого Саамского Фонда, имеющего целью оказывать содействие оленеводству и сохранению саамской культуры (§ 45–47), из этого фонда выделяются также средства на аренду пастбищ, если в этом возникает необходимость. Интересно это постановление и особым мнением латвийского судьи Инеты Зимеле (*Ineta Ziemele*), которая не согласилась со второй частью решения Суда, касающегося отсутствия нарушения права на доступ к правосудию. По ее мнению, позиция Суда не учитывает специфичность статуса саамской деревни как общности, представляющей культурно-этническое меньшинство, защищаемое различными конвенциями ООН и Совета Европы, следовательно, Суд мог по собственной инициативе рассмотреть вопрос о дискриминации этого меньшинства.

Здесь самое место рассмотреть и проблему дискриминации меньшинств в постановлениях Европейского Суда, но это тема весьма обширная и самостоятельная, ей посвящены специальные монографии, поэтому ограничимся напоминанием методологического характера. Суд практически никогда не рассматривает нарушение статьи 14 «Запрещение дискриминации» отдельно, а обязательно в комбинации с другими статьями, гарантирующими конкретные права. Так, в упоминавшемся деле о цыганских школьниках «*D. H. против Чешской Республики*» Суд подчеркнул, что дискриминация в процессе обучения по национальному признаку сродни расовой дискриминации и поэтому заслуживает особо сурового осуждения (§ 176).

Таким образом, Европейская Конвенция является на сегодняшний день одним из важнейших действенных инструментов международно-правовой защиты языковых и культурных меньшинств. Надо «лишь» уметь пользоваться этим инструментом.

А. И. Ковлер,
доктор юридических наук, профессор, судья Европейского Суда по правам человека,
избранный от Российской Федерации



КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД
ETS N 005
(РИМ, 4 НОЯБРЯ 1950 Г.)
(СОБРАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ. 2001, №2. СТ. 163)

Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ, с оговоркой и заявлениями.

Правительства, подписавшие настоящую Конвенцию, являющиеся членами Совета Европы, принимая во внимание Всеобщую декларацию прав человека, провозглашенную Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года,

учитывая, что эта Декларация имеет целью обеспечить всеобщее и эффективное признание и осуществление провозглашенных в ней прав,

считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами и что одним из средств достижения этой цели является защита и развитие прав человека и основных свобод,

подтверждая свою глубокую приверженность основным свободам, которые являются основой справедливости и всеобщего мира и соблюдение которых наилучшим образом обеспечивается, с одной стороны, подлинно демократическим политическим режимом и, с другой стороны, всеобщим пониманием и соблюдением прав человека, которым они привержены,

преисполненные решимости, как Правительства европейских государств, движимые единым стремлением и имеющие общее наследие политических традиций, идеалов, свободы и верховенства права, сделать первые шаги на пути обеспечения коллективного осуществления некоторых из прав, изложенных во Всеобщей декларации,

согласились о нижеследующем:

Статья 1

Обязательство соблюдать права человека

Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, определенные в разделе I настоящей Конвенции.

Раздел I

Права и свободы

Статья 2

Право на жизнь

1. Право каждого лица на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание.

2. Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

- a) для защиты любого лица от противоправного насилия;
- b) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;
- c) для подавления, в соответствии с законом, бунта или мятежа.

Статья 3

Запрещение пыток

Никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.

Статья 4

Запрещение рабства и принудительного труда

1. Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии.
2. Никто не должен привлекаться к принудительному или обязательному труду.
3. Для целей настоящей статьи термин "принудительный или обязательный труд" не включает в себя:

- a) всякую работу, которую обычно должно выполнять лицо, находящееся в заключении согласно положениям *статьи 5* настоящей Конвенции или условно освобожденное от такого заключения;
- b) всякую службу военного характера, а в тех странах, в которых правомерным признается отказ от военной службы на основании убеждений, службу, назначенную вместо обязательной военной службы;
- c) всякую службу, обязательную в случае чрезвычайного положения или бедствия, угрожающего жизни или благополучию населения;
- d) всякую работу или службу, являющуюся частью обычных гражданских обязанностей.

Статья 5

Право на свободу и личную неприкосновенность

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть лишен свободы иначе как в следующих случаях и в порядке, установленном законом:
 - a) законное содержание под стражей лица, осужденного компетентным судом;
 - b) законное задержание или заключение под стражу (арест) лица за неисполнение вынесенного в соответствии с законом решения суда или с целью обеспечения исполнения любого обязательства, предписанного законом;
 - c) законное задержание или заключение под стражу лица, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом по обоснованному подозрению в совершении правонарушения или в случае, когда имеются достаточные основания полагать, что необходимо предотвратить совершение им правонарушения или помешать ему скрыться после его совершения;
 - d) заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или его законное заключение под стражу, произведенное с тем, чтобы оно предстало перед компетентным органом;
 - e) законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг;
 - f) законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его незаконного въезда в страну или лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче.
2. Каждому арестованному незамедлительно сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявляемое ему обвинение.
3. Каждый задержанный или заключенный под стражу в соответствии с *подпунктом "с" пункта 1* настоящей статьи незамедлительно доставляется к судье или к иному должностному лицу, наделенному, согласно закону, судебной властью, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение до суда. Освобождение может быть обусловлено предоставлением гарантий явки в суд.
4. Каждый, кто лишен свободы в результате ареста или заключения под стражу, имеет *право на безотлагательное рассмотрение судом* правомерности его заключения под стражу и на освобождение, если его заключение под стражу признано судом незаконным.
5. Каждый, кто стал жертвой ареста или заключения под стражу в нарушение положений настоящей статьи, имеет право на компенсацию.

Статья 6

Право на справедливое судебное разбирательство

1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо — при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия.

2. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным, до тех пор пока его виновность не будет установлена законным порядком.

3. Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет как минимум следующие права:

- a) быть незамедлительно и подробно уведомленным на понятном ему языке о характере и основании предъявленного ему обвинения;
- b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;
- c) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;
- d) допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него;
- e) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке.

Статья 7

Наказание исключительно на основании закона

1. Никто не может быть осужден за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое согласно действовавшему в момент его совершения национальному или международному праву не являлось уголовным преступлением. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления.

2. Настоящая статья не препятствует осуждению и наказанию любого лица за совершение какого-либо деяния или за бездействие, которое в момент его совершения являлось уголовным преступлением в соответствии с общими принципами права, признанными цивилизованными странами.

Статья 8

Право на уважение частной и семейной жизни

1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случая, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Статья 9

Свобода мысли, совести и религии

1. Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии; это право включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов.

2. Свобода исповедовать свою религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, для охраны общественного порядка, здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

Статья 10

Свобода выражения мнения

1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Статья 11

Свобода собраний и объединений

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства.

Статья 12

Право на вступление в брак

Мужчины и женщины, достигшие брачного возраста, имеют право вступать в брак и создавать семью в соответствии с национальным законодательством, регулирующим осуществление этого права.

Статья 13

Право на эффективное средство правовой защиты

Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.

Статья 14

Запрещение дискриминации

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Статья 15

Отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях

1. В случае войны или при иных чрезвычайных обстоятельствах, угрожающих жизни нации, любая из Высоких Договаривающихся Сторон может принимать меры в отступление от ее обязательств по настоящей Конвенции только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств, при условии, что такие меры не противоречат другим ее обязательствам по международному праву.

2. Это положение не может служить основанием для какого бы то ни было отступления от положений *статьи 2*, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий, или от положений *статьи 3*, *пункта 1 статьи 4* и *статьи 7*.

3. Любая из Высоких Договаривающихся Сторон, использующая это право отступления, исчерпывающим образом информирует Генерального секретаря Совета Европы о введенных ею мерах и о причинах их принятия. Она также ставит в известность Генерального секретаря Совета Европы о дате прекращения действия таких мер и возобновлении осуществления положений Конвенции в полном объеме.

Статья 16

Ограничение на политическую деятельность иностранцев

Ничто в *статьях 10, 11 и 14* не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев.

Статья 17

Запрещение злоупотреблений правами

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции.

Статья 18

Пределы использования ограничений в отношении прав

Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены.

Раздел II

Европейский Суд по правам человека

Статья 19

Учреждение Суда

В целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, учреждается Европейский Суд по правам человека, далее именуемый «Суд». Он работает на постоянной основе.

Статья 20

Число судей

Число судей, входящих в состав Суда, равно числу Высоких Договаривающихся Сторон.

Статья 21

Предъявляемые к судьям требования

1. Судьи должны обладать самыми высокими моральными качествами и удовлетворять требованиям, предъявляемым при назначении на высокие судебные должности, или быть правоведами с общепризнанным авторитетом.
2. Судьи участвуют в работе Суда в личном качестве.
3. На протяжении всего срока пребывания в должности судьи не должны осуществлять никакой деятельности, несовместимой с их независимостью, беспристрастностью или с требованиями, вытекающими из характера их работы в течение полного рабочего дня. Все вопросы, возникающие в связи с применением положений настоящего пункта, решаются Судом.

Статья 22

Выборы судей

1. Судья от каждой из Высоких Договаривающихся Сторон избирается Парламентской ассамблеей большинством поданных за него голосов из списка, включающего трех кандидатов, представляемых этой Высокой Договаривающейся Стороной.
2. Исключен.

Статья 23

Срок полномочий и освобождение от должности

1. Судьи избираются сроком на девять лет. Они не могут быть переизбраны.
2. Сроки полномочий судей истекают по достижении ими семидесятилетнего возраста.
3. Судьи занимают свои посты вплоть до замены. Вместе с тем и после замены они продолжают рассматривать уже поступившие к ним дела.
4. Судья может быть освобожден от должности только в случае, если прочие судьи большинством в две трети голосов принимают решение о том, что данный судья перестает соответствовать предъявляемым требованиям.

Статья 24

Секретариат и докладчики

1. У Суда имеется Секретариат, права, обязанности и организация которого определяются Регламентом Суда.
2. Когда Суд заседает в составе единоличного судьи, Суд пользуется услугами докладчиков, которые осуществляют свои функции под руководством Председателя Суда. Они образуют часть Секретариата Суда.

Статья 25

Пленарные заседания Суда

На пленарных заседаниях Суд:

- a) избирает своего Председателя и одного или двух заместителей Председателя сроком на три года; они могут быть переизбраны;
- b) образует Палаты, создаваемые на определенный срок;
- c) избирает Председателей Палат Суда; они могут быть переизбраны;
- d) принимает Регламент Суда;
- e) избирает Секретаря-канцлера Суда и одного или нескольких его заместителей;
- f) представляет какое-либо ходатайство в соответствии с пунктом 2 Статьи 26.

Статья 26

Единоличные судьи, комитеты, Палаты и Большая Палата

1. Для рассмотрения переданных ему дел Суд заседает в составе единоличного судьи, комитетов из трех судей, Палат из семи судей и Большой Палаты из семнадцати судей. Палаты Суда на определенный срок образуют комитеты.
2. По ходатайству пленарного заседания Суда Комитет Министров вправе своим единогласным решением на определенный срок уменьшить число судей в составе Палат до пяти.
3. Заседая по делу единолично, судья не вправе рассматривать никакую жалобу, поданную против Высокой Договаривающейся Стороны, от которой этот судья избран.
4. Судья, избранный от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре, заседает по делу как *ex officio* член Палаты и Большой Палаты. В случае отсутствия такого судьи или если он не может участвовать в заседании, в качестве судьи по делу заседает лицо, назначенное Председателем Суда из списка, заблаговременно представленного этой Стороной.
5. В состав Большой Палаты входят также Председатель Суда, заместители Председателя Суда, Председатели Палат и другие судьи Суда, назначенные в соответствии с Регламентом Суда. В тех случаях, когда дело передается в Большую Палату в соответствии с положениями *Статьи 43*, в ее заседаниях не вправе участвовать ни один из судей Палаты, вынесшей постановление, за исключением Председателя этой Палаты и судьи, избранного от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре.

Статья 27

Компетенция единоличных судей

1. Единоличный судья вправе объявить неприемлемой жалобу, поданную в соответствии со *Статьей 34*, или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению Судом дел, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы.
2. Это решение является окончательным.
3. Если единоличный судья не объявляет неприемлемой жалобу или не исключает ее из списка подлежащих рассмотрению дел, то этот судья направляет ее в комитет или Палату для дополнительного изучения.

Статья 28

Компетенция комитетов

1. В отношении жалобы, поданной в соответствии со *Статьей 34*, комитет вправе единогласным решением:
 - a. Объявить ее неприемлемой или исключить ее из списка подлежащих рассмотрению дел, если таковое решение может быть принято без дополнительного изучения жалобы, или

- b. Объявить ее приемлемой и одновременно вынести постановление по существу жалобы, если лежащий в основе дела вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции либо *Протоколов* к ней, уже является предметом прочно утвердившихся норм прецедентного права Суда.
 2. Решения и постановления, принимаемые в соответствии с *пунктом 1*, являются окончательными.
 3. Если судья, избранный от Высокой Договаривающейся Стороны, выступающей стороной в споре, не является членом комитета, комитет вправе на любой стадии производства по делу предложить этому судье заместить одного из членов комитета, учитывая при этом все имеющие отношение к делу факторы, включая вопрос, оспаривала ли эта Сторона применение процедуры, предусмотренной *подпунктом "b" пункта 1*.

Статья 29

Решения Палат о приемлемости жалобы и по существу дела

1. Если не было принято никакого решения в соответствии с положениями *Статей 27* или *28* или не было вынесено никакого постановления в соответствии с положениями *Статьи 28*, Палата выносит решение о приемлемости и по существу индивидуальных жалоб, поданных в соответствии с положениями *Статьи 34*. Решение о приемлемости жалобы может быть вынесено отдельно.
2. Палата выносит решение о приемлемости жалобы государства, поданной в соответствии со *статьей 33*, и по существу дела. Решение о приемлемости жалобы принимается отдельно, если только Суд, в исключительных случаях, не примет решение об обратном.
3. Исключен.

Статья 30

Уступка юрисдикции в пользу Большой Палаты

Если дело, находящееся на рассмотрении Палаты, затрагивает серьезный вопрос, касающийся толкования положений Конвенции или *Протоколов* к ней, или если решение вопроса может войти в противоречие с ранее вынесенным Судом постановлением, Палата может до вынесения своего постановления уступить юрисдикцию в пользу Большой Палаты, если ни одна из сторон не возражает против этого.

Статья 31

Полномочия Большой Палаты

Большая Палата:

- a) выносит решения по жалобам, поданным в соответствии со *статьей 33* или *статьей 34*, когда какая-либо из Палат уступила юрисдикцию на основании положений *статьи 30* или когда дело направлено ей в соответствии с положениями *статьи 43*;
- b) принимает решения по вопросам, переданным на рассмотрение Суда Комитетом Министров в соответствии с *пунктом 4 Статьи 46*; и
- c) рассматривает запросы о вынесении консультативных заключений, представленные в соответствии с положениями *статьи 47*.

Статья 32

Компетенция Суда

1. В ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования и применения положений Конвенции и *Протоколов* к ней, которые могут быть ему переданы в случаях, предусмотренных положениями *статей 33, 34, 46 и 47*.
2. В случае спора относительно компетенции Суда по конкретному делу вопрос решает сам Суд.

Статья 33

Межгосударственные дела

Любая Высокая Договаривающаяся Сторона может передать в Суд вопрос о любом предполагаемом нарушении положений Конвенции и *Протоколов* к ней другой Высокой Договаривающейся Стороной.

Статья 34

Индивидуальные жалобы

Суд может принимать жалобы от любого физического лица, любой неправительственной организации или любой группы частных лиц, которые утверждают, что явились жертвами нарушения одной из Высоких Договаривающихся Сторон их прав, признанных в настоящей Конвенции или в Протоколах к ней. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются никоим образом не препятствовать эффективному осуществлению этого права.

Статья 35

Условия приемлемости

1. Суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу.
2. Суд не принимает к рассмотрению никакую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии со *статьей 34*, если она:
 - а) является анонимной; или
 - б) является по существу аналогичной той, которая уже была рассмотрена Судом, или уже является предметом другой процедуры международного разбирательства или урегулирования, и если она не содержит новых относящихся к делу фактов.
3. Суд объявляет неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в соответствии с положениями *Статьи 34*, если он сочтет, что:
 - а. Эта жалоба является несовместимой с положениями настоящей Конвенции или Протоколов к ней, явно необоснованной или злоупотреблением правом подачи индивидуальной жалобы; или
 - б. Заявитель не понес значительный вред, если только принцип уважения к правам человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней, не требует рассмотрения жалобы по существу и при условии, что не может быть отказано на этом основании в рассмотрении любого дела, которое не было надлежащим образом рассмотрено внутригосударственным судом.
4. Суд отклоняет любую переданную ему жалобу, которую сочтет неприемлемой в соответствии с настоящей статьей. Он может сделать это на любой стадии разбирательства.

Статья 36

Участие третьей стороны

1. В отношении любого дела, находящегося на рассмотрении какой-либо из Палат или Большой Палаты, каждая Высокая Договаривающаяся Сторона, гражданин которой является заявителем, вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях.
2. В интересах надлежащего отправления правосудия Председатель Суда может пригласить любую Высокую Договаривающуюся Сторону, не являющуюся стороной в деле, или любое заинтересованное лицо, не являющееся заявителем, представить письменные замечания или принять участие в слушаниях.
3. По всем делам в производстве Палаты или Большой Палаты Комиссар по правам человека Совета Европы вправе представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях.

Статья 37

Прекращение производства по делу

1. Суд может на любой стадии разбирательства принять решение о прекращении производства по делу, если обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что:
 - а) заявитель более не намерен добиваться рассмотрения своей жалобы; или
 - б) спор был урегулирован; или
 - с) по любой другой причине, установленной Судом, если дальнейшее рассмотрение жалобы является неоправданным.

Тем не менее Суд продолжает рассмотрение жалобы, если этого требует соблюдение прав человека, гарантированных настоящей Конвенцией и Протоколами к ней.

2. Суд может принять решение восстановить жалобу в списке подлежащих рассмотрению дел, если сочтет, что это оправдано обстоятельствами.

Статья 38

Порядок рассмотрения дела

Суд рассматривает дело с участием представителей сторон и, если это необходимо, предпринимает расследование обстоятельств дела, для эффективного проведения которого заинтересованные Высокие Договаривающиеся Стороны создают все необходимые условия.

Статья 39

Мировые соглашения

1. На любой стадии производства по делу Суд вправе предоставить себя в распоряжение заинтересованных сторон с целью заключения мирового соглашения по делу на основе уважения к правам человека, как они определены в настоящей Конвенции и Протоколах к ней.

2. Процедура, осуществляемая в соответствии с *пунктом 1*, имеет конфиденциальный характер.

3. В случае заключения мирового соглашения Суд исключает дело из своего списка посредством вынесения решения, в котором дается лишь краткое изложение фактов и достигнутого разрешения спора.

4. Это решение направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за выполнением условий мирового соглашения, как они изложены в решении.

Статья 40

Открытые судебные заседания и доступ к документам

1. Если в силу исключительных обстоятельств Суд не примет иного решения, его заседания являются открытыми.

2. Доступ к документам, переданным на хранение в Секретариат, открыт для публики, если Председатель Суда не примет иного решения.

Статья 41

Справедливая компенсация

Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне.

Статья 42

Постановления Палат

Постановления Палат становятся окончательными в соответствии с положениями *пункта 2 статьи 44*.

Статья 43

Передача дела в Большую Палату

1. В течение трех месяцев с даты вынесения Палатой постановления в исключительных случаях возможно обращение любой из сторон в деле о передаче его на рассмотрение Большой Палаты.

2. Коллегия в составе пяти членов Большой Палаты принимает обращение, если дело поднимает серьезный вопрос, касающийся толкования или применения положений настоящей Конвенции или *Протоколов* к ней, или другой серьезный вопрос общего характера.

3. Если Коллегия принимает обращение, то Большая Палата выносит по делу свое постановление.

Статья 44

Окончательные постановления

1. Постановление Большой Палаты является окончательным.

2. Постановление любой из Палат становится окончательным, если:

а) стороны не заявляют, что они будут просить о передаче дела в Большую Палату; или

б) по истечении трех месяцев с даты вынесения постановления не поступило обращение о передаче дела в Большую Палату; или

с) Коллегия Большой Палаты отклоняет обращение о передаче дела согласно статье 43.

3. Окончательное постановление подлежит публикации.

Статья 45

Мотивировка постановлений и решений

1. Постановления, а также решения о приемлемости или неприемлемости жалоб должны быть мотивированными.
2. Если постановление в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.

Статья 46

Обязательная сила и исполнение постановлений

1. Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются исполнять окончательные постановления Суда по любому делу, в котором они выступают сторонами.
2. Окончательное постановление Суда направляется Комитету Министров, который осуществляет надзор за его исполнением.
3. Если Комитет Министров считает, что надзору за исполнением окончательного постановления препятствует проблема толкования этого постановления, он вправе передать данный вопрос на рассмотрение Суда для вынесения им постановления относительно толкования. Решение о передаче вопроса на рассмотрение Суда требует большинства голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета.
4. Если Комитет Министров считает, что Высокая Договаривающаяся Сторона отказывается подчиниться окончательному постановлению по делу, в котором она выступает стороной, он вправе после направления официального уведомления этой Стороне и принятия решения большинства голосов в две трети от числа представителей, уполномоченных принимать участие в работе Комитета, передать на рассмотрение Суда вопрос, не нарушила ли эта Сторона свое обязательство, установленное в соответствии с *пунктом 1*.
5. Если Суд устанавливает факт нарушения *пункта 1*, он передает дело в Комитет Министров для рассмотрения мер, подлежащих принятию. Если Суд не устанавливает факт нарушения *пункта 1*, он передает дело в Комитет Министров, который закрывает рассмотрение дела.

Статья 47

Консультативные заключения

1. Суд может по просьбе Комитета министров выносить консультативные заключения по юридическим вопросам, касающимся толкования положений Конвенции и *Протоколов* к ней.
2. Такие заключения не должны затрагивать ни вопросы, относящиеся к содержанию или объему прав или свобод, определенных в *разделе I* Конвенции и *Протоколах* к ней, ни другие вопросы, которые Суду или Комитету министров, возможно, потребовалось бы затронуть при рассмотрении какого-либо обращения, предусмотренного Конвенцией.
3. Решение Комитета министров запросить консультативное заключение Суда принимается большинством голосов представителей, имеющих право заседать в Комитете.

Статья 48

Компетенция Суда в отношении консультативных заключений

Вопрос о том, относится ли направленный Комитетом министров запрос о вынесении консультативного заключения к компетенции Суда, как она определена в *статье 47*, решает Суд.

Статья 49

Мотивировка консультативных заключений

1. Консультативные заключения Суда должны быть мотивированными.
2. Если консультативное заключение в целом или частично не выражает единогласного мнения судей, то любой судья вправе представить свое особое мнение.
3. Консультативное заключение Суда направляется Комитету министров.

Статья 50

Расходы на содержание Суда

Расходы, связанные с деятельностью Суда, несет Совет Европы.

Статья 51

Привилегии и иммунитеты судей

Судьи при исполнении своих функций пользуются привилегиями и иммунитетами, предусмотренными *статьей 40* Устава Совета Европы и в соглашениях, заключенных на ее основе.

Раздел III

Различные положения

Статья 52

Запросы Генерального секретаря

По получении просьбы от Генерального секретаря Совета Европы каждая Высокая Договаривающаяся Сторона представляет разъяснения относительно того, каким образом ее внутреннее право обеспечивает эффективное выполнение любого из положений настоящей Конвенции.

Статья 53

Гарантии в отношении признанных прав человека

Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует.

Статья 54

Полномочия Комитета министров

Ничто в настоящей Конвенции не умаляет полномочий Комитета министров, которыми он наделен в силу Устава Совета Европы.

Статья 55

Отказ от иных средств урегулирования споров

Высокие Договаривающиеся Стороны согласны, если иное не установлено особым соглашением, не прибегать к действующим между ними договорам, конвенциям или декларациям при передаче на рассмотрение, путем направления заявления, спора по поводу толкования или применения положений настоящей Конвенции и не использовать иные средства урегулирования спора, чем предусмотренные настоящей Конвенцией.

Статья 56

Территориальная сфера действия

1. Любое государство при ратификации или впоследствии может заявить путем уведомления Генерального секретаря Совета Европы о том, что настоящая Конвенция, с учетом пункта 4 настоящей статьи, распространяется на все территории или на любую из них, за внешние сношения которых оно несет ответственность.

2. Действие Конвенции распространяется на территорию или территории, указанные в уведомлении, начиная с тридцатого дня после получения Генеральным секретарем Совета Европы этого уведомления.

3. Положения настоящей Конвенции применяются на упомянутых территориях с надлежащим учетом местных условий.

4. Любое государство, которое сделало заявление в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, может впоследствии в любое время заявить, применительно к одной или нескольким территориям, указанным в этом заявлении, о признании компетенции Суда принимать жалобы от физических лиц, неправительственных организаций или групп частных лиц, как это предусмотрено *статьей 34* Конвенции.

Статья 57

Оговорки

1. Любое государство при подписании настоящей Конвенции или при сдаче им на хранение его ратификационной грамоты может сделать оговорку к любому конкретному положению Конвенции в отношении того, что тот или иной закон, действующий в это время на его территории, не соответствует этому положению. В соответствии с настоящей статьей оговорки общего характера не допускаются.

2. Любая оговорка, сделанная в соответствии с настоящей статьей, должна содержать краткое изложение соответствующего закона.

Статья 58 Денонсация

1. Высокая Договаривающаяся Сторона может денонсировать настоящую Конвенцию только по истечении пяти лет с даты, когда она стала Стороной Конвенции, и по истечении шести месяцев после направления уведомления Генеральному секретарю Совета Европы, который информирует об этом другие Высокие Договаривающиеся Стороны.

2. Денонсация не освобождает соответствующую Высокую Договаривающуюся Сторону от ее обязательств по настоящей Конвенции в отношении любого действия, которое могло явиться нарушением таких обязательств и могло быть совершено ею до даты вступления денонсации в силу.

3. Любая Высокая Договаривающаяся Сторона, которая перестает быть членом Совета Европы, на тех же условиях перестает быть и Стороной настоящей Конвенции.

4. Конвенция может быть денонсирована в соответствии с положениями предыдущих пунктов в отношении любой территории, на которую распространялось ее действие согласно положениям *статьи 56*.

Статья 59 Подписание и ратификация

1. Настоящая Конвенция открыта для подписания государствами - членами Совета Европы. Она подлежит ратификации. Ратификационные грамоты сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Европейский Союз вправе присоединиться к настоящей Конвенции.

3. Настоящая Конвенция вступает в силу после сдачи на хранение десяти ратификационных грамот.

4. Для тех государств, которые ратифицируют Конвенцию впоследствии, она вступает в силу с даты сдачи ими на хранение их ратификационных грамот.

5. Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет все государства — члены Совета Европы о вступлении Конвенции в силу, о Высоких Договаривающихся Сторонах, ратифицировавших ее, и о сдаче ратификационных грамот, которые могут быть получены впоследствии.

Совершено в Риме 4 ноября 1950 года на английском и французском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в единственном экземпляре, который хранится в архиве Совета Европы. Генеральный секретарь направляет заверенные копии всем подписавшим Конвенцию государствам.



ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАКТИКА И ПЕРСПЕКТИВЫ

1. Практика защиты прав коренных малочисленных народов Севера конституционным правосудием

Защита прав коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, не определяется в качестве специальной цели Конституционного Суда России¹ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации².

Вместе с тем подобное возможно, что обусловлено общими положениями Конституции РФ, обязывающими государство без какой-либо дискриминации защищать права и свободы граждан, национальных меньшинств, включая коренные малочисленные народы, в том числе всеми видами правосудия (ст. 2, 18, 19, 69, п. «в» ст. 71, п. «б», «м» ч. 1 ст. 72).

Какова практика в данном отношении? Применительно к Конституционному Суду РФ она выглядит достаточно скромно, хотя попытки восстановить его потенциал были. В частности, еще до принятия Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в Конституционный Суд обращалась Дума Чукотского автономного округа с запросом о толковании статьи 69 Конституции РФ. В нем заявитель просил разъяснить, каковы права коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; имеют ли общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся коренных малочисленных народов, приоритет по отношению к нормативным правовым актам Российской Федерации и ее субъектов; каков порядок применения общепризнанных принципов и норм международного права в отношении коренных малочисленных народов Российской Федерации; имеют ли право субъекты Российской Федерации осуществлять собственное правовое регулирование в данной сфере в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права до принятия федерального закона, определяющего правовой статус коренных малочисленных народов Российской Федерации. В обосновании своего отказа рассматривать данное обращение Суд сослался на то, что, отвечая на поставленные вопросы, он был бы вынужден по сути сформулировать конкретные правовые нормы, которые определяли бы правовой статус коренных мало-

численных народов, их права и т.д., что явилось бы вторжением в компетенцию законодателя (Определение от 26 декабря 1996 г. №106-О³).

Конституционный Суд также не нашел оснований для принятия к рассмотрению запроса Администрации Хабаровского края о проверке конституционности пунктов 2 и 4 Постановления Правительства РФ от 27 декабря № 1010 «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации»⁴.

В своем обращении заявитель полагал, что оспариваемые им положения Постановления ущемляют права Хабаровского края как субъекта Российской Федерации, права населения Хабаровского края и права юридических лиц — рыбодобывающих предприятий, учреждений и организаций Хабаровского края всех форм собственности, поскольку, в частности, не предусматривают согласование с субъектами Российской Федерации предложений о квотах на вылов, выделении квот для представителей коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока, а потому противоречат статьям 20, 34, 35, 37, 41, 42, 45, 55, 58, 72 (пункты «д», «к», «м» части 1) Конституции РФ и Федеральному закону от 17 декабря 1998 года «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Изучив материалы дела, Конституционный Суд констатировал: федеральные органы государственной власти вправе регулировать отношения по использованию биологических ресурсов; вопрос о распределении квот, в том числе применительно к малочисленным народам Севера, урегулирован федеральным законодательством; устранение противоречий в данном законодательстве и выяснение того, насколько полно при определении и распределении квот учитываются потребности представителей малочисленных народов, к полномочиям Конституционного Суда не относятся. И, как следствие, признавалось, что запрос не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (п. 1 и 2 ч. первой ст. 43), в соответствии с которыми он может быть признан допустимым (Определение от 6 июля 2001 г. № 163-О⁵).

Конституционный Суд касался прав коренных малочисленных народов в контексте рассмотрения более общих вопросов. Так, в Постановлении от 3 марта 2004 г. № 5-П по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О национально-культурной автономии» в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахер⁶ отмечалось, что, определяя федеративное устройство Российской Федерации и провозглашая равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации как необходимую основу такого устройства, Конституция Российской Федерации возлагает на государство — с учетом установленного ею разграничения предметов ведения между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации — обязанность по регулированию и защите прав национальных меньшинств, включая коренные малочисленные народы, и предопределяет характер такого регулирования в процессе формирования правовых механизмов обеспечения прав национальных меньшинств; гарантирует равенство всех перед законом и судом независимо от национальности и языка и запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной и языковой принадлежности; гарантирует всем народам Российской Федерации право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, а также право каждого определять и указывать свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества; при этом не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганда расового, национального и языкового превосходства.

Права коренных народов затрагивались Конституционным Судом при проверке по запросам Совета Федерации и Законодательного собрания Республики Карелия конституционности Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁷ в части положений, допускающих фиксированное отклонение от средней нормы представительства избирателей в 30 процентов при образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов (п. 3 ст. 19). По мнению заявителей, такое требование нарушает конституционные правомочия субъектов РФ самостоятельно определять принципы установления границ избирательных округов при выборах в законодательные (представительные)

органы субъекта РФ и, таким образом, противоречит статьям 73 и 77 (ч. 1) Конституции РФ.

Конституционный Суд, не соглашаясь с данной позицией, в Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П⁸ указал на то, что оспариваемая норма Закона не противоречит Конституции РФ, не ограничивает конституционный статус субъектов РФ в части самостоятельного образования органа законодательной (представительной власти) и организации территориального устройства. Особо оговаривалось: этими положениями не затрагивается возложенная на Российскую Федерацию обязанность гарантировать права коренных малочисленных народов (ст. 69 Конституции РФ).

Судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук в своем особом мнении по данному делу обосновал иную точку зрения, полагая, что установление рассматриваемым Федеральным законом строго фиксированного предела допустимого отклонения от средней нормы представительства избирателей в 30 процентов при образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов может привести к ущемлению прав и интересов этих народов, гарантируемых и защищаемых Конституцией Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69 Конституции РФ). Такое регулирование ограничивает возможности субъекта Российской Федерации по обеспечению прав коренных и малочисленных народов.

В настоящее время накоплен определенный опыт защиты прав коренных малочисленных народов Севера конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Их пока всего 16. В местах традиционного проживания данных народов действуют 5 таких судов — в Бурятии, Карелии, Коми, Саха (Якутия) и Тыве⁹.

Наиболее показательна и уникальна в данном отношении практика Конституционного Суда Республики Саха (Якутия)¹⁰.

В период с 1992 по 2008 год им было принято 10 решений, в которых затрагивалась проблематика малочисленных народов Севера. В частности, давая официальное толкование Конституции Республики (преимущественно по запросам депутатов парламента и однажды — Ассоциации коренных малочисленных народов Севера), Конституционный Суд:

- прояснил — еще до принятия Федерального закона от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹¹ — некоторые характери-

ки конституционно-правового статуса народов Севера, в том числе понимание коллективных прав данных народов, критериев правовой идентификации северных народов, права на традиционный образ жизни, родной язык (Постановление от 6 апреля 1999 г. № 3-П¹²);

- подтвердил, что республиканский бюджет может иметь в своем составе целевые фонды, в том числе фонды специальной защиты и развития коренных малочисленных народов Севера (Постановление от 18 февраля 2004 г. № 2-П¹³);

- пришел к выводу, что национальные административно-территориальные образования — гарантия прав малочисленных народов Севера на владение и пользование землей, сохранение их социального уклада, традиций и обычаев; они могут создаваться на любом уровне административно-территориальной единицы и выступают в качестве основы территориальной организации местного самоуправления коренных малочисленных народов Севера (Постановление от 16 мая 2005 г. № 5-П¹⁴);

- определил, что предоставление учащимся учебных изданий есть одно из проявлений бесплатного обучения; при этом в качестве меры социальной поддержки возможно первоочередное обеспечение такими учебниками и учебными пособиями детей представителей коренных малочисленных народов Севера (Постановление от 19 марта 2008 г. № 2-П¹⁵).

В иных случаях, осуществляя проверку соответствующих законов и нормативных правовых актов в порядке абстрактного нормоконтроля (по запросам депутатов парламента и уполномоченных должностных лиц), Конституционный Суд Республики Саха (Якутия) признал:

- допустимым установление специального режима въезда, регистрации и пребывания лиц, не являющихся гражданами республики, в районах компактного проживания малочисленных народов Севера, что рассматривалась как одна из мер защиты их прав (постановления от 14 мая 1993 г. № 4-П¹⁶ и от 8 апреля 1997 г. № 3-П¹⁷);

- избрание председателя национального улусного Собрания из числа депутатов — приемлемый способ, гарантирующий права лиц, относящихся к малочисленным народам Севера, участвовать в формировании и деятельности органов местной власти (Постановление от 5 марта 2001 г. № 3-П¹⁸);

- соответствующим Конституции Республики регулирование, которым устанавливался порядок заключения договоров на специальные платежи за предоставление в пользование участков недр на территориях, используемых

под пастбища, охотничьи и рыболовные угодья (Постановление от 26 октября 2001 г. № 8-П¹⁹);

- территориальная организация местного самоуправления должна учитывать местные и национально-этические особенности территории; во всяком случае недопустимо игнорировать права малочисленных народов Севера в природопользовании и необходимо предлагать им адекватную традициям и занятиям форму реализации местного самоуправления (Постановление от 10 апреля 2007 г. 34-П²⁰).

Конституционные суды Бурятии и Тывы не рассматривали дела, связанные с защитой прав малочисленных народов. Лишь однажды этого касались Конституционный Суд Республики Карелия (было подтверждено право коренных малочисленных народов на приоритетное пользование животным миром и использование традиционных методов добывания его объектов²¹) и Конституционный Суд Республики Коми (понимание защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей связывалось с регулированием соответствующих прав²²).

2. Перспектива расширения защиты прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах

Обзор приведенной практики позволяет констатировать: конституционные суды реально включены в систему институтов государственной защиты прав коренных малочисленных народов Севера. При этом она осуществляется с использованием пока двух процедур — официального толкования соответствующих положений конституции и проверки нормативных правовых актов в порядке абстрактного нормоконтроля. То есть, говоря иначе, защита названных прав средствами конституционного правосудия усечена, и она, если принять во внимание круг субъектов, наделенных правом инициировать названные процедуры, находится на усмотрении государственных структур. Невостребованными остаются право граждан на обращение с жалобой в Конституционный суд РФ (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ) и конституционные суды субъектов РФ²³, а также правомочия Уполномоченного по правам человека РФ и генерального прокурора РФ обращаться в Конституционный Суд РФ в связи с нарушением конституционных прав и свобод граждан, относящихся к малочисленным народам Севера.²⁴

Можно также обратить внимание на известную «неровность» практики в понимании прав малочисленных народов Севера. С одной стороны, Конституционный Суд РФ в тех случаях,

когда он касался этого вопроса, всякий раз демонстрировал сдержанное отношение к данным правам и их регулированию²⁵, но с другой, если иметь в виду Конституционный Суд Республики Саха (Якутия), то его опыт отражает возможности более глубокого проникновения через призму культуры северных народов в конституционные нормы и их трактовки в интересах названных народов²⁶.

Вместе с тем расширение защиты прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах имеет особое значение, поскольку способствует не только ее усилению в целом, но и является одним из важнейших средств укрепления конституционно-правового статуса данных народов и лиц, относящихся к ним, формирования уважительного отношения к их правам. Это цель, стремясь к которой нельзя не видеть, что тексты действующих Конституции РФ и конституций (уставов) субъектов РФ не столь насыщены положениями, касающимися коренных малочисленных народов и национальных меньшинств вообще²⁷, что, несомненно, сужает поле для проникновения органов конституционного правосудия в данную сферу.

И все же некоторые подходы, которые обнаруживаются в деятельности Конституционного Суда РФ (они являются ориентирами и для конституционных (уставных) судов субъектов РФ), вселяют оптимизм, поскольку, по аналогии с рассмотренными делами, обрисовывают и перспективы защиты прав коренных малочисленных народов средствами конституционного правосудия. В этом смысле интерес представляют правовые позиции Конституционного Суда, в соответствии с которыми он:

- по сути, признает и защищает коллективные права общностей, поддерживая право на прохождение военной службы в специальных казачьих соединениях и частях Вооруженных Сил Российской Федерации (Постановление от 15 сентября 1993 г. № 16-П²⁸) и уравнивая в специальных правах и льготах репрессированных в годы тоталитаризма родителей и их несовершеннолетних детей (Постановление от 23 мая 1995 г. № 6-П²⁹);

- отстаивает принцип равноправия народов, этнических групп и их представителей в тех случаях, когда:

- а) указывает на недопустимость нормоустановлений субъектов Российской Федерации, объявляющих своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществляющих такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их пользование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку

ку этим нарушается суверенитет Российской Федерации (Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П³⁰);

- б) аннулирует положение Постановления Верховного Совета Северо-Осетинской ССР о невозможности совместного проживания граждан различной национальной принадлежности как не соответствующее Конституции Российской Федерации, Всеобщей декларации прав человека (ст. 2) и Международному пакту о гражданских и политических правах (ч. 1 ст. 2) (Постановление от 17 сентября 1993 г. № 17-П³¹);

- в) снимает ограничения избирательных прав на выборах в республиканский парламент граждан Российской Федерации ингушской национальности, вынужденных покинуть Республику Северная Осетия — Алания и временно пребывающих в Республике Ингушетия (Постановление от 24 ноября 1995 г. № 14-П³²);

- признает, что равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем (Постановление от 3 мая 1995 г. № 4-П³³), и на этой основе — допустимость законных отступлений от общих требований, например в избирательной и социальной сферах (Постановление от 17 ноября 1998 г. № 26-П³⁴, Определение от 3 июля 2008 г. № 677-О-П³⁵);

- считает, что государство обязано соблюдать и защищать не только права и свободы граждан, непосредственно закрепленные в Конституции РФ, но и производные от них другие права и гарантии, приобретаемые на основании федерального закона (Постановление от 21 ноября 2001 г. № 15-П³⁶).

Возможна ли при существующем регулировании защита прав коренных малочисленных народов Севера и лиц, относящихся к ним, посредством конституционной жалобы? Конституция РФ (ч. 4 ст. 125) и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 96, 97) устанавливают, что правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. При этом жалоба допустима, если: 1) закон затрагивает конституционные права и свободы граждан; 2) закон применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

При буквальном прочтении приведенных положений следует³⁷, что с помощью жалобы в Конституционном Суде РФ могут быть защищены только права и свободы, получившие закрепление в Конституции РФ (например, на национальную принадлежность, на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества и др.), и лишь в тех случаях, когда данные права и свободы нарушены законом (федеральным или региональным), примененным в конкретном деле гражданина (граждан) или объединения граждан (например, общин коренных малочисленных народов Севера, ассоциаций и иных общественных организаций данных народов, предприятий и муниципальных образований и т. д.). Причем жалоба должна исходить от гражданина, в деле которого применялся закон, нарушающий его конституционные права и свободы. Объединения граждан, независимо от наличия у них статуса юридического лица, могут использовать конституционную жалобу как в защиту основных прав своих членов, так и в защиту данных прав самого объединения³⁸. Федеральный закон, о чем упоминалось выше, также наделяет правом на обращение в Конституционный Суд на тех же условиях (при наличии конкретного дела, нарушения примененным законом основных прав и свобод граждан) Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Генерального прокурора РФ.

Главная проблема, на мой взгляд, связанная с использованием конституционной жалобы в целях защиты прав коренных малочисленных народов Севера и лиц, относящихся к ним, состоит в том, что данные права не имеют очевидного конституционного отражения, а закрепляются в законах. Однако, учитывая, что права названных народов, как правило, производны от конституционных и международно установленных прав и свобод, защита «аборигенных» прав в Конституционном Суде во многом будет зависеть от того, насколько глубоко он способен проникнуть в основные права и свободы, придать конституционное качество (во взаимосвязи с правом на жизнь, достоинство личности, положениями о гарантировании прав коренных малочисленных народов, традиционного обра-

за жизни и др.), например, праву на территории традиционного природопользования, традиционный образ жизни, приоритетное природопользование и т. д.

Во всяком случае подобный подход возможен, о чем свидетельствует практика самого Конституционного Суда РФ, который, действуя в указанном ключе, по существу признал право граждан на местное самоуправление как конституционное, хотя оно непосредственно и не значится в каталоге основных прав, и соответственно допускает его защиту конституционным правосудием в порядке конкретного нормоконтроля, то есть с использованием конституционной жалобы³⁹.

Все сказанное по поводу защиты прав коренных малочисленных народов Севера и лиц, относящихся к ним, в Конституционном Суде РФ с помощью конституционной жалобы применимо и к конституционным (уставным) судам. При этом, естественно, активность ее использования на региональном уровне предопределяется не только мерой насыщенности конституций (уставов) субъектов РФ положениями, касающимися коренных малочисленных народов Севера, но и тем, как урегулирован порядок подачи указанной жалобы в суд. Очевидно, что их возможности обращения в конституционный (уставный) суд с жалобой повышаются, если она:

- допустима в связи с нарушением не только конституционных, но и иных прав и свобод граждан (Якутия);
- может быть подана не только при наличии конкретного дела, но и в порядке абстрактного нормоконтроля, то есть в защиту публичного интереса (Карелия);
- позволяет оспаривать не только законы, но и иные нормативные правовые акты, нарушающие права и свободы граждан (Бурятия, Карелия, Коми);
- может направляться не только гражданами и их объединениями (в широком смысле), но и уполномоченными по правам человека и прокурорами в субъектах РФ⁴⁰, причем как в связи с конкретным делом, так и на основе обобщения правоприменительной практики, в порядке защиты публичного интереса.

В. А. Кряжков,

доктор юридических наук, профессор

Печатается по публикации «ЖУРНАЛ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ» № 3(9)/2009

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 3)//Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447. По мнению Н. В. Витрука, отсутствие в этом Законе указания на цель Конституционного Суда защищать национальные меньшинства — резерв для совершенствования данного Закона (см.: Витрук Н. Права национальных меньшинств в Российской Федерации//Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. №2 (35). С. 76).

² См.: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (ч. 1 ст. 27)//Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

³ См.: Архив КС РФ.

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 1 (ч. II). Ст. 136. Данный правовой акт утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 20 ноября 2003 г. № 704 (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №47. Ст. 4553).

⁵ См.: Архив КС РФ.

⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 1033.

⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339. Данный закон утратил силу со дня вступления в силу Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253).

⁸ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

⁹ Можно отметить, что еще в 14 субъектах Российской Федерации — в республике Алтай, краях — Камчатском и Приморском, областях — Амурской, Архангельской, Иркутской, Кемеровской, Магаданской, Мурманской, автономных округах — Ненецком, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком, то есть там, где также проживают малочисленные народы Севера, в соответствии с конституциями (уставами) этих субъектов возможно образование конституционных (уставных) судов (см.: Кряжков В. Региональная конституционная юстиция в Российской Федерации: состояние и пути развития // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 3. (60). С. 156–162).

¹⁰ См.: Филиппов В. Т. Защита прав коренных малочисленных народов в решениях Конституционного Суда Республики Саха (Якутия)//Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия / под ред. М. А. Митюкова и др. М., 2004. С. 294–304.

¹¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

¹² См.: Якутия. 1999. 13 апреля. № 67.

¹³ См.: Якутские ведомости. 2004. 18 марта. № 20.

¹⁴ См.: Якутия. 2005. 23 июня. № 111.

¹⁵ См.: Якутские ведомости. 2008. 19 апреля. № 18

¹⁶ См.: Сборник постановлений и определений Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) за 1992–2000 годы. Якутск, 2001. С. 39–41.

¹⁷ См.: Там же. С. 194–198.

¹⁸ См.: Якутия. 2001. 15 марта. № 48.

¹⁹ См.: Ил Тумэн. 2001. 16 ноября. № 48.

²⁰ См.: Ил Тумэн. 2007. 25 мая. № 20.

²¹ См.: Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 17 июня 2002 г.//Собрание законодательства РК. 2002. № 5. (ч. II).

²² Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 24 октября 1997 г.//Ведомости нормативных актов органов государственной власти РК. 1998. № 8. Ст. 905.

²³ См.: Закон Республики Бурятия от 25 октября 1994 г. «О Конституционном Суде Республики Бурятия» (ст. 84)//Ведомости Народного Хурала РБ. 1995. № 2; Закон Республики Карелия от 7 июля 2004 г. «О Конституционном Суде Республики Карелия» (ст. 83)//Собрание законодательства РК. 2004. № 7; Закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. «О Конституционном Суде Республики Коми» (ст. 90)//Ведомости Верховного Совета РК. 1994. № 11. Ст. 160; Закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2002 г. «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия)» (ст. 97)// Якутские ведомости. 2002. 3 июля. № 25.

²⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (п. 5 ч. 1 ст. 29)//Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011; Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 6 ст. 35)//Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 47. Ст. 4472.

²⁵ Такой подход, связанный с защитой прав национальных меньшинств, достаточно типичен для конституционных судов Центральной и Восточной Европы. При этом неспособность разглядеть возможности расширительного толкования конституционных норм в интересах указанных меньшинств свидетельствует, как

считают некоторые исследователи, о том, что вклад данных судов в рассматриваемой сфере оказался менее впечатляющим, чем ожидалось в свете больших надежд, возлагающихся на них в посткоммунистических странах (см.: Садурский В. Защита прав национальных меньшинств в Центральной и Восточной Европе: роль конституционных судов и присоединение к Европейскому Союзу // Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия. Сб. докладов. М., 2007. С. 114).

²⁶ Отмечу, что судебная защита прав коренных малочисленных народов именно с таких позиций, когда принимаются во внимание традиции и обычаи этих народов — то, на что ориентирует Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 14) в созвучии с требованиями Декларации ООН от 13 сентября 2007 г. о правах коренных народов (ст. 40). Подобное — учет особенностей культуры коренных народов при рассмотрении дел с их участием — последовательно реализуется, например, в практике Верховного Суда Канады (см.: Кононов А., Бастараш М. Конституционное правосудие в действии: опыт России и Канады. М., 2008. С. 208—293).

²⁷ Исключение, пожалуй, составляет Конституция Республики Саха (Якутия), которая непосредственно гарантирует многие права коренных малочисленных народов Севера, в том числе на природные ресурсы, создание особых административно-территориальных образований, защиту от насильственной ассимиляции, использование языка и т.д. (ч. 5 ст. 5, ст. 27, ч. 8 и 9 ст. 38, ч. 2 ст. 42, ст. 43, ч. 1 ст. 44, ст. 46, ч. 2 ст. 93, ч. 2 ст. 99, ч. 2 ст. 104).

²⁸ См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 6.

²⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 22. Ст. 2168.

³⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

³¹ См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1994. № 6.

³² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4692.

³³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 19. Ст. 1764.

³⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.

³⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 5. Ст. 677.

³⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 48. Ст. 4829.

³⁷ Об особенностях конституционной жалобы в Российской Федерации см. подробно: Лучин В. О., Доронина О. Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998; Мазуров А. В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». М., 2006. С. 317–341.; Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общей ред. Л. В. Лазарева. 3-е издание. М., 2009. С. 736–740.

³⁸ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1995 г. №113-О // Архив КС РФ.

³⁹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. №7-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374. О подходах, связанных с выявлением потенциала основных прав, расширением их перечня и содержания через соответствующее истолкование см.: Каско Кастро Х. Л. Права, подлежащие защите путем подачи конституционной жалобы // Защита основных прав Конституционным Судом. Избранные доклады. Европейская комиссия за демократию через право. Совет Европы, 1995. С. 6, 7, 14. При этом конечно нужно понимать, что такое расширение основных прав и свобод имеет свои пределы, выход за которые иногда определяется как «конституционный экспансионизм» (см.: Бланкенагель А. «Детство, отрочество, юность» Российского Конституционного Суда. М., 1996. С. 77–82).

⁴⁰ См.: Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Второе издание. М., 2005. С. 423.



ВОЗМОЖНОСТИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ НАРУШЕННЫХ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

По различным причинам иногда мы сталкиваемся с тем, что органы государственной власти или местного самоуправления, а также их должностные лица, иные организации и граждане могут нарушать наши права в различных сферах деятельности.

Это может быть и из-за имеющихся в законодательстве пробелов и коллизий, из-за незнания норм законов и по ряду других причин. В случаях таких нарушений мы всегда стремимся восстановить наши права, но не всегда знаем, как это сделать с наименьшими затратами и в кратчайшие сроки. Одним из распространенных способов является обращение в суд. Но это не всегда самый эффективный и самый короткий путь к восстановлению нарушенного права. К тому же без профессиональной юридической помощи порой бывает невозможно добиться справедливости. Поэтому необходимо знать, что существуют и иные возможности — внесудебной защиты прав, которые можно использовать как последовательно, так и одновременно.

I. Досудебные механизмы разрешения споров

Перед тем, как обратиться в суд, необходимо понимать, что может стать предметом судебного разбирательства и каким образом можно урегулировать возникший спор, не обращаясь в суд.

Законодательством предусмотрены различные варианты досудебных процедур урегулирования споров.

Обращения

Статья 33 Конституции гарантирует право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

В соответствии со ст. 4 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», и ст. 254 ГПК РФ гражданин, организация вправе обратиться с жалобой в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Жалобу обязаны рассмотреть в месячный срок. Если же в удовлетворении жалобы было отказано или в течение месяца со дня подачи жалобы не было получено ответа, то необходимо обратиться с жалобой в суд.

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ¹ предусмотрено право граждан на обращение. Граждане могут обратиться с заявлением о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо с сообщением о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо с критикой деятельности указанных органов и должностных лиц, либо с жалобой о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Статьями 6 и 8 этого закона введены положения о гарантиях безопасности гражданина в связи с его обращением в органы; к ним относятся: запрещение преследования гражданина, обратившегося с критикой деятельности в государственные органы, органы местного самоуправления, к должностным лицам; недопущение разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина; запрещение направлять жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется. Статьей 14 установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. А статьей 16 этого же закона предусмотрено право граждан на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения по решению суда.

Прокуратура

Отдельно хотелось бы сказать о возможности граждан обращаться в органы прокуратуры, которая играет большую роль в вопросах надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Граждане могут обратиться с заявлением или жалобой в органы прокуратуры. В соответствии с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г.

№ 2202-1² прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. К таким мерам относятся: уголовное преследование, производство об административном правонарушении, предъявление в суде или в арбитражный суд иска в интересах пострадавших, принесение протеста на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, и т. д.

Уполномоченный по правам человека в РФ

Эта должность была учреждена в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. В соответствии с положениями Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ³ Уполномоченный рассматривает все жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. А при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Конституцией (уставом) либо законом субъекта РФ может быть учреждена должность Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

На начало 2009 года Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ работают в 48 субъектах РФ (в г. Санкт-Петербург; в республиках Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Татарстан, Коми, Саха (Якутия); в Астраханской, Амурской, Архангельской, Волгоградской, Саратовской, Свердловской, Смоленской, Калининградской, Калужской, Брянской, Кемеровской, Липецкой, Самарской, Московской и Пермской областях; в Алтайском, Красноярском, Приморском, Краснодарском, Ставропольском краях и др.)⁴. Уполномоченный по правам человека, выполняет аналогичные функции, что и федеральный Уполномоченный. В настоящее время в Красноярском крае Уполномоченный по правам человека имеет заместителя — Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае⁵.

Процедура медиации

С 2011 года в России появился еще один досудебный механизм разрешения споров — процедура медиации. Этот способ был введен Федеральным законом «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ⁶. Законом предусмотрено регулирование отношений, связанных с применением процедуры медиации к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений. Процедура медиации проводится при взаимном волеизъявлении сторон на основе принципов добровольности, конфиденциальности, сотрудничества и равноправия сторон, беспристрастности и независимости посредника и может быть применена при возникновении спора как до обращения в суд, так и после начала судебного разбирательства, в том числе по предложению судьи.

Таким образом, в России существует возможность устранить допущенное нарушение прав и свобод коренных малочисленных народов не обращаясь в суд, но на практике зачастую мы сталкиваемся с тем, что наиболее эффективным способом защиты нарушенных прав является именно обращение в суд.

II. Судебная защита

Правосудие призвано играть серьезную роль в обеспечении равных возможностей в разных областях жизнедеятельности, обеспечивая социальную справедливость и защиту прав граждан.

Право на судебную защиту гарантировано всем гражданам страны статьей 46 Конституции РФ⁷, в соответствии с которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. При этом в

суде можно обжаловать не только решения и действия, но и бездействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц.

Возможность обращения в суд также предусмотрена статьей 11 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г.8, статьей 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. (далее ГПК РФ)⁹, статьей 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ¹⁰, статьей 1 Федерального закона «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1¹¹, статьями 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ¹², статьями 18, 19 «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ¹³, иными нормами законодательства РФ.

Право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов установлено статьей 14 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ¹⁴. В ней указано, что при рассмотрении в судах дел, в которых 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. И в целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов. Таким образом, гарантируется возможность использования в качестве обоснований своей правовой позиции традиций и обычаев коренных малочисленных народов.

Статьей 23 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ¹⁵ предусмотрена возможность обжалования общинами действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, ущемляющих права общин и их членов, а также возмещения убытков, причиненных общине в результате нанесения ущерба окружающей среде.

Частью 3 ст. 46 Конституции гарантировано, что каждый вправе в соответствии с международными договорами РФ обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. В 1998 году, когда Россия стала стороной Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)¹⁶, граждане России получили возможность обращаться с жалобами в Европейский суд по правам человека.

Таким образом, обращаясь в суды различных уровней и подведомственности, можно восстановить нарушенное право при издании актов органов власти, отменить противоречащие федеральным законам нормативные и ненормативные акты, возместить имущественный вред, установить принадлежность к малочисленным народам и т. д.

III. Судебная практика по делам в защиту прав коренных малочисленных народов России

Установление факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам Севера Сибири и Дальнего Востока РФ

Данная категория судебных дел появилась не так давно. И вызвано это тем, что при пользовании особыми правами лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, необходимо подтвердить факт своей национальной принадлежности к народам, включенным в Перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255¹⁷ или Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р¹⁸.

В соответствии со статьей 26 Конституции РФ каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность.

Ранее подтвердить национальность не представляло сложности. Паспорт гражданина СССР образца 1974 года содержал графу «национальность», и имелась возможность указать свою национальную принадлежность по национальности отца или матери, указанной в свидетельстве о рождении. Ныне действующее Положение о паспорте гражданина РФ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 № 828¹⁹ не предусматривает возможность внесения в паспорт сведений о национальности. Таким образом, действующим законодательством не установлен порядок определения национальной принадлежности гражданина. А наличие в свидетельстве о рождении

гражданина указания на национальную принадлежность его родителей само по себе не есть определение национальной принадлежности данного гражданина²⁰.

Такое положение вызывает в ряде случаев серьезные препятствия на пути реализации прав коренных малочисленных народов. И поэтому необходимо на федеральном уровне разработать порядок установления национальной принадлежности к коренным малочисленным народам.

Для решения этого вопроса Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в течение нескольких последних лет рекомендовала государственным органам власти Российской Федерации разработать порядок отнесения лиц к коренным малочисленным народам, предлагая для обсуждения различные варианты (вкладыш в паспорт, свидетельство органов ЗАГС, справка органа местного самоуправления, создание единого реестра лиц, имеющих право осуществлять традиционную хозяйственную деятельность малочисленных народов, и т. д.). Но, к сожалению, на федеральном уровне этот вопрос так и не решен. И только на региональном уровне в некоторых субъектах РФ этот вопрос урегулирован.

Так, в Республике Саха (Якутия) и Республике Бурятия имеются Положения о вкладыше к паспорту гражданина Российской Федерации со сведениями о национальной принадлежности²¹.

В Ханты-Мансийском автономном округе ведется реестр лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. Это положение предусмотрено II главой Постановления Правительства Ханты-Мансийского АО — Югры от 1 июля 2008 г. № 140-п «О Реестре территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»²². Наряду с перечнем территорий традиционного природопользования, в Реестре содержатся сведения о лицах, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, и общинах малочисленных народов Севера, ведущих традиционное природопользование и традиционный образ жизни на соответствующих территориях традиционного природопользования, и сведения о лицах, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера, но ведущих такие же, как и коренные малочисленные народы Севера, традиционное природопользование и традиционный образ жизни, в интересах которых были образованы родовые угодья.

Также в целях определения перечня юридических лиц, которые имеют право на государственную поддержку, предусмотренную нормативными правовыми актами автономного округа, издано Постановление Правительства Ханты-Мансийского АО — Югры «О реестре организаций, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся промыслами коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» от 6 апреля 2007 г. № 85-п²³. Пунктом 2.1 Положения о ведении Реестра предусмотрено обязательное указание сведений о составе работников организации, в том числе количестве рабочих мест, занятых лицами из числа коренных малочисленных народов Севера.

В других субъектах РФ коренные малочисленные народы вынуждены доказывать факт принадлежности к той или иной национальности в судебном порядке.

Установление национальной принадлежности происходит в порядке особого судебного производства посредством установления соответствующего юридического факта по правилам, предусмотренным главой 28 Гражданского Процессуального Кодекса РФ.

В ходе рассмотрения дел этой категории суд устанавливает факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан. Заявление об установлении факта национальной принадлежности к коренным малочисленным народам подается в суд по месту жительства заявителя. В заявлении должно быть указано, что установление данного факта необходимо для возможности осуществления прав и пользования льготами, установленными законодательством РФ, в частности Федеральными законами «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ²⁴, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ²⁵ и т. д. К заявлению необходимо приложить доказательства, подтверждающие возможность установления национальности. Такими доказательствами могут служить: свидетельство о рождении заявителя и/или его родителей, копия паспорта образца 1974 года, архивные выписки, выписки из похозяйственных книг органов местного самоуправления, свидетельские показания и т. д.

Решение суда будет документом, подтверждающим факт национальной принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, и может быть использовано заявителем по своему усмотрению.

Так Вилючинский городской суд, в ходе рассмотрения дела об установлении факта национальной принадлежности заявителя к ительменам, исследовал в качестве доказательств: архивную выписку

из метрической книги Большеерецкой церкви; свидетельство о рождении отца заявителя, в котором указывалось, что он является сыном ительмена и русской; свидетельство о рождении заявителя; справку от общины о том, что заявитель является ее членом, а также заслушал свидетельские показания председателя общины о том, что заявитель поддерживает традиционный образ жизни, рыбачит, охотится, собирает дикоросы, помогает содержать питомник собак, занимается спортивной ездой на собачьих упряжках, развивает традиционный быт, занимается традиционными танцами, изготавливает национальную одежду, участвует в национальных праздниках. Таким образом, суд пришел к выводу, что заявитель: является сыном и внуком ительменов; он и его предки по линии отца, начиная примерно с конца 19 века проживали на территории Камчатского полуострова; является членом общины и ведет традиционный образ жизни; осознает свою принадлежность к ительменам, духовно связан с традициями и культурой ительменов. При таких обстоятельствах суд установил факт национальной принадлежности заявителя к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ «ительменам».

Обжалование отказов Пенсионного фонда в назначении досрочной социальной пенсии представителям коренных малочисленных народов

Эта категория дел появилась с момента утверждения распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. N 631-р Перечней мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.²⁶

Пенсионные фонды некоторых субъектов РФ с этого момента приостановили назначения социальных пенсий, лицам относящихся к коренным малочисленным народам Севера, достигшим возраста 55 и 50 лет (соответственно, мужчины и женщины).

Так, например, Государственное учреждение — Управление пенсионного фонда Российской Федерации в Чойском районе Республики Алтай свой отказ мотивировало тем, что в настоящее время коренные малочисленные народы должны подтверждать ведение традиционной хозяйственной деятельности, но какими документами это подтверждать и кто должен выдавать такие документы данное отделение фонда не знает, поскольку разъяснений не поступало, и по этой причине пенсии не назначает.

Такие доводы при отказе пенсионных фондов носят незаконный характер и нарушают положения российского законодательства. Положениями Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ²⁷ не предусмотрено такого основания для отказа или приостановления назначения пенсии. Начисление социальных пенсий коренным малочисленным народам, предусмотрено статьями 2, 11, 18 этого закона и в них нет указания на то, что для назначения пенсии необходимо подтверждать занятия традиционными видами хозяйственной деятельности.

Тем не менее, во многих регионах (Республика Алтай, Алтайский край, Томская область, Кемеровская область) отказы пенсионных фондов стали носить массовый характер.

Обращения в различные инстанции (Прокуратуру, Пенсионный фонд РФ, Государственную Думу, Совет Федерации) положение не изменили, и в настоящее время представители коренных малочисленных народов стали обращаться в суды, оспаривая незаконные решения пенсионных фондов. В ряде случаев решениями судов нарушенное право на назначение социальных пенсий было восстановлено.

Данная категория дел рассматривается в порядке искового производства по правилам установленным главами 12–16 ГПК РФ.

Иск предъявляется в суд по месту нахождения организации (Главное управление Пенсионного фонда РФ). В исковом заявлении необходимо указать, в чем заключается нарушение прав, свобод или законных интересов (в данном случае нарушения права назначения социальной пенсии, предусмотренного статьями 2, 11, 18 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»).

К заявлению необходимо приложить документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования (свидетельство о рождении и/или иной документ, подтверждающий национальную принадлежность к коренным малочисленным народам, в соответствии с Перечнем; паспорт и/или справку, подтверждающую регистрацию в месте традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в соответствии с Перечнем). Требовать по такому иску необходимо следующее: 1) признать решение либо протокол комиссии ГУ ПФ РФ по рассмотрению вопросов реализации пенсионных прав граждан, незаконным;

2) обязать ГУ ПФ РФ назначить заявителю в соответствии с п.4 ч.1 ст.11 ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» социальную пенсию с момента возникновения права на пенсию (то есть с момента достижения возраста 55 и 50 лет (соответственно, мужчины и женщины); 3) возместить заявителю за счет проигравшей стороны судебные расходы (это могут быть: государственная пошлина; расходы на оплату услуг представителей (документально подтвержденные расходы на адвоката или любого другого представителя); расходы на проезд и проживание, понесенные заявителем в связи с явкой в суд и иные издержки, связанные с рассмотрением дела).

Так, в 2010 году судами г. Новокузнецка по исковым заявлениям к Управлению пенсионного фонда РФ выносились решения о признании решений и протоколов комиссий Пенсионного фонда об отказе истцам в назначении досрочной социальной пенсии по старости незаконными и обязанности назначения социальной пенсии с момента возникновения у заявителей права на ее получение. При этом ответчиками по делу, ГУ ПФ РФ в качестве доводов обоснования отказа в назначении социальной пенсии назывались не только отсутствие разъяснений ПФ РФ о порядке назначения социальной пенсии коренным малочисленным народам Севера, но и то, что заявители имеют основное место работы, не связанное с традиционными видами хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, а, следовательно, не подпадают под определение «коренные малочисленные народы», к которым, в соответствии с ч.1. ст.1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Также одним из доводов для отказа ответчиком называлось, что право на получение социальной пенсии имеют коренные малочисленные народы Севера, а Кемеровская область не относится к районам Крайнего Севера и т.д.

Судом в качестве доказательств по делу рассматривались: паспорта и свидетельства о рождении заявителей; уставные документы и списки членов общин, где состояли заявители, пояснения заявителей о том, что традиционные виды хозяйственной деятельности осуществляются ими в качестве подсобного вида деятельности по отношению к основному виду деятельности, что предусмотрено ч.1 ст.3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

На основании представленных доказательств суд установил факты принадлежности истцов к коренным малочисленным народам, факты их проживания в районе, поименованном в Перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. N 255, также учел, что заявители являлись членами, зарегистрированных в установленном порядке общин, и вынес решения об удовлетворении исков, обязав Управления Пенсионных Фондов назначить заявителям социальные пенсии с момента возникновения у них этого права.

Хотелось бы надеяться, что эти судебные процессы подвигнут чиновников пенсионных фондов в дальнейшем не нарушать права лиц из числа коренных малочисленных народов и не отказывать вновь обратившимся за назначением социальных пенсий в реализации их законного права, а лиц из числа коренных малочисленных народов в случаях получения отказа обращаться в суд.

Ю. Я. Якель
почетный адвокат,
директор эколого-правового центра КМН ПК

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 19. Ст. 2060.

² Российская газета. 1992, № 39.

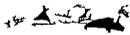
³ Российская газета. 1997, № 43–44.

⁴ См.: *Лагун И. В., Юдина А. Б.* Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (под ред. Е. Г. Маркеловой). Система ГАРАНТ, 2009.

⁵ См. ст. 121. Устава Красноярского края от 5 июня 2008 г. № 5-1777. Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края, 2008, № 29 (250).

- ⁶Собрание законодательства РФ, 2010, № 31, ст. 4162.
- ⁷Российская газета. 1993, № 237.
- ⁸Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 32, ст. 3301.
- ⁹Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 46, ст. 4531, 4532.
- ¹⁰Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3012.
- ¹¹Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 51, ст. 4970
- ¹²Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, №2, ст.133.
- ¹³Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст. 4556.
- ¹⁴Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 18, ст. 2208.
- ¹⁵Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 30, ст. 3122.
- ¹⁶Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 20, ст. 2143; 2001. № 2, ст. 163.
- ¹⁷Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 14, ст. 1493.
- ¹⁸Утверждено Постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 № 828. Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 17 (часть II), ст. 1905).
- ¹⁹Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 28, ст. 3444.
- ²⁰См.: Справка о результатах обобщения практики рассмотрения судами Свердловской области гражданских дел об установлении фактов, имеющих юридическое значение, от 4 мая 2005 г.
- ²¹Постановление Правительства РС(Я) от 10.06.2000 № 319 «Об утверждении положения о вкладыше к паспорту гражданина Российской Федерации со сведениями о национальной принадлежности».
- ²²Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 1–14 июля 2008 г. № 7 (часть I).
- ²³Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, 2007 г.
- ²⁴Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 18. ст. 2208.
- ²⁵Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 30, ст. 3122.
- ²⁶Распоряжение Правительства РФ 8 мая 2009 г. № 631-р / Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2493.
- ²⁷Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 51. Ст. 4832.





ОБЫЧАИ И ТРАДИЦИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВА

Причины создания нового законодательства, специально посвященного коренным малочисленным народам Севера, различны, но одной из них является осознание в обществе особенностей культуры этой группы граждан, в первую очередь связанных с существующими у них традициями природопользования и различными формами самоорганизации. В значительной степени они определяются тем, что основу жизнеобеспечения коренных народов составляют охота, рыболовство, собирательство и оленеводство. Очевидно, что их прямая зависимость от природных возобновляемых ресурсов и относительная отдаленность от рынка привели к складыванию у этих народов особых правовых систем. Но даже не это определяет сложность их правовой защиты в современном мире. Анализируя ситуацию в подобных сообществах, К. Бенда-Бекманн отмечает: «Намного проще признать особое политическое положение и самоопределение какой-либо группы, живущей вдалеке от рыночной экономики и от доминирующей культуры, чем прийти к соглашению с коренным народом, который проживает в тесном контакте с другим населением и чей образ жизни во многом сходен с образом жизни доминирующего населения [4:12]. Народы Севера уже в течение веков живут в рамках российского государства, в XX веке большинство из них прошли через интернаты, многие получили высшее образование и живут в городах, тем не менее они часто следуют нормам традиционного общества. Коренные народы Севера адаптировали многие культурные, в том числе правовые представления «пришлого» населения, придав им свои формы. В современном обществе, ориентированном в большей степени на развитие промышленности, чем на сохранение природных ресурсов, права коренных народов Севера часто нарушаются. Но именно это приводит к тому, что повышается уровень их правосознания. Определенную роль в этом процессе играет и деятельность общественных организаций коренных народов в России и за рубежом. Отдельную проблему сегодня представляет юридическая защита городских аборигенов, которые должны доказывать свое право на природные, в первую очередь биологические, ресурсы. В этом вопросе обычное право, традиционные способы рыбной ловли и организации этого процесса могут служить дополнительным, а иногда и единственным критерием для доказательства их особого статуса.

Для того чтобы основополагающие принципы конституционного строя России стали действенными в отношении коренных народов, необходимо учитывать особенности их исторического и культурного развития. Политика правового плюрализма может стать одним из возможных вариантов защиты их прав через взаимодействие обычно-правового и государственного регулирования. Правовой плюрализм рассматривается как такое положение, по определению Дж. Гриффитса, когда поведение людей соответствует более чем одному правопорядку [1:3], и предполагает не только сосуществование систем, но и их взаимовлияние. Для создания условий для их диалога необходимо попытаться определить особенности правопонимания и правосознания, те образы и фигуры права, которыми руководствуются люди в «полиправовом пространстве», что собой представляет «аборигенное право», которое на языке одного из коренных народов Севера — ханты называется «*жизненное действие*».

В современных условиях аборигены предлагают различные стратегии культурного и социально-экономического развития. В России попытки создания управления по «аборигенным законам» и кодификации обычного права предпринимались и раньше, но они оказались unsuccessful. Сегодня может быть учтен как собственный исторический опыт, так и международный опыт, для того, чтобы разработать общие принципы обычного права или другие методы его включения в правовую систему государства. При этом необходимо учитывать, что обычное право в России может быть действенным лишь при учете разнообразия его локальных вариантов. В Сибири многие процессы приобрели особую остроту на фоне активного промышленного развития, сокращения ресурсов традиционного природопользования, ухудшения состояния природной среды и активной деятельности аборигенов по защите своих прав на традиционный образ жизни.

Конституционный статус коренных малочисленных народов Севера

С принятием Конституции 1993 г. и специального законодательства существенными стали два момента: международно-правовые гарантии государства и внимание к традициям и обычаям этих народов. В ходе обсуждения Конституции на нее возлагались еще большие надежды, и от Института этнологии и антропологии РАН было даже подано предложение включить в нее статьи, гарантирующие права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на землю и само-

управление. В таком виде эти требования не прошли и не могли пройти, так как для этого в стране и сегодня нет достаточных правовых оснований, но в Конституции 1993 года есть ряд статей, которые прямо или косвенно определяют положение коренных народов.

В 1993 г. впервые государство гарантировало права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69), а также особой компетенцией органов государственной власти были признаны «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (ст. 72). Определенную сложность создает отсутствие единой терминологии в законодательстве, но «по умолчанию» под категориями населения, названными в данных статьях, имеются в виду коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока. При анализе этой статьи юристы в первую очередь указывают на ряд положений. Под общепризнанными принципами понимаются, во-первых, признание за каждым представителем этих народов основных прав человека и гражданина, во-вторых, гарантия им специальных прав, гарантированных международными документами. основополагающие принципы международного права сформулированы в Конвенции МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.). Одним из важнейших принципов международного права в отношении таких народов является роль обычаев и обычного права. В Конвенции 169 МОТ зафиксировано: что их *«положение регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством; при применении к соответствующим народам национальных законов должным образом учитываются их обычаи или обычное право. Указанные народы имеют право сохранять собственные обычаи и институты, если они не противоречат основным правам, определенным национальной правовой системой и международно признанным правам человека. При необходимости устанавливаются процедуры для разрешения конфликтов, могущих возникнуть при осуществлении данного принципа»* (ст. 8). Согласно статье 9: *«В той мере, в какой это совместимо с национальной правовой системой и с правами человека, при рассмотрении правонарушений, совершаемых лицами, принадлежащими к соответствующим народам, проявляется уважение к методам, традиционно практикуемым этими народами. Обычаи указанных народов, касающиеся уголовно-правовых вопросов, принимаются во внимание органами власти и судами, рассматривающими соответствующие судебные дела»*.

Российские законодатели, хотя данная Конвенция не ратифицирована Российской Федерацией, руководствуясь принципиальными соображениями, гарантировали это право и коренным малочисленным народам Севера. Обычаи и традиции вошли в правовую систему страны, что создало новые возможности для защиты прав этих народов и для развития теории и практики правового плюрализма в России. В последнее время все больше говорится об особых знаниях аборигенов, которые выделяют их из окружающего мира. В первую очередь это касается их традиционных знаний о природе, которые рассматриваются как составная часть доктрины устойчивого развития (Конвенция ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. и другие). Конвенция 1992 г. была ратифицирована Российской Федерацией в 1995 г. и стала частью национальной правовой системы. В этом документе указывается, что каждая из договаривающихся сторон *«в соответствии со своим национальным законодательством обеспечивает уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики»* (ст. 8). В значительной степени именно на этих знаниях строятся и аборигенные правовые нормы.

Для положения коренных малочисленных народов существенное значение имеет еще один документ — Декларация о правах коренных народов ООН, имеющий рекомендательный характер. Российская Федерация выступила на стороне государств, воздержавшихся при принятии этого документа как не соответствующего национальной правовой системе, в основном по вопросам права на самоопределение. Вместе с тем «она стремится учитывать в своем законодательстве те принципиальные подходы к защите прав коренных малочисленных народов, которые выработаны в рамках данного документа международным сообществом, при условии что они не вступают в противоречие с положениями Конституции [8, с. 551]. В декларации в нескольких статьях подчеркивается значение традиций и обычаев коренных народов. Для данной работы особое значение имеют статьи 26–27, которые определяют права коренных народов на земли, которыми они традиционно владели или использовали, с «должным уважением к обычаям, традициям и системам землеведения соответствующим»

ющих коренных народов»; последнее обстоятельство обеспечивается и при ведении их переговоров с государствами.

Федеральное законодательство

Возможность учета обычаев и традиций этих народов провозглашена и в российском федеральном законодательстве последних лет. На первый взгляд это отрадное явление, которое свидетельствует об осуществлении стремления ученых, большей частью антропологов, и активистов аборигенных движений, создать законодательство, чувствительное к образу жизни этих народов. Таким образом, законодатели подтвердили провозглашенные в Конституции РФ гарантии защиты прав коренных малочисленных народов в соответствии с принципами и нормами международного права.

Вместе с тем наше общество в целом и коренные малочисленные народы Севера в частности отнеслись к этому событию довольно индифферентно. Оно не вызвало ни всплеска академической активности по изучению обычного права и возможностей его рецепции в правовую систему государства, ни активности коренных народов и их общественных организаций по изучению или выработке возможных форм использования правовых обычаев в современных условиях.

Юридическая антропология рассматривает обычаи и обычное право не само по себе, она изучает правовое бытие людей, то есть то, как люди живут в условиях регуляции их жизни законами и обычаями. Конечно, люди не думают об их действии постоянно, но от этого нормы не перестают существовать. Вместе с тем для нас представляет интерес именно то, как люди воспринимают эти нормы. Причем именно низкий уровень официального правового сознания представителей коренных народов, что мало отличает их от остального населения России, часто приводит к тому, что они руководствуются в обыденной жизни нормами традиционного права, как более ей соответствующими, особенно в сфере семейных отношений и природопользования. Вмешательство государства, конечно, происходило в течение всей истории его существования, но до активного промышленного освоения Сибири противоречия в землепользовании не были столь острыми. Основные конфликты в природопользовании возникли из-за отторжения территорий традиционного проживания и хозяйствования этих народов. Так же, но в меньшей степени конфликты возникали и возникают из-за лимитирования государством биологических возобновляемых ресурсов. В семейной сфере активное вмешательство государства началось в период создания интернатов. В современных условиях сказываются уже в большей степени существенные последствия интернатной системы, когда три-четыре поколения аборигенов были оторваны от традиционного образа жизни.

В федеральном законодательстве не используется термин «обычное право», там говорится о традициях и обычаях народов. Это связано в том числе и с тем, что у этнографов и юристов нет единого определения этого понятия. В данном случае можно пользоваться определением, которое дано в законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»: обычаи — это традиционно сложившиеся и широко применяемые коренными народами правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни. В научной литературе обычаи такого рода рассматриваются как юридические обычаи — обычаи, по которым разрешаются споры [5:469; 6:115–129]. Распространенным является и представление о том, что это обычаи, имеющие санкцию. В данном случае мы имеем дело с нормами и правилами, которые регулируют поведение людей при возникновении конфликтных ситуаций или для предотвращения возникновения таких ситуаций. Последнее обстоятельство является очень важным для изучения механизма «управления жизнью» через обычаи.

Сфера действия обычая всегда ограничена локальным сообществом. Рамки его могут быть ограничены этнически или/и территориально, географически. Сегодня, когда нормы обычного права сохраняются только у аборигенов, ведущих традиционный образ жизни, основанный на оленеводстве, охоте, рыболовстве и собирательстве, такое сообщество может представлять одну семью или группу близких родственников, живущих по соседству.

Обычное право во все времена представляло собой синкретичное явление, но оно выделяется из общей системы мировоззрения сегодня потому, что содержит не только правовые ценности, но и выступает регулятором общественных отношений. Регулирующая функция предполагает при этом гибкость, модельность, но так как это право, то в рамках допустимого. Для коренных народов Севера такими рамками выступают **запрет и мера**. В традиционном обществе аборигенных народов существуют неукоснительные запреты. Причем иногда, описывая эти нормы, этнографы отмечают, что люди на вопрос: «Почему?» отвечают: «Нельзя», не вдаваясь в подробности. Думаю, это связано не с тем, что люди забыли (нельзя забыть часть нормы: норма может «жить» только полностью, или

быть полностью забытой, или больше не применяться), а с тем, что, по их представлениям, такого ответа достаточно.

Понятия меры и запрета тесно связаны в обычном праве. Люди не только соблюдают меру, но и подчиняются запрету на ее нарушение. Мера определяется в первую очередь в отношении к окружающему миру, природе, земле. Именно благодаря существованию этой нормы и существует традиционное природопользование. Например, опытные оленеводы определяют сами, сколько оленей они могут содержать на тех пастбищах, которые остались после занятия территорий под промышленное освоение. Количество оленей строго лимитируется состоянием пастбищ. В современных условиях из-за нефтедобычи и связанных с нею нарушений окружающей среды оно и не может быть увеличено. Но, кроме этих техногенных ограничений, на Севере существовали «естественные» ограничители, которые определяли меру. Конечно, она в использовании возобновляемых природных ресурсов строилась и на том, что численность и, главное, плотность населения в XIX веке была намного меньше современной. Но это обстоятельство было не единственным. Аборигены сознательно представляли и представляют свои нормы природопользования ресурсосберегающими. В настоящее время общество аборигенов не однородно, его представляют различные группы с разными взглядами и стремлениями. Но не надо забывать, что современное законодательство предоставляет особые права только тем из них, кто ведет традиционный образ жизни. По логике законодателей действие обычаев ограничено теми сферами, где легче всего может быть доказана их правовая природа — суд, община, территория традиционного природопользования. Конечно, идеология обычного права не всегда соответствует практике. Нормы обычного права ближе к жизни, чем закон, принятый государством, но они, так же как и законы, нарушаются. При традиционном образе жизни мера в использовании ресурсов, в отношении к природе сохраняется коренными народами в большей степени, так как является основой для их жизнеобеспечения.

В этом обществе не говорят о том, что можно. Важно следовать самим и передать детям знания о **запретах**. Я думаю, можно говорить о запретительном характере норм обычного права. Эта черта является наиболее соответствующей жизни — нет излишней регламентации, есть запреты, все остальное разрешено. Но эта черта является и наиболее правовой, и на основе этого правовые обычаи (или обычное право) могут войти в правовую систему государства.

Для нормативной культуры коренных народов характерна **«мера в запретах»**. Например, из-за каких-то внешних обстоятельств изменилась жизнь в общине, не осталось ни одного мужчины — хранителя и знатока обрядов и ритуалов. В этой ситуации роль такого мужчины берет на себя женщина. Если у семьи маленькое стадо оленей, то они не употребляют в пищу важенок, чтобы сохранить будущее потомство. Но если в какой-то момент мясо этой важенки будет единственной пищей для людей, то этот запрет может быть снят.

В этом смысле можно сказать, что государство иногда предлагает свою модель — **«запрет без меры»**. В результате и государственные службы, и население нарушают природоохранные нормы. Подобным запретом можно считать действовавший в течение многих лет запрет эскимосам Чукотки добывать китов, охота на которых является этнообразующим признаком их культуры. Также не воспринимается населением и нарушаются другие запреты заниматься традиционными видами деятельности.

Другим важным элементом традиционной системы является то, что обычное право **создает и разрушает норму**. Именно его изменяющийся характер приводит к тому, что обычай, становясь общественной нормой, создает преграду на пути развития и приводит со временем к разрушению этой нормы.

В вопросе о возможности сосуществования обычно-правовой и государственной правовой системы наша страна проходит путь, в большей или меньшей степени пройденный мировым сообществом, и мы можем учитывать уроки этого процесса. Один из них заключается в том, что, как пишет Н. Рулан, «путаются содержание традиционного права и его логика. В некоторых случаях суждение о том, что традиционное право не может быть приспособлено к требованиям современности, верно. Но совершенно неверно полагать, что традиционное право не способно к производству новых правовых норм; ведь всегда признавалось, что обычаи обладают гибкостью и сравнительно легкой приспособляемостью. И если многочисленные земельные реформы и кодификации давали часто неудовлетворительные результаты, то происходило это потому, что их предписания воспринимались населением как какое-то право, навязанное извне. Вместо того чтобы изменять традиционное право, лучше было бы создать такие условия, чтобы оно постепенно преобразовалось, а не поступать с ним авторитарно, вплоть до его упразднения» [13:206].

Рассмотрим теперь, какие возможности использования обычного права дает современное федеральное законодательство и какие трудности возникают и могут возникнуть при провозглашенном в законах учете обычаев и традиций коренных малочисленных народов. Лучшим доказательством действенности нового законодательства может стать именно его применение коренными народами, в том числе и через обращение в суд.

При рассмотрении современной судебной защиты прав коренных малочисленных народов особенно очевидным становится ее отличие от методов и приемов «традиционного суда». Ведь именно он руководствовался в первую очередь обычаями народов, и на примере его изучения мы можем говорить об одном из способов такой защиты. Причем по литературе и документам мы можем судить только о суде, возникшем и сложившемся под влиянием и контролем государства. Одна из главных черт его состояла в примирительной направленности, «суд у них — это отнюдь не способ наказания человека, совершившего какое-либо правонарушение, а способ улаживания конфликтов, и важнейшая функция суда заключалась в заглаживании обиды» [6:66–67]. Обвиняемому давалась полная возможность доказать свою невиновность, для чего использовалась присяга, у многих народов Севера на медвежьей лапе. Наряду с традиционным судом, а в XX веке вместо него существуют иные способы разрешения конфликтов в обществе. Одним из них было предотвращение их через соблюдение определенных правил и передачу знаний об этих нормах следующим поколениям. К таким нормам относятся в первую очередь обычаи регулирования семейных отношений, гостевания, промысловой деятельности. Именно потенциал толерантности правовой культуры коренных народов Севера мало востребован в современном обществе. Поэтому особенно важно использовать обычаи примирения и различные приемы ведения переговоров как альтернативу судебному разрешению конфликта, а в случае невозможности достижения соглашения обращаться в суд. Кстати, таким образом можно способствовать созданию благоприятного общественного мнения вокруг судебного процесса.

Обычное право в суде

В современном законодательстве понятие «обычаи и традиции коренных малочисленных народов» впервые встречается в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.) и именно в очень важной его части, когда речь идет о судебной защите.

«Статья 14. Судебная защита прав малочисленных народов

Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами.

При рассмотрении в судах дел, в которых 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 целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов».

Необходимо учитывать, что применение обычного права для защиты прав коренных малочисленных народов не может рассматриваться как архаизация. Ведь в суде будут учитываться только те обычаи и традиции, которые «живы» сегодня, в тот момент, когда их применяют. Например, при возникновении конфликта с недропользователями из-за территории можно апеллировать к обычаям только в том случае, если живущие на ней люди соблюдают эти обычаи и могут это доказать. Только тогда они будут оправданными в глазах судьи. Возникает обратная связь. Современное законодательство, учитывая обычаи и традиции народов, создает новые возможности для сохранения и развития их культуры, в первую очередь их знаний. А знания как раз и определяют их статус в государстве и международном сообществе. Для использования в суде обсуждаемый обычай должен быть действенным, осуществляющимся в настоящее время, и должны быть четкие доказательства этого.

Изучение того, в каком случае обычай может быть использован в суде, является очень сложным и многогранным исследованием, которое может быть проведено только совместными усилиями юристов и этнографов. Я позволю себе высказать лишь некоторые соображения. Для использования

обычая в суде он должен обладать правовыми характеристиками, должен внутренне потенциально соответствовать духу закона. Наиболее очевидными в этом смысле являются обычаи природопользования, основанные на ресурсосберегающей идеологии традиционного общества. В случае доказательства этого в суде данный обычай может быть использован в защите прав. Могут быть выработаны **принципы обычного права**, которые могут стать руководством для судей в использовании традиционных норм. Существенным дополнением к реализации положений законодательства может также стать и судебная этнологическая экспертиза [11, 12].

Необходимо учитывать, что государство заинтересовано или должно быть заинтересовано в сохранении северной природы, биоразнообразия, стремиться к устойчивому развитию и поэтому поддерживать тех людей, образ жизни которых создает возможности для такого развития. Но на эту поддержку государства имеют право, и моральное, и юридическое, только те люди, которые ведут традиционный образ жизни. Именно поэтому нормы обычного права, регулирующие защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, вошли в правовую систему государства — значит, они ей соответствуют. В суде в этом случае может быть доказана целесообразность применения этой нормы, ее соответствие гуманистической и экологической направленности современного законодательства, в первую очередь Конституции РФ.

В комментарии к закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» указывается, что в нем конкретизируются нормы, закрепленные в статье 46 Конституции РФ, в соответствии с которыми каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Это право является особенно актуальным для коренных народов, так как их свободное существование в современном мире затруднено в виду разницы принципов и методов природопользования, мировоззрения, организации семейной жизни и часто самих основ существования и хозяйствования. В комментарии к закону подчеркивается: «В судебной практике значение традиций и обычаев как оснований для оценки юридических фактов практически общепризнанно, однако трудность состоит в том, что нередко судьи недостаточно осведомлены о традициях и обычаях участников судебного процесса. Это имеет особенно большое значение в тех случаях, когда речь идет об обычаях и традициях малочисленных народов, которые не общепризнаны и не закреплены в письменных источниках». Эта правовая норма «дает возможность исследовать обстоятельства дела с необходимой полнотой и объективностью. Надо обратить внимание и на то, что закон дает судам право принимать во внимание традиции и обычаи малочисленных народов при рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел» [9:146–148].

В разных странах предлагаются свои модели использования обычного права в суде. Например, в Канаде Верховный суд постановил, что при юридической проверке прав аборигенов должно быть доказано, что «исконное право основывается на практике, обычае или традиции, являвшихся неотъемлемой частью особой культуры конкретной группы аборигенов до контакта с европейцами» [10:143]. Кроме того, интерес представляет изданный в этой стране под эгидой Министерства юстиции на английском и французском языках своеобразный справочник — книга с иллюстрациями, посвященная традиционным ценностям коренных народов [2]. Наблюдения над деятельностью судов в России показывают, что судьям подчас не хватает знаний, а признаться в этом им не позволяет статус или политическая целесообразность принятия тех или иных решений. Очевидно, что в нашей стране никто, кроме антропологов, не может написать такое руководство для судей. К тому же понадобится время для изменения правосознания юристов, понимания ими того, что, несмотря на традиционный образ жизни, аборигены являются гражданами государства и при возникновении судебных конфликтов обстоятельства их дела должны быть рассмотрены во всей полноте.

Я не являюсь адвокатом, поэтому позволю себя высказать лишь некоторые замечания, касающиеся сложной проблемы учета обычаев в процессуальном законодательстве. Я имею в виду «запрет на слово» и молчание в традиционной культуре. В конфликтных ситуациях поведение аборигенов может привести к тому, что складывается впечатление об их виновности. Например, по традициям многих аборигенных народов нельзя прямо смотреть в глаза, особенно определенным категориям лиц, например старшему мужчине. Судьей такое поведение подсознательно воспринимается как поведение виноватого. Кстати, мне говорили о подобной проблеме и канадские адвокаты.

Поведение аборигенов в суде может быть связано с их неопытностью. Как и большинство людей в нашей стране, они испытывают недостаток правовых знаний и навыков их применения. Вместе с тем в культуре аборигенов есть много запретов, когда нельзя, например, говорить о маленьких детях или о священных землях. Так, во время одного судебного процесса его участники не сказали о том, что во время совершения правонарушения с ними был маленький ребенок (до года, не имеющий зубов). Такой ребенок занимает пограничное положение между миром духов и людей, принадлежит

и тому, и другому. Эти сведения могли бы способствовать иному решению суда, но по представлениям ненцев и хантов нельзя говорить чужим и при чужих о таком ребенке, чтобы не причинить ему вреда. К сожалению, в этот момент там не было антрополога, который мог бы выступить экспертом-посредником в суде.

Защита священных мест

Отдельную проблему представляет защита священных мест коренных народов, в том числе в суде. По обычному праву народов Севера они являются священными именно потому, что люди постоянно, иногда мысленно, совершают определенные действия в отношении таких мест для обеспечения благополучия своих семей и неразрывности культурного пространства. Специалистам известно, что священные места могут быть выявлены только этнографическими методами, к тому же люди часто не хотят привлекать к ним внимание посторонних, справедливо опасаясь негативных последствий. Однако сегодня такие места и другие элементы нематериального культурного наследия нуждаются в правовой защите.

На Севере уже есть опыт изучения и защиты священных мест, в частности Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ инициировала и осуществила проект «Значение охраны священных мест коренных народов Арктики» (на территориях ЯНАО и Корякского автономного округа) [7].

В законодательстве отдельных субъектов федерации сделаны попытки юридически решить эту проблему. В частности, в 2006 г. в ЯНАО принят закон «Об объектах культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа». В нем выделены особенности и важнейшие черты традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера. Закон «Об объектах культурного наследия» должен будет сыграть решающую роль в сохранении культуры ненцев, в частности при проведении гарантированной законодательством историко-культурной экспертизы. Статья 8 закона определяет объекты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера:

- 1) *семейные, родовые и национальные священные, культовые места коренных малочисленных народов Севера в автономном округе (далее — священные места коренных малочисленных народов Севера);*
- 2) *семейные и родовые места захоронений коренных малочисленных народов Севера в автономном округе (далее — места захоронений коренных малочисленных народов Севера);*
- 3) *семейные, родовые и национальные памятные места;*
- 4) *места бытования народных промыслов;*
- 5) *иные объекты, представляющие исключительную ценность для коренных малочисленных народов Севера.*

Закон также определяет права этих народов на охрану священных мест, в том числе и в соответствии со своими **обычаями**.

Полевые исследования показывают, что существует необходимость правового регулирования вопросов охраны священных мест как важнейшей части историко-культурного наследия и современных культовых практик коренных малочисленных народов в различных регионах их проживания. Эта задача становится наиболее острой в связи с активным промышленным освоением северных территорий. В культурах разных народов есть свои методы использования и сохранения историко-культурного наследия. Невнимание к ним, нарушение норм обычного права, соответствующего традициям этих народов, приводит к негативным последствиям и может вызвать рост социальной напряженности и конфликты.

Обычное право и регулирование традиционного природопользования в городе

Для анализа возможностей обычно-правовой системы в отношении городских аборигенов интерес представляет то, какую роль обычаи и традиции коренных народов могут играть в защите их права на природные ресурсы. Согласно закону «О животном мире», коренные народы и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром, если их «самобытная культура и образ жизни включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира» (ст. 49). Хотя в этом законе не упоминается обычное право, но очевидно, что одним из показателей этих характеристик является регулирование их жизнедеятельности именно правовыми обычаями. Следование в природопользовании этим обычаям может быть использовано, и реально используется, для доказательства того, что именно эти люди и именно эти общины или родовые хозяйства имеют право приоритетного пользования ресурсами. А для городских аборигенов эти характеристики могут

рассматриваться как свидетельство их права на особый статус. Неслучайно, определение правовых обычаев дается именно в законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» и, согласно этому закону, использование природных ресурсов осуществляется «в соответствии с законодательством и обычаями малочисленных народов» (ст. 13). То есть, мы видим, что само традиционное природопользование неотделимо от следования правовым обычаям.

Наибольшие возможности регулирования жизнедеятельности правовыми обычаями дает самоуправление. Так, закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» зафиксировал возможность регулирования обычаями вопросов внутреннего развития общин. В статье 4 этого закона отмечается: *«Решения по вопросам внутренней организации общины на основании традиций и обычаев малочисленных народов, не противоречащих федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и не наносящих ущерба интересам других этносов и граждан».*

В этом случае вмешательство государства оказывается минимальным. Вместе с тем именно в таких ситуациях существует возможность использовать регулятивный потенциал обычного права коренных народов. Одним из примеров общественного территориального самоуправления коренных народов является ситуация в Поронайске Сахалинской области. Живущие здесь нивхи, уйльта и нанайцы организовали более десяти родовых хозяйств на побережье залива Терпения, для управления которыми существует Совет родовых хозяйств. Деятельность их строится на синтезе государственного позитивного и обычного права. При этом основным механизмом осуществления властных полномочий аборигенных органов является распределение квот. Именно этот «административный ресурс» цементирует всю систему. И пока эта практика будет восприниматься населением как справедливая, он сможет действовать. При возникновении конфликтов, а они неминуемо возникают, Совет родовых хозяйств действует авторитарно, но постепенно складывается система разрешения жизненных ситуаций на правовых началах. Очень верно подобные ситуации характеризует С. С. Алексеев: «В противовес распространенным представлениям об обычном праве как о примитивном, архаичном и исторически преходящем явлении есть достаточные основания рассматривать обычное право в качестве рожденного самой жизнью **классического образца совместности**, казалось бы, несовместимых качеств права: его свойства жесткого организма (институционности) и особенностей живого права. Ведь нормы обычного права являются нормативной основой **правовых решений** жизненных ситуаций» [3:107].

Для городских аборигенов особенно острыми в современных условиях являются отношения в сфере рыболовства. Новый импульс для актуализации вопросов обычного права получен в результате принятия Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации (от 23 ноября 2010 г.), в котором отмечается: *«Действующим законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации предусмотрены особые условия рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности этих народов (далее — традиционное рыболовство)...*

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 8.17 и частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, совершенных лицами, которые утверждают, что они относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, необходимо учитывать следующее...

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации, вправе самостоятельно определить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако заявление указанным лицом о своей принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации само по себе не может повлечь предоставление ему прав на осуществление традиционного рыболовства, если будет установлено, что это лицо не восприняло язык, национальную культуру, традиционные образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности».

Такое положение вызывает ряд вопросов, в первую очередь в связи с тем, что является неясным, что значит «восприятие языка», тем более что слишком незначительный процент коренных народов Севера владеют своим языком. Представляется более адекватным рассматриваемому вопросу внесение в правовую систему положения о том, что это лицо должно следовать нормам обычного права.

Последнее может быть доказано в суде и явится правовым основанием получения этим лицом особых прав на рыболовство, гарантированных законодательством.

Традиции коренных народов как регулятор отношений с промышленными компаниями

В прошлом обычное право регулировало отношения внутри территориально и этнически ограниченной группы, сейчас оно может выступать регулятором отношений с внешним миром как определяющее публичный (государственный) статус аборигенов. В этом процессе основную роль могут играть сами аборигены, объясняя «другим», как нужно вести себя в соответствии с их нормами. Конечно, самым действенным способом включения этих норм в правовую систему и современную жизнь будет использование обычаев в судебной защите прав аборигенов. Но это не единственный путь, очень важно также и познакомить живущих и работающих на Севере людей с нормами жизни аборигенного населения.

Приведу один пример. В марте 2003 года в г. Надыме проходил праздник — День оленевода. В это же время в городе проходила конференция работников газовой промышленности, участники которой также были гостями праздника. Им была предложена «Памятка для гостей при посещении стойбища оленеводов (этика поведения гостей в стойбище)», подготовленная Н. И. Вождаевой. В ней, в частности, отмечается: *«Необходимо знать, что в стойбище оленеводов существует свод неписаных правил поведения, которых следует придерживаться и гостям. В чуме не принято ходить по постели. Не следует без надобности трогать вещи и одежду, особенно семейные реликвии — «божки» у изголовья постели. Особое внимание на эти правила при посещении стойбища должны обращать женщины в составе группы гостей. Так, не принято переступать через домашнюю утварь, вещи мужчин-тундровиков (аркан, хорей-шест и др.), обходить вокруг чума, подходить к священным нартам. При трапезе в чуме женщинам не рекомендуется забираться ногами на постель. Следует добавить, что эти и другие древние обычаи и запреты оленеводов никто из ненецких женщин не пытался демонстративно нарушать, и любая попытка нарушения осуждается всем стойбищем и родом. Даже семьи ненцев, проживающих в городах по нормам и правилам другой цивилизации, посещая родные места, всегда строго соблюдают обряды, обычаи и верования своих сородичей, хотя из-за частичной утраты традиционного мировоззрения, они не всегда могут объяснить те суеверия, обычаи и запреты, которых они продолжают придерживаться. Жители тундры в настоящее время строго следуют этим правилам и ожидают того же от гостей. Поэтому гостям необходимо учитывать все эти правила во время пребывания в стойбище оленеводов, чтобы не обидеть и не «осквернить» их быт и культуру».*

Интересной и ценной нужно признать инициативу ООО «Газпром добыча Надым» — публикацию буклета о правилах поведения для сотрудников, в первую очередь вахтовиков, работающих на Бованенковском и других месторождениях полуострова Ямал, «Не навреди». В нем отмечается:

Отношение к тундровикам должно строиться на уважении, соблюдении прав человека и его интересов. Правила поведения вахтовиков на месторождениях по отношению к местному населению должны быть близки к режиму заповедных мест и всегда руководствоваться принципом «не навреди».

1. *Запрещается перемещаться по тундре вне промысловых дорог.*
2. *Запрещается рвать и губить любые наземные растения.*
3. *Запрещается провозить с собой огнестрельное оружие, рыболовецкие снасти.*
4. *Запрещается сорить в тундре.*
5. *Нельзя провозить на месторождение собак.*
6. *Нельзя брать с собой в тундру радиоприемники и магнитолы во избежание возникновения шума.*
7. *Запрещается беспокоить и отвлекать оленеводов во время перехода стада через месторождение. В момент каспания (перемещения оленей) запрещается проведение любой фото- и видеосъемки.*

Ответственность за исполнение данных правил ложится на руководителей предприятий, осуществляющих любые виды деятельности на производственных объектах. Сложность заключается в том, что этот документ должен стать элементом корпоративного права, тем более что из года в год сохраняются претензии местного населения к промышленным компаниям из-за загрязнения тундры.

На знаниях о традициях и обычаях коренных народов может выстраиваться и позиция при ведении переговоров с промышленными компаниями, при проведении этнологической экспертизы. Ко-

нечно, необходимо опираться на знание законов, но знание и следование обычаям дает моральное право аборигенам отстаивать свои законные права. Именно эта позиция может встретить и встречает понимание со стороны людей, которые работают на Севере в промышленности. Обычаи выступают важнейшим компонентом статуса коренных народов в современном мире.

Российская правовая система сегодня предоставляет возможности учета обычаев и традиций коренных малочисленных народов в судебной защите, природопользовании и регулировании вопросов местного значения. Обычное право является важным средством защиты прав этих народов. В условиях все большего стирания граней между коренными народами и остальным населением в различных сферах жизни традиционное природопользование и традиционные, в том числе правовые, знания аборигенов становятся важнейшими чертами их правового статуса в государстве.

Новикова Наталья Ивановна
кандидат исторических наук,
ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН,
исполнительный директор ООО “Этноконсалтинг”

Литература

1. Griffiths J. What is legal pluralism? // Journal of Legal Pluralism, 1986, № 24, p. 1–50.
2. Native Spirituality Guide. Native Spirituality Guide. Royal Canadian Mounted Police; Department of Justice Canada; Minister of Supply and Services Canada, 1993. 11 p.
3. Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М., 2000.
4. Бенда-Бекманн К. Зачем беспокоиться о правовом плюрализме? Вопросы изучения и осуществления политики правового плюрализма // Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999.
5. Давид Р. Основные правовые системы современности: сравнительное право. М., 1967.
6. Зибарев В. А. Юстиция у малых народов Севера. Томск, 1990.
7. Значение охраны священных мест Арктики: исследование коренных народов Севера России. М., 2007.
8. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009.
9. Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Отв. ред. Б. С. Крылов. М., 1999.
10. Крибл Р. Нормативно-правовые основы положения аборигенов Канады // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. Отв. ред. Н. И. Новикова, В. А. Тишков. М.: Стратегия, 2002, с. 135–147.
11. Новикова Н. И. Обычное право народов Севера: возможности и ограничения государственной правовой системы // Этнографическое обозрение, 2005, № 5, с. 4–15.
12. Обычное право сегодня (тема номера) // Этнографическое обозрение, 2005, № 5.
13. Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999.



ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ



О ПРОЕКТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (В ЧАСТИ УНИФИКАЦИИ ТЕРМИНОЛОГИИ, КАСАЮЩЕЙСЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

2 июля 2010 года Комитетом Государственной Думы по делам национальностей был внесен проект федерального закона № 400210-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части унификации¹ терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации)² (далее — законопроект).

Законопроект был разработан в соответствии с пунктом 4 Плана мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 г. № 1245-р³, в целях единообразного применения терминологии и устранения противоречий и разночтений в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы прав коренных малочисленных народов.

Вопрос о необходимости унификации терминологии поднимался давно, и это было вызвано в основном негативной практикой применения норм федерального законодательства. Так, например, в Налоговом кодексе РФ от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ⁴ при упоминании субъектов, имеющих возможность воспользоваться налоговыми льготами, используется термин «**родовые, семейные общины малочисленных народов Севера**» (п. 16 ст. 217), в то время как Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ⁵ предусмотрено два вида общин: **семейные (родовые)** и **территориально-соседские**. Эти общины по вышеупомянутому закону абсолютно равны в правах. Однако встречаются случаи, когда органы власти пытаются использовать этот пробел законодательства и ограничить террито-

риально-соседские общины в праве использовать налоговые льготы, поскольку в норме закона упоминаются только **родовые, семейные общины**. Другой пример: Федеральным законом «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ⁶ предусмотрено право назначения социальной пенсии «**гражданам из числа малочисленных народов Севера**» (ст. 2, п. 4 ч. 1 ст. 11, п. 1 ч. 1 ст. 18), при этом ни в одном законе мы не обнаружим расшифровки этого термина. В федеральных законах мы найдем определения «**коренные малочисленные народы Российской Федерации**»⁷ и «**коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации**»⁸. Эта коллизия законов также способствует созданию препятствий в ходе реализации гарантированного государством права на получение социальной пенсии лицами, относящимися к коренным малочисленным народам по достижении возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины).

Как видно из приведенных примеров, имела безусловная необходимость разработки и принятия закона, который снял бы эти противоречия и привел к единообразию нормы законодательства, регулирующие права коренных малочисленных народов.

Законопроектом № 400210-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предполагается внести изменения в Федеральные законы: «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ, «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ⁹, «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ¹⁰, «О временных мерах по обе-

спечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» от 7 февраля 2003 года № 21-ФЗ¹¹, «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ¹², «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ¹³, «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ¹⁴, «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ¹⁵, «О Всероссийской переписи населения» от 25 января 2002 года № 8-ФЗ¹⁶, «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ¹⁷, Налоговый кодекс Российской Федерации¹⁸.

Как видно, законодатель предлагает внести изменение в большое количество нормативных актов, но при этом законопроект вызывает некоторую обеспокоенность и нуждается в доработке в связи со следующими моментами.

Первое: перечень законодательных актов, нуждающихся в изменениях, в части унификации терминологии намного больше, нежели предложенный в законопроекте. Практически во всех законах, регулирующих права коренных малочисленных народов, применяется словосочетание «в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности», то есть отсутствует слово «традиционной» перед «деятельностью», и это нужно устранить. Особое внимание, также следует уделить необходимости внесения изменений не только в статьи законов, которые регулируют права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, но и в статьи законов, которые регулируют права коренных малочисленных народов РФ, поскольку они также распространяются и на народы Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Таким образом, дополнительно необходимо вносить изменения в:

- Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ¹⁹ п. 3 ст. 7, п. 3 ст. 31, ст. 78, 82, 97;
- Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ²⁰ ст. 30, 48;
- Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ²¹ п. 16, ст. 3, п. 11 ст. 11;

- Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ²², в статьи 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14;
- Федеральный закон «О животном мире» от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ²³, в статьи 5, 48, 49;
- Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ²⁴, в п. 5 ст. 9;
- Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ²⁵, в п. 1. ст. 6.1;
- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ²⁶, в п. 3 ст. 4.

Кроме того, необходимо:

- в Налоговом кодексе Российской Федерации от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ в п. 16 ст. 217, ч. 1 ст. 261 слова **«родовыми, семейными общинами»** заменить словами **«общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»**;
- в Федеральном законе «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ²⁷ в п. 3 ст. 2, п. 2 ст. 2.1 слова **«семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера»** заменить словами **«общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»**;
- в Федеральном законе «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ в ст. 2, п. 4 ч. 1 ст. 11, п. 1 ч. 1 ст. 18 слова **«гражданам из числа малочисленных народов Севера»** заменить словами **«лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»**.

И второй момент, который вызывает обеспокоенность, это то, что предложенный законопроект выходит за рамки целей его разработки. Так, в соответствии с пояснительной запиской²⁸ к законопроекту он был разработан **«в целях унификации терминологии и устранения противоречий и разночтений федерального законодательства в сфере защиты прав малочисленных народов»**. Однако предлагаемые статьей 3 законопроекта поправки направлены на изменения понятийного аппарата Федерального закона от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сиби-

ри и Дальнего Востока Российской Федерации». Предлагаемый в законопроекте новый понятийный аппарат нуждается в доработке.

Понятие «**традиционная хозяйственная деятельность малочисленных народов**» сводится к тому, что это «**исторически сложившиеся способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов при осуществлении традиционного природопользования и промыслов в целях создания и реализации материальных благ для собственных нужд**». Данная норма содержит определенные неясности. В частности, в ней четко не определено, что такое «**собственные нужды**».

В Налоговом кодексе РФ также отсутствует четкое определение понятия «деятельности для собственных нужд». И это вызывает определенные трудности при применении норм кодекса к деятельности некоммерческих организаций (к которым относятся общины коренных малочисленных народов).

Глава 21 Налогового кодекса РФ признает в качестве одного из объектов обложения налогом на добавленную стоимость (НДС) передачу товаров (выполнение работ, оказание услуг) для собственных нужд, расходы на которые не принимаются к вычету (в том числе через амортизационные отчисления) при исчислении налога на прибыль организаций (ст. 146, п. 1, пп. 2). Нередко возникает вопрос, в какой мере и при каких обстоятельствах данное положение применимо к деятельности некоммерческих организаций. Практика показывает, что в этом вопросе много серьезных разночтений. Если для коммерческой организации, осуществляющей предпринимательскую деятельность и имеющей от этой деятельности прибыль, данный вопрос не

вызывает особых трудностей, то применительно к некоммерческим организациям он требует уяснения²⁹.

В ситуации, когда в законодательстве отсутствует четкое понимание того, что такое «собственные нужды», усматривается вероятность того, что могут быть сведены к нулю все имеющиеся сегодня в законодательстве преференции для объединений коренных малочисленных народов при осуществлении ими традиционной хозяйственной деятельности. Такой подход не соответствует взглядам, принципам и приоритетам в сфере обеспечения устойчивого развития коренных малочисленных народов, предусмотренным Концепцией устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 г. № 1245-р³⁰, поскольку хозяйствующие субъекты коренных малочисленных народов (общины и иные объединения), осуществляющие традиционные виды хозяйственной деятельности, должны иметь право создания и реализации материальных благ для развития потенциала общин и обеспечения достойного уровня жизнеобеспечения своих членов.

Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ направила предложения по совершенствованию этого законопроекта в Государственную Думу.

В настоящее время, проект федерального закона № 400210-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» включен в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на июнь 2011.

Ю. Я. Якель
почетный адвокат,
директор эколого-правового центра КМН ПК

Приложение к статье:

законопроект № 400210-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

¹ Унификация (от. лат. *unus* — «один», *facio* — «делаю»; «объединение») — приведение к единообразию, к единой форме или системе. Унификация в праве — деятельность компетентных органов государства или нескольких государств, направленная на выработку правовых норм, единообразно регулирующих определенные виды общественных отношений / Научное издательство Большая Российская энциклопедия, 2001.

² См. текст законопроекта <http://asozd2.duma.gov.ru/>.

³ Собрание законодательства РФ. 2009, № 36. Ст. 4364.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000, № 32, ст. 3340.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000, № 30. Ст. 3122.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 51. Ст. 4831.

⁷ **Коренные малочисленные народы РФ** — народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Единый перечень коренных малочисленных народов РФ утверждается Правительством РФ по представлению органов государственной власти субъектов РФ. См.: статью 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ; Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255).

⁸ **Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ** — народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. См.: статью 1 Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р).

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 24. Ст. 2253.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 30. Ст. 3030.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003, № 6. Ст. 504.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 1. Ст. 18.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 14. Ст. 1401.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 51. Ст. 4832.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009, № 30. Ст. 3738.

¹⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 4. Ст. 252.

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005, № 30 (ч. 1). Ст. 3119.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 1. Ст. 18.

¹⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001, № 44. Ст. 4147.

²⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 50. Ст. 5278.

²¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006, № 23. Ст. 2381.

²² Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 18. Ст. 2208.

²³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 17. Ст. 1462.

²⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 30. Ст. 3018.

²⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 3. Ст. 145.

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 2. Ст. 133.

²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007, № 1 (часть I). Ст. 18.

²⁸ См. текст пояснительной записки законопроекта <http://asozd2.duma.gov.ru/>.

²⁹ И. Фельдман/Кафедра экономики и предпринимательства МИИГАиК/О деятельности некоммерческой организации «для собственных нужд»/ Финансовая газета, региональный выпуск, № 36. 2002.

³⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009, № 36. Ст. 4364.



Проект № 400210-5

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Статья 1

Внести в Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 1, ст. 18; 1999, № 2, ст. 246; 2001, № 26, ст. 2579; 2003, № 23, ст. 2174; 2005, № 1, ст. 25; 2010, № 21, ст. 2527) следующие изменения:

1) в абзаце четвертом пункта 3 статьи 2, абзаце третьем пункта 1 и абзаце втором пункта 3 статьи 6, пункте 3 статьи 7 слова «на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности» заменить словами «в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности»;

2) в абзацах первом и втором пункта 2 статьи 13 слова «в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности» заменить словами «в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности».

Статья 2

В абзаце четвертом статьи 1 Федерального закона от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 14, ст. 1401) слова «традиционными отраслями хозяйствования» заменить словами «видами традиционной хозяйственной деятельности».

Статья 3

Внести в Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 30, ст. 3122; 2002, № 12, ст. 1093; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 6, ст. 636) следующие изменения:

1) статью 1 изложить в следующей редакции:

«Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе используются следующие понятия:

• коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Феде-

рации (далее — малочисленные народы) — народы, проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, сохраняющие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями;

- традиционная хозяйственная деятельность малочисленных народов — исторически сложившиеся способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов при осуществлении традиционного природопользования и промыслов в целях создания и реализации материальных благ для собственных нужд;
- представители других этнических общностей — представители этнических общностей, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность малочисленных народов;
- общины малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, традиционной хозяйственной деятельности, промыслов и культуры;
- семейные (родовые) общины малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, объединяемых по кровнородственному признаку, ведущих традиционный образ жизни и осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность;
- территориально-соседские общины малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих (компактно и (или) дисперсно) в местах традиционного

проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и промыслы;

- союзы (ассоциации) общин малочисленных народов — межрегиональные, региональные и местные объединения общин малочисленных народов.»;

2) в статье 7:

а) в абзаце третьем пункта 1 слова «и традиционного хозяйствования малочисленных народов» заменить словами «и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов»;

б) абзац четвертый пункта 1 изложить в следующей редакции: «бесплатной консультативной помощи по вопросам традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов»;

3) в статье 8:

а) абзац восьмой пункта 3 изложить в следующей редакции: «основные виды традиционной хозяйственной деятельности.»;

б) в пункте 4 слова: «осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами малочисленных народов» заменить словами: «осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность и промыслы малочисленных народов»;

в) в пункте 5 слова «осуществление традиционного хозяйствования и занятие традиционными промыслами» заменить словами «осуществление традиционной хозяйственной деятельности»;

4) абзац шестой пункта 1 статьи 10 изложить в следующей редакции «порядок распределения доходов от реализации излишков продуктов традиционной хозяйственной деятельности и промыслов»;

5) в статье 11:

а) в абзаце втором пункта 1 слова «традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами» заменить словами «традиционную хозяйственную деятельность и промыслы малочисленных народов»;

б) в абзаце пятом пункта 1 слова «традиционное хозяйствование» заменить словами «традиционную хозяйственную деятельность и промыслы»;

6) в пункте 2 статьи 12 слова «для нужд традиционных хозяйствования» заменить словами «для нужд традиционной хозяйственной деятельности и промыслов»;

7) в пункте 1 статьи 20 слово «их хозяйствования» заменить словами «традиционной хозяйственной деятельности»;

8) абзац третий пункта 2 статьи 22 изложить в следующей редакции «прекращения традиционной хозяйственной деятельности и занятия промыслами»;

Статья 3

Внести в Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 30, ст. 3122; 2002, № 12, ст. 1093; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 6, ст. 636) следующие изменения:

1) статью 1 изложить в следующей редакции:

«Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе используются следующие понятия:

- коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — малочисленные народы) — народы, проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, сохраняющие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями;
- традиционная хозяйственная деятельность малочисленных народов — исторически сложившиеся способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов при осуществлении традиционного природопользования и промыслов в целях создания и реализации материальных благ для собственных нужд;
- представители других этнических общностей — представители этнических общностей, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность малочисленных народов;
- общины малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, традиционной хозяйственной деятельности, промыслов и культуры;

- семейные (родовые) общины малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, объединяемых по кровнородственному признаку, ведущих традиционный образ жизни и осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность;
 - территориально-соседские общины малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих (компактно и (или) дисперсно) в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и промыслы;
 - союзы (ассоциации) общин малочисленных народов — межрегиональные, региональные и местные объединения общин малочисленных народов.»;
- 2) в статье 7:
- а) в абзаце третьем пункта 1 слова «и традиционного хозяйствования малочисленных народов» заменить словами «и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов»;
- б) абзац четвертый пункта 1 изложить в следующей редакции: «бесплатной консультативной помощи по вопросам традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов»;
- 3) в статье 8:
- а) абзац восьмой пункта 3 изложить в следующей редакции: «основные виды традиционной хозяйственной деятельности.»;
- б) в пункте 4 слова: «осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами малочисленных народов» заменить словами: «осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность и промыслы малочисленных народов»;
- в) в пункте 5 слова «осуществление традиционного хозяйствования и занятие традиционными промыслами» заменить словами «осуществление традиционной хозяйственной деятельности»;
- 4) абзац шестой пункта 1 статьи 10 изложить в следующей редакции «порядок распределения доходов от реализации излишков продуктов традиционной хозяйственной деятельности и промыслов»;
- 5) в статье 11:
- а) в абзаце втором пункта 1 слова «традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами» заменить словами

«традиционную хозяйственную деятельность и промыслы малочисленных народов»;

б) в абзаце пятом пункта 1 слова «традиционное хозяйствование» заменить словами «традиционную хозяйственную деятельность и промыслы»;

6) в пункте 2 статьи 12 слова «для нужд традиционных хозяйствования» заменить словами «для нужд традиционной хозяйственной деятельности и промыслов»;

7) в пункте 1 статьи 20 слово «их хозяйствования» заменить словами «традиционной хозяйственной деятельности»;

8) абзац третий пункта 2 статьи 22 изложить в следующей редакции «прекращения традиционной хозяйственной деятельности и занятия промыслами»;

Статья 4

Внести в Налоговый кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3340) следующие изменения:

1) пункт 16 статьи 217 изложить в следующей редакции:

«16) доходы (за исключением оплаты труда наемных работников), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционной хозяйственной деятельностью и промыслами, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими промыслов»;

2) в пункте 7 статьи 395 слово «хозяйствование» заменить словами «традиционной хозяйственной деятельности».

Статья 5

В абзаце шестом пункта 1 статьи 7, подпункте 1 пункта 2 и подпункте 1 пункта 4 статьи 33 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 51, ст. 4832; 2006, № 6, ст. 636; 2008, № 18, ст. 1942; № 29, ст. 3417) слова «традиционными отраслями хозяйствования» заменить словами «традиционной хозяйственной деятельностью».

Статья 6

В пункте 4 статьи 6 Федерального закона Российской Федерации от 25 января 2002 года № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 4, ст. 252; 2009, № 48, ст. 5743) слова «местах компактного проживания» заменить словами «местах традиционного прожи-

вания и традиционной хозяйственной деятельности».

Статья 7

В подпункте «б» пункта 4 статьи 18 Федерального закона Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 24, ст. 2253; 2005, № 30 (ч. 1), ст. 3104) слова «территориях компактного проживания» заменить словами «местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности».

Статья 8

Внести в Федеральный закон Российской Федерации от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 30, ст. 3030; 2004, № 35, ст. 3607) следующие изменения:

1) в абзаце третьем статьи 2 слова «осуществляет традиционное хозяйствование» заменить словами «осуществляет традиционную хозяйственную деятельность»;

2) в пункте 3 статьи 4 слова «традиционных отраслей хозяйствования» заменить словами «осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность и промыслы».

Статья 9

В статье 1 Федерального закона Российской Федерации от

7 февраля 2003 года № 21-ФЗ «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов

Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, №6, ст. 504) слова: «территориях компактного проживания» заменить словами «местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности».

Статья 10

В пункте 6 статьи 10 Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 30 (ч. 1), ст. 3119) слова «В местах компактного проживания» заменить словами «В местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности».

Статья 11

Внести в Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (Собрание законодательства Российской Федерации 2009, № 30, ст. 3738; 2009, № 48, ст. 5762; 2010, № 19, ст. 2293) следующие изменения:

1) в пункте 4 части 1 статьи 9 слова «традиционных видов промысла» заменить словами: «традиционной хозяйственной деятельности и промыслов»;

2) в пункте 1 части 2 статьи 57 слова «традиционными отраслями хозяйствования» заменить словами: «традиционной хозяйственной деятельностью»;

3) в подпункте 1 части 1 статьи 58 слова «традиционными отраслями хозяйствования» заменить словами: «традиционной хозяйственной деятельностью».

Президент Российской Федерации



ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАДИЦИОННОГО РЫБОЛОВСТВА

КАЛЕНДАРЬ СОБЫТИЙ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ, КОММЕНТАРИИ



От редакции

Проблемы законодательного обеспечения традиционного рыболовства продолжали обсуждаться в конце 2010-го и в первые месяцы 2011 г.

24 декабря в Совете Федерации при обсуждении Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разгорелась дискуссия по одному пункту этого закона (п. 3, ст. 3), которым предлагалось исключить из статьи 48 Федерального закона «О животном мире» слово «рыболовство». За три дня до обсуждения в Совете Федерации этот законопроект был за один день принят Государственной Думой сразу во втором и третьем чтении.

В статье 48 Федерального закона «О животном мире» это слово стоит в следующем контексте: «Граждане Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, включая охоту, рыболовство и собирательство, имеют право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности...» Эта статья логически связана со следующей статьей 49, в которой сказано: «Коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и добычи объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности».

Сенаторы настояли на необходимости разработки специального законопроекта, возвращающего в законодательство Российской Федерации гарантии прав граждан Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, а также их объединений (семейных, родовых, территориально-соседских общин, союзов рыболовов и иных), на применение традиционных методов добычи водных биологических ресурсов в области рыболовства.

10 февраля 2011 г. этот законопроект был внесен Советом Федерации в Государственную Думу. Приводим выступление председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов А. С. Матвеева, инициатора данного законопроекта.

Мы не должны делать жизнь северян невыносимой!

Выступление председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов А. С. Матвеева на заседании Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии (10 февраля 2011 г., Москва)

Из всего большого комплекса проблем законодательного регулирования рыболовства и сохранения водных биоресурсов я остановлюсь только на некоторых резко обострившихся в последнее время вопросах обеспечения доступа к водным биологическим ресурсам коренного и старожильческого населения как для личного потребления, так и для их хозяйственной деятельности.

Скорейшее решение этих вопросов представляется крайне важным, поскольку речь идет о той части населения нашей страны, для которой рыболовство является не только единственным, но и фактически единственно возможным источником существования. В федеральные и региональные органы власти, в том числе и в наш комитет, в средства массовой информации поступают многочисленные жалобы и обращения граждан, организаций и общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока по вопросам нарушения прав этих народов на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам. При этом особо подчеркну, что коренных малочисленных народов всего около 240 тыс. человек, из них рыболовством занимается меньшая часть.

Напомню, что проблема с организацией рыболовства этими народами создана нами, нашими непродуманными как законодательными, так и управленческими решениями или их отсутствием. Сначала принятыми в конце 2007 г. изменениями действующего законодательства разрушили существовавшую систему организации рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Затем приняли непродуманные по своим последствиям подзаконные акты, а их исполнение на местах нередко оказывалось еще более непродуманным. В итоге разрушен привычный уклад жизни людей, для которых все это обернулось трагедией.

Особые нарекания вызывают конкурсное распределение рыбопромысловых участков для осуществления, назову проще, традиционного рыболовства и заявительный принцип выделения водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд.

Кроме того, законом о рыболовстве мы искусственно разделили население на тех, кто имеет право на получение квот на вылов рыбы для собственных нужд бесплатно — это коренные малочисленные народы, и на тех, кто такого права не имеет — старожильческое население, не относящееся к этим народам. Хотя живут они в одинаковых условиях. Получается, что мы создали условия, способствующие возникновению не только социальной, но уже и межнациональной напряженности в районах проживания коренных малочисленных народов.

Самой большой ошибкой, по нашему мнению, которое совпадает с позицией большинства северных регионов, было решение о признании утратившей силу статьи 39 закона о рыболовстве, предусматривавшей внеконкурсное предоставление коренным малочисленным народам рыбопромысловых участков. Надо признать, что именно введение конкурсного распределения рыбопромысловых участков и стало катализатором резкого увеличения количества общин коренных народов. А теперь нам это увеличение подается как недобросовестность коренных малочисленных народов.

По данным Росрыболовства, в 2006 г. на Камчатке было 60 общин, в 2010-м стало более 300. Но ведь коренное население от этого не увеличилось, рыбы больше они не съели. При общей численности населения в Камчатском крае в 342 тыс. человек 80 % проживает в городском округе Петропавловск-Камчатский и только 15 тыс. — коренное население. И когда у нас на круглом столе сидит десяток крепких мужиков-рыбопромышленников и жалуется, что эти 15 тыс. коряков объели 300 тыс. остальных жителей Камчатки, ничего кроме недоумения это не вызывает. Значит, вопрос не в коренном населении, а в том, кем вылавливается рыба и куда идет.

Думаю, не ошибусь, что среди этих 300 есть и «лжеобщины», где коренными народами только прикрываются. Но на то и существует власть, чтобы разобраться в этом. Хорошая практика существует, например, в Магаданской области, где, ежегодно статус хозяйствующего субъекта коренных народов присваивается предприятиям, соответствующим разработанным критериям. В Ханты-Мансийском автономном округе приняты соответствующие законы и ведется реестр общин. Все на учете, никаких проблем. Что, сложно создать подобную систему на Камчатке?

Другой пример. Совет Федерации, рассматривая в декабре 2010 года Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О рыболовстве и сохранении водных биологических ре-

сурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», не согласился с исключением слова «рыболовство» из статьи 48 Федерального закона «О животном мире». Тем самым граждане Российской Федерации, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения, лишались права на применение традиционных методов добычи водных биологических ресурсов.

Никак не могу согласиться с утверждением, что эта норма была чисто декларативной и она не работала. Если текст этой статьи дословно вписан в правила рыболовства, как можно считать ее недействующей?

Поэтому по поручению Совета Федерации наш комитет внес предложение о восстановлении этой нормы в законе о рыболовстве.

Причем речь идет не только о коренных малочисленных народах. Рыболовством с использованием традиционных методов лова занимаются и архангельские поморы, и русско-устыинские старожилы, и походчане, и другие коренные жители, чьи предки проживают на побережье в различных регионах России и занимаются рыболовством на протяжении нескольких поколений.

Вчера на заседании межведомственной рабочей группы в Росрыболовстве обсуждался подготовленный Минрегионом законопроект, в котором предлагается вновь полностью изменить систему организации традиционного рыболовства. По мнению наших экспертов, предлагаемая схема нежизнеспособна, и, если этот законопроект будет принят, положение коренных народов еще более ухудшится. Кроме того, в этом законопроекте из традиционного рыболовства полностью убираются общины коренных народов, с чем также соглашаться нельзя. Ведь одной из основных целей создания таких общин и является сохранение и развитие традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов.

Далее я хотел бы коротко перечислить предложения по решению проблем организации традиционного рыболовства.

1. Считаем необходимым разделить квоты для коренных народов на два вида: квоты для обеспечения ведения традиционного образа жизни (для удовлетворения личных нужд) и квоты для осуществления традиционной хозяйственной деятельности (для экономического развития общин).
2. Следует обеспечить свободный доступ лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, на все рыбопромысловые участки в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для рыболовства в целях удовлетворения личных нужд.
3. Необходимо отказаться от конкурсного распределения рыбопромысловых участков для осуществления традиционного рыболовства коренных малочисленных народов. Считаем также целесообразным увеличить количество рыбопромысловых участков общего доступа в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, предназначенных для целей традиционного рыболовства, либо сформировать специальный реестр таких участков и не выставлять их на конкурс.
4. Необходимо отменить заявительный порядок получения квот на водные биологические ресурсы для удовлетворения личных нужд и вернуться, как это было ранее и всех устраивало, к спискам, подаваемым органами местного самоуправления.
5. Определить порядок документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам, для чего внести дополнительно соответствующее полномочие Правительства Российской Федерации в статью 5 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Надо наконец решать эти проблемы. Тем более что по этому поводу имеется целый ряд поручений Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

А если говорить откровенно, уважаемые коллеги, нам должно быть стыдно. На каком только уровне не собирались государственные мужи решать проблемы рыболовства коренных малочисленных народов, а положение только ухудшается. Но ведь речь идет о двух-трех десятках тысяч наших граждан, для которых рыболовство — источник существования.

Советую прочитать роман Задорнова «Амур-батюшка» и понять, как можно лишать, например, ульчей, которых всего-то около 3000 человек, возможности заниматься рыболовством традиционными методами.

Да если бы даже вдруг все они стали браконьерами, за год они нанесли бы меньший ущерб, чем наносят реальные браконьеры за день. Но, как человек многие годы проживший рядом с коренными народами Севера, уверяю вас, как раз эти народы по определению не будут браконьерами. Это

не их образ жизни. Так чего же мы боимся обеспечить им нормальные, человеческие условия для существования?

И, наконец, последнее. Россия — северная страна. По оценкам специалистов, на высокоширотные территории приходится порядка 80% всех полезных ископаемых России. На этот обширный, подчеркиваю, российский регион приходится около трети экологически чистой территории Земли.

На этих северных просторах веками живут и оберегают для нашего отечества богатства, за счет которых развивается экономика и решаются социальные проблемы страны, коренные малочисленные народы, поморы, русские старожилы. И мы должны помнить об их роли в этом и не делать их жизнь в трудных природно-климатических условиях невыносимой.

Между тем из регионов проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока продолжают поступать сообщения о проблемах осуществления традиционного рыболовства. Эти проблемы кратко и выпукло отражены в сообщении, присланном с Камчатки.

У земляков отняли реку

В национальном селе Вывенка — скандал. Жители, для которых в последние годы рыба из привычного вида питания превратилась почти в единственный источник поддержания жизни, возмущены, что их места традиционного хозяйствования оказались на территории созданного рыбопромыслового участка. У новых хозяев реки теперь надо получить согласие на рыбалку.

Об этом пишут жители села в редакцию. Стало известно, что готовят обращения-прошения в Палану и Петропавловск. Сельчане надеются, что там, далеко, разберутся, отменят несправедливое решение, позволят коренным жителям спокойно рыбачить (не браконьерить!) там, где десятилетиями над рекой стоят юкольники, построенные дедами и отцами нынешних вывенкцев, тут же рядом — привычные вешки для постановки сетей. В селе завозные продукты стоят дорого. Много пенсионеров. Не все трудоспособные находят работу. Картина, известно, нерадостная. Жители кормятся от реки. «Вылов корюшки — основной доход на зимний период у большинства жителей, потому что работы нет», — пишут из села. Но и корюшка — товар дорогой, если судить по ценам на рынке в городе. Понадобится и эта рыбка новоявленным коммерсантам да закроют к ней доступ для жителей Вывенки, что тогда?

В группе, получившей в аренду наиболее плодovitый кусок реки, есть и несколько коренных жителей. Хотя, как сообщается в письме, заправляет делом человек совсем не коренной национальности. Не исключено, что предприятием рулят со стороны. Если сильны родственные связи, взаимопомощь и взаимовыручка, только свои не могли бы поступить во вред землякам — считают жители села. Четыре километра реки Вывенка, оба берега достались новому пользователю. Там, напротив села и чуть выше по реке, как раз и расположены места рыбалок местного коренного населения. Проверку сетей производили на весельных шлюпках, что удобно и дешево, не надо тратить на горючее для моторов. Нововведение встревожило людей. Ведь уже развесили объявления о том,



Запор — традиционный способ ловли корюшки

чтобы желающие здесь рыбачить сначала получили разрешение у «новых хозяев» и заключали с ними договор.

Обеспокоенные коренные жители обращаются за помощью не в свою администрацию, а чуть ли не на самый верх. Известно, что петицию направляют не ниже краевого Заксобрания. Впрочем, такое нынче повелось и в большом городе: на холод в подъезде и течь с крыши идут жаловаться в приемную председателя всей партии — уж он-то обязательно решит, коли будет в курсе. Так поступают и вывенкские жители, вызывая сразу к инстанции рядом с вертикалью. А ведь в их



Сушка корюшки

поселении есть избранная исполнительная власть. И собрание сельских депутатов. Чем более важным был занят этот тандем, когда у него под носом открытием рыбопромыслового участка № 935-р в местах общего доступа к рыбным угодьям обидели людей, фактически лишив их источника пищи? Неужели местная власть так слаба и формальна, если «не в курсе», не ведает, чем может обернуться для населения необдуманность решения, и потому вовремя об этом не просигналит?

Удивляет, что случилось это в местности, где издавна рыбы хватало всем и в погоне за прибылью не посягали на права соседей. Еще

двадцать лет тому назад здесь вел добычу мощнейший колхоз восточного побережья Корякии. На отведенных участках на реке вели заготовку рыбаки госпромхоза. Ловили, сушили и солили рыбу для оленеводческих звеньев. Объем общего улова превосходил нынешний. И никому не мешала россыпь многочисленных рыбалок местного населения. Лосося хватало и для Хаилино, где коренных жителей в два раза больше, чем в Вывенке.

Событие в Вывенке нерядовое. Потому что случилось на территории бывшего автономного округа, где до референдума 2005 года особый подход к нуждам коренного населения, к соблюдению его статуса был неоспоримым. Даже создание в 90-м общественной организации аборигенов — Ассоциации народов Севера — не нашло особого отклика у коренного этноса, по привычке полагававшего, что на народ работают официальные окружные власти. Но прежняя структура руководства демонтирована. Новая политика в отношении местного коренного населения не сложилась. Особый статус округа, обещанный референдумом об объединении, до сих пор не ввели, и, наверное, его коряки не скоро дождутся. А режим благоприятствования для аборигенов можно бы даровать. Хотя бы в благодарность за дружно проявленное ими согласие упразднить свою автономию. Теперь народ лишают традиционных рыбалок, а правды ищут за тысячу верст от места безобразия. За разрешением добывать пропитание на исконных землях аборигены должны будут идти на поклон к коммерсантам, которым посчастливилось оттяпать участки общего доступа.

Владимир Нутаюлгин,
«Абориген Камчатки» для ИЦ «Лач»

Ситуация, описанная в сообщении Владимира Нутаюлгина, к сожалению, типична для Камчатки. Точно такой же способ перехода традиционного участка коренных жителей села Ковран к сторонним арендаторам был описан в обращении жителей этого села в органы государственной власти в 2010 г.

Новые законодательные инициативы Минрегиона России в области традиционного рыболовства

9 февраля 2011 г. состоялось очередное заседание Рабочей группы по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере организации и регулирования рыболовства для обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

На нем обсуждался проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В данном случае имеются в виду изменения в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». 18 февраля законопроект был размещен на официальном сайте Минрегиона России.

Мы приводим текст этого законопроекта, для того чтобы читатели сами увидели, решает ли законопроект, предложенный Минрегионом России и поддерживаемый Росрыболовством, проблемы, о которых пишет автор с Камчатки. И почему сенатор А. С. Матвеев считает, что данный законопроект еще более ухудшит положение коренных народов.

ПРОЕКТ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации

Статья 1

Внести в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ

«О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, №52, ст.5270; 2006, №1, ст.10; №23, ст. 2380; № 52 ст. 5498; 2007, № 1, ст.23; № 17, ст.1933; № 50, ст. 6246; 2008, № 49, ст. 5748; 2010, №...) следующие изменения:

- 1) статью 1 дополнить пунктом 10.2 следующего содержания:
«10.2) традиционное рыболовство — деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов, осуществляемая в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации лицами из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — коренные малочисленные народы) и представителями этнических общностей, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, исторически осуществляющими виды традиционной хозяйственной деятельности и ведущими традиционный образ жизни этих народов, для удовлетворения личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности;»;
- 2) в части 1 статьи 2:
 - а) пункт 6 изложить в следующей редакции:
«6) учет интересов населения, для которого рыболовство является основой существования, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения;»;
 - б) дополнить пунктом 6.1 следующего содержания:
«6.1) обеспечение приоритетного права коренных малочисленных народов на добычу (вылов) водных биоресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации;»;
- 3) пункт 7 части 1 статьи 16 изложить в следующей редакции:
«7) традиционное рыболовство.»;
- 4) В части 2 статьи 18 исключить слова «рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации,»;
- 5) статью 25 изложить в следующей редакции:
«Статья 25. Традиционное рыболовство
1. Традиционное рыболовство осуществляется свободно, бесплатно, без ограничений по объему добычи (вылова) водных биоресурсов и без предоставления рыбопромыслового участка лицами из числа коренных малочисленных народов и представителями этнических общностей, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, исторически осуществляющими виды традиционной хозяйственной деятельности и ведущими традиционный образ жизни этих народов.
В целях обеспечения рационального использования водных биоресурсов для традиционного рыболовства устанавливаются ограничения в соответствии с пунктами 4, 5, 12, 12.1 части 1 статьи 26 настоящего Федерального закона. Обоснования установления указанных ограничений должны обеспечить лицам, для которых традиционное рыбо-

ловство является основным источником существования, наличие прожиточного минимума, определяемого для конкретного субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

2. Порядок осуществления традиционного рыболовства устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Традиционное рыболовство осуществляется в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Традиционное рыболовство может осуществляться за пределами мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации на водных объектах, определяемых для этих целей органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Лица, указанные в части 1 настоящей статьи могут осуществлять традиционное рыболовство на рыбопромысловых участках, предоставленных пользователям в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, с обязательным уведомлением пользователей рыбопромысловых участков.»;

- б) часть 1 статьи 26 дополнить пунктом 12.1 следующего содержания:
«12.1) предельный объем добычи (вылова) тихоокеанских лососей для календарного периода одним лицом, осуществляющим традиционное рыболовство, исходя из определенных объемов изъятия данных видов рыб для конкретного водного объекта»;
- 7) пункт 7 части 1 статьи 30 исключить;
- 8) часть 6 статьи 31 исключить;
- 9) пункт 4 части 1 статьи 33.2 исключить.

Статья 2

В абзаце 11 части первой статьи 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 17, ст. 1462; 2003, № 46, ст. 4444; 2004, № 45, ст. 4377; 2005, № 1, ст. 25; 2006, № 1, ст. 10; № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 21; № 17, ст. 1933; № 50, ст. 6246; 2008, № 49, ст. 5748; 2009, № 1, ст. 17; № 11, ст. 1261; №30, ст.3735; 2010, №...) слова «рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» заменить словами «традиционного рыболовства».

Статья 3

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Общины и иные объединения коренных малочисленных народов, осуществлявшие традиционное рыболовство до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняют право на добычу (вылов) водных биоресурсов до окончания срока действия соответствующих договоров.

Президент Российской Федерации

Д. Медведев

Комментарии и вопросы лидеров и экспертов АКМНСС и ДВ РФ к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и Информации к нему, представленной Минрегионом России 9 февраля 2011 г.

Изменение 1 отменяет целевое назначение рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, содержащееся в № 166-ФЗ, заменяя его на «деятельность... для удовлетворения личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности»;

Исключает общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации из сферы традиционного рыболовства.

Комментарий: предложенная норма необоснованно умаляет права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, содержащиеся в № 166-ФЗ. Сужает цели традиционного рыболовства, которое в описанном виде не может быть основой социально-экономического развития. Вылов рыбы общинами коренных малочисленных народов не будет признаваться, согласно законопроекту, традиционным рыболовством. Общины, наряду с другими юридическими лицами, осуществляющими рыболовство, будут причислены к пользователям водными биоресурсами, иными видами рыболовства (прибрежное и промышленное) со всеми вытекающими последствиями. Определение «традиционного рыболовства» противоречит нормам № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и нормам № 104-ФЗ Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Изменение 2 вводит принцип приоритетного права коренных малочисленных народов на добычу (вылов) водных биоресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Комментарий: норма подтверждает имеющееся право коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока без его раскрытия, Сейчас в № 166-ФЗ необходимо раскрыть этот принцип в связи с исключением слова «рыболовство» из статьи 48 ФЗ «О животном мире».

Изменение 3 исключает из перечня видов рыболовства рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, заменяя его понятием «традиционное рыболовство».

Последствия см. в комментарии к изменению 1.

Изменение 4 законопроекта исключает возможность формирования рыбопромысловых участков для осуществления «рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а также в целях осуществления традиционного рыболовства.

Комментарий: это является необоснованным умалением имеющих в № 166-ФЗ прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока осуществлять рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с предоставлением рыбопромыслового участка и без его предоставления.

Изменение 5 — новое изложение ст. 25.

В первом абзаце ч. 1 ст. 25 новой редакции предоставляется возможность осуществлять традиционное рыболовство свободно, бесплатно, без ограничений по объему добычи (вылова) водных биоресурсов и без предоставления рыбопромыслового участка. Исключается возможность предоставления лицам из числа коренных малочисленных народов и их общинам рыбопромыслового участка.

Во втором абзаце ч. 1 ст. 25 новой редакции вводятся ограничения по орудиям, способам добычи, времени добычи, что противоречит нормам ст. 49 ФЗ «О животном мире». А также ограничение на максимальный объем добычи (вылова) тихоокеанских лососей для календарного периода одним лицом, осуществляющим традиционное рыболовство, исходя из определенных объемов изъятия данных видов рыб для конкретного водного объекта (см. п. 12.1 ч. 1 ст. 26).

При этом «указанные ограничения устанавливаются при условии обеспечения лицам, для которых традиционное рыболовство является основным источником существования, прожиточного минимума, определяемого для конкретного субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».

Комментарий: предлагаемые нормы противоречивы. Предоставленное в первом абзаце части 1 новой редакции ст. 25 право «осуществлять традиционное рыболовство свободно, бесплатно, без ограничений по объему добычи (вылова) водных биоресурсов» опровергается текстом второго абзаца, где ограничения перечисляются. Критерии установления ограничений в третьем

абзаце прописаны неясно и вызывают множество вопросов. Каким образом эту норму будут применять? Что должен предоставить рыбак, не имеющий других источников для пропитания, кроме рыболовства, чтобы доказать, что его доходы ниже прожиточного минимума? Что значит, «при условии обеспечения прожиточного минимума»? Кто его обеспечит, кто рассчитает, соответствует ли стоимость выловленной рыбы прожиточному минимуму или нет? Или представители коренных малочисленных народов должны будут ходить на рыбалку с декларацией о доходах, чтобы подтвердить свое право на рыболовство «без ограничений»?

Абзац первой части 2 статьи 25 определяет, что традиционное рыболовство осуществляется в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Предоставляет возможность осуществлять традиционное рыболовство за пределами мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации на водных объектах, определяемых для этих целей органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства.

Комментарий: не возникнет ли опасность, что лица, осуществляющие традиционное рыболовство, окажутся в неравных стартовых условиях: кто-то может доехать до отдаленных водных объектов за пределами мест проживания и наладить там традиционное рыболовство, а кто-то нет. То есть малообеспеченные в этом случае могут потерять свое право осуществлять традиционное рыболовство, если им не будет предоставлена возможность рыбачить недалеко от места традиционного проживания.

Абзац второй части 2 новой редакции статьи 25 предоставляет право осуществлять традиционное рыболовство на рыбопромысловых участках, предоставленных пользователям в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, с обязательным уведомлением пользователей рыбопромысловых участков.

Комментарий: данная норма не раскрывает, что должно следовать за уведомлением пользователей рыбопромысловых участков. Какими нормами закона пользователи рыбопромысловых участков обязываются предоставлять коренным малочисленным народам осуществлять традиционное рыболовство свободно, бесплатно, без ограничений по объему добычи (вылова) водных биоресурсов после «уведомления»? Не создает ли это положение законопроекта предпосылки для конфликта интересов коренных малочисленных народов и пользователей рыбопромысловых участков, расположенных вблизи поселений коренных малочисленных народов и являвшихся традиционными местами лова?

Изменение 6 (повторный п. 6 в тексте законопроекта) исключает из перечня квот, которые ежегодно распределяются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства, квоту добычи (вылова) водных биоресурсов для обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (для хозяйственной деятельности общин).

Комментарий. Квота для осуществления традиционного рыболовства не вводится в данную статью законопроекта взамен исключенной.

При этом перечень остальных целевых квот в № 166-ФЗ сохраняется: промышленные квоты, прибрежные квоты, для осуществления рыболовства в научно-исследовательских и контрольных целях (научные квоты); для осуществления рыболовства в учебных и культурно-просветительских целях; для осуществления рыболовства в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; для организации любительского и спортивного рыболовства.

Вопрос: Из каких квот будет осуществляться традиционное рыболовство?

Не создает ли отсутствие специальной квоты для традиционного рыболовства предпосылки для конфликта интересов или зависимости коренных малочисленных народов от воли пользователей остальных квот?

Представим себе, что упомянутые выше коренные жители сел Вывенки и Коврана на Камчатке, уведомив пользователя, выйдут на свои бывшие традиционные участки (предоставленные сейчас иным пользователям для промышленного рыболовства с соответствующей квотой вылова) для осуществления своего права на традиционное рыболовство. То есть коренные жители будут вылавливать рыбу, являющуюся для них жизненно важным продуктом, «свободно, бесплат-

но, без ограничений по объему добычи (вылова) водных биоресурсов» из промышленной квоты, предоставленной пользователю, так как квоты для традиционного рыболовства не существует. Задумывался ли законодатель, к чему это может привести, предложил ли он способы регулирования такой ситуации? Нет! На практике, как сообщают нам из регионов, это приводит к заключению кабальных договоров между пользователем и коренными жителями.

Изменение 7 связано с изменением 6: при исключении квоты добычи (вылова) водных биоресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации будет нечего распределять в сфере традиционного рыболовства.

Изменение 8 исключает необходимость принятия решения о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование в отношении рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Заключение

Таким образом, предложенный Министерством регионального развития Российской Федерации законопроект, к сожалению, не устраняет правовых пробелов в правовом регулировании организации и осуществления традиционного рыболовства для поддержания традиционного образа жизни лиц из числа коренных малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, как это сказано в Информации Минрегиона России, представленной вместе с законопроектом 9 февраля 2011 года.

Напротив, законопроект содержит много неясностей и неопределенностей, которые могут породить новые проблемы в реализации положений данного законопроекта, а также создать почву для конфликта интересов коренных малочисленных народов и иных пользователей водных биологических ресурсов.

Это относится к проблеме подтверждения признаков бенефициаров права на традиционное природопользование, указанных в изменении 1, к проблеме реализации положений об уведомительном порядке осуществления традиционного рыболовства на рыбопромысловых участках, предоставленных пользователям в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, отсутствия специальной квоты для традиционного рыболовства, неясных критериев условий применения ограничений традиционного рыболовства.

Важнейшим недостатком рассматриваемого законопроекта является отсутствие в нем регулирования деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в сфере традиционного рыболовства, и значит, отсутствие для этих общин возможности развития традиционной хозяйственной деятельности на основе рыболовства.

Определение рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, содержащееся ныне в ст. 25 № 166-ФЗ, предполагает, с одной стороны, осуществление рыболовства для личных, семейных, домашних и иных нужд, с другой стороны, для развития хозяйственной деятельности общин в целях социального, экономического и культурного развития коренных малочисленных народов. Эта формулировка № 166-ФЗ соответствует нормам № 82-ФЗ и № 104-ФЗ в части определения целей и задач деятельности общин, и ее следует сохранить.

Намерение Минрегиона России исключить общины из субъектов традиционного природопользования и «поименовать их как пользователей водными биоресурсами по иным видам рыболовства (прибрежное и промышленное)», как предлагает Минрегион России в своей Информации, и «отразить в качестве одного из основных принципов законодательства о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов обеспечение приоритетного права общин и иных объединений коренных малочисленных народов на добычу (вылов) водных биоресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, согласно которому им должен быть предоставлен первоочередной выбор рыбопромысловых участков», противоречит нормам № 82-ФЗ и № 104-ФЗ.

Община по определению является некоммерческой организацией, имеющей право заниматься предпринимательской деятельностью в уставных целях. Но цели создания и деятельности

общины иные, чем у коммерческих организаций: «общины малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры» (ст. 1, № 104-ФЗ). Община, как некоммерческая организация, не может участвовать в конкурсах наряду с коммерческими организациями, где не может быть учтена ее специфика.

Как известно, немаловажную роль для принятия решения конкурсной комиссии о победителе конкурса играют предложения участника конкурса о размере платы, предлагаемой заявителем. В этой сфере община не может конкурировать с коммерческой организацией. Коммерческая организация может потерять выигранный рыбопромысловый участок, например, если в течение двух лет подряд улов будет менее половины предоставленной квоты. Но квоты бывают и завышены, иногда в разы, а коренные народы берегут ресурсы своих водных объектов. Поэтому в № 166-ФЗ такие нормы к традиционному рыболовству не применяются.

Не получив участка или лишившись его, община не сможет заниматься своей уставной деятельностью по поддержке социального, экономического и культурного развития коренных малочисленных народов: оказывать помощь малообеспеченным семьям, детям, старикам, творческим коллективам, поддерживать земляков в получении профессионального образования, предоставлять рабочие места коренным малочисленным народам и выплачивать им зарплату.

АКМНСС и ДВ РФ считает, что законопроект нуждается в доработке по указанным пунктам, о чем сообщалось в письмах на имя Президента, Председателя Правительства РФ, его заместителя и Министра регионального развития (см. приложение 2).

При доработке проекта федерального закона следует учесть рекомендации круглого стола, прошедшего в Хабаровске 29 сентября 2009 г. (приложение 1). В подготовке этих рекомендаций приняли участие не только представители коренных малочисленных народов, но и представители Росрыболовства и Минрегиона России, а также органов государственной власти Хабаровского и Камчатского края. Рекомендации были приняты единогласно и, по нашему мнению, должны были послужить основой для совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере организации и регулирования рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.



Приложение 1

РЕКОМЕНДАЦИИ**круглого стола «Нормативно-правовое регулирование и правоприменительная практика реализации прав коренных малочисленных народов в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов»**

г. Хабаровск 29 сентября 2009 г.

Мы, участники круглого стола «Нормативно-правовое регулирование и правоприменительная практика реализации прав коренных малочисленных народов в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов»,

отмечая определенную работу, проводимую органами государственной власти, общественными объединениями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — малочисленные народы Севера) по совершенствованию законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера,

учитывая тот факт, что действующее законодательство в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов не в полной мере обеспечивает реализацию прав малочисленных народов Севера на рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера,

принимаем следующие рекомендации:

обратиться в Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству с предложениями:

1. О внесении изменений в Федеральный закон от 20.12.2004 г. №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части:

1.1. Включения в основные понятия Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» термина, определяющего рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни и рыболовства в целях осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

1.2. Дополнения перечня субъектов осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера «иными объединениями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

1.3. Нормативного закрепления приоритетного доступа к водным биологическим ресурсам малочисленных народов Севера.

1.4. Разграничения квот водных биологических ресурсов, добываемых в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (п. 7 ст. 30; п. 6 ст. 34 для малочисленных народов Севера на два вида:

- для осуществления обеспечения традиционного образа жизни;
- для осуществления традиционной хозяйственной деятельности,

1.5. Дополнения ст. 18 положениями, касающимися обеспечения доступа лиц из числа малочисленных народов Севера и их общин на рыбопромысловые участки для рыболовства в целях осуществления традиционного образа жизни (личные нужды).

1.6. Предоставления рыбопромысловых участков лицам, относящимся к малочисленным народам Севера и их объединениям на внеконкурсной основе.

2. О внесении изменений в Федеральный закон «О животном мире» в части:

2.1. изложения абзаца 11 статьи 6 в новой редакции: «организация и регулирование промышленного, любительского и спортивного рыболовства, за исключением ресурсов внутренних вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, особо охраняемых территорий федерального значения, а также водные биоресурсы внутренних вод, занесенных в Красную книгу РФ, анадромных и катадромных видов рыб, трансграничных видов рыб; организация и регулирование прибрежного рыболовства (за исключением анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб), в том числе распределение прибрежных квот и предоставление рыбопромысловых участков»;

дополнения ст. 6.1 новым абзацем: «организация и регулирование рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных

малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе распределения квот и предоставления рыбопромысловых участков».

2.2. указания в ст. 42, что отношения в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов регулируются федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», федеральным законом «О животном мире», а также законами субъектов Российской Федерации.

Обратиться в Федеральное агентство по рыболовству с предложением рассмотреть вопросы:

1. О внесении в Правительство Российской Федерации проекта нормативно-правового акта об изменениях в Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 октября 2008 г. № 765 «О порядке подготовки и принятия решения о предоставлении водных биологических ресурсов, отнесенных к объектам рыболовства, в пользование» — об изложении пункта 13 в следующей редакции: «Общины в случае, указанном в пункте 3 настоящих Правил, обращаются в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с заявкой на предоставление водных биоресурсов в пользование для осуществления рыболовства в целях ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Основанием для подготовки решения о предоставлении водных биологических ресурсов в пользование для осуществления традиционного рыболовства лицам, относящимся к малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, являются списки таких лиц, сформированные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

2. О создании при Росрыболовстве постоянно действующей рабочей группы по вопросам правового регулирования осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с участием представителей Минрегиона России, других заинтересованных органов государственной власти, экспертов Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

ПРИНЯТО ЕДИНОГЛАСНО

Приложение 2

**Письмо Председателю Правительства Российской Федерации
В. В. Путину**

**(Копия: Первому заместителю Председателя Правительства Российской Федерации
Зубкову В. А.)**

Уважаемый Владимир Владимирович!

9 февраля 2011 г. на заседании межведомственной Рабочей группы по подготовке предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере организации и регулирования рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, созданной приказом Росрыболовства от 3 февраля 2010 г. № 60, был рассмотрен законопроект, подготовленный Минрегионом России «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части, касающейся регулирования рыболовства, осуществляемого коренными малочисленными народами.

Данный проект будет внесен в Правительство Российской Федерации до 1 марта 2011 г. во исполнение пункта 2 раздела II Протокола заседания Правительственной комиссии по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса от 7 декабря 2010 г. № 6.

Данный законопроект решает некоторые проблемы, стоящие сегодня в области рыболовства перед коренными малочисленными народами, в том числе позволит осуществлять традиционное рыболовство свободно, бесплатно, без ограничений по объему добычи (вылова) водных биоресурсов и без предоставления рыбопромыслового участка лицам из числа коренных малочисленных народов и представителям этнических общностей, не относящимся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающим в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной

деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, исторически осуществляющим виды традиционной хозяйственной деятельности и ведущим традиционный образ жизни этих народов.

Однако данный законопроект полностью исключает из Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» правовое регулирование деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, что противоречит целям и задачам Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации №132-р от 04.02.2009 г., в том числе задачам развития общин как одной из форм самоуправления малочисленных народов Севера, развития и модернизации традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, которая включает в себя поддержку форм малого и среднего предпринимательства малочисленных народов Севера, направленных на повышение эффективности традиционных видов хозяйственной деятельности, включая развитие системы финансовой поддержки, кредитования и лизинга; создание в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности цехов по первичной и глубокой переработке продукции оленеводства и других традиционных промыслов, в том числе с использованием современных технологий и др.

Согласно статье 1 № 104-ФЗ 2001 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», общины создаются «в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов коренных малочисленных народов», согласно ст. 5 этого же Федерального закона, «деятельность общин носит некоммерческий характер», а статьей 6 этого же закона «запрещаются организация и деятельность общин малочисленных народов в других целях, кроме целей, обозначенных настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, учредительными документами соответствующей общины малочисленных народов». Общины малочисленных народов, как и другие некоммерческие организации, могут заниматься предпринимательской деятельностью, если цели этой деятельности соответствуют целям создания общин и их уставу.

Община коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на сегодня является основным объединением малочисленных народов, которое совмещает в себе задачи социально-экономического и культурного развития этих народов. В течение 10 лет с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, объединения коренных малочисленных народов последовательно проводили политику создания и экономического развития общин коренных малочисленных народов.

В Российской Федерации были реализованы 3 федеральные целевые программы, а также многочисленные региональные целевые программы и подпрограммы по социально-экономическому развитию коренных малочисленных народов, призванные сформировать условия для устойчивого развития общин коренных малочисленных народов за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

Сейчас, по закону № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», с учетом налогового и гражданского законодательства, общины — полноценные субъекты осуществления рыболовства. Они не освобождаются ни от платы за ресурс (за предоставление права вылова), являются плательщиками сбора за пользование объектами водно-биологических ресурсов (333.1 НК), не освобождены ни от налогов на прибыль, ни от различных отчислений как работодатели.

Для большинства представителей коренных малочисленных народов, проживающих в сельской местности, община — это единственное место работы, способ заработать трудовую пенсию, получить пособия и т. д. Во многих поселках община — «градообразующее» предприятие.

Развитие рыболовства как вида экономической деятельности, осуществляемой общинами коренных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, является гарантией стабильности и эффективности работы общин и социально-экономического развития сельских поселений от Мурманской области, до Чукотки и Приморья.

Как показала практика последних двух лет, общины коренных малочисленных народов не в состоянии конкурировать на конкурсах по получению рыбопромысловых участков с коммерческими компаниями и в результате теряют традиционные рыболовные участки в местах своего проживания, выставяемые на конкурсы. Это связано со многими факторами: включение в перечни участков

для промышленного рыболовства участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, недостатки распространения информации об условиях конкурсов в отдаленные поселки, коррупцией при их проведении, недостатком правовой грамотности коренного населения. Все это приводит к утрате общинами экономической основы для развития рыболовства как традиционного вида деятельности.

Отсутствие в данном законопроекте правового регулирования деятельности общин коренных малочисленных народов, занятых в сфере рыболовства, крайне негативно скажется на их экономическом состоянии, разрушит многолетнюю работу органов государственной власти федерального и регионального уровней, самих коренных малочисленных народов, направленную на устойчивое развитие этих общин.

Считаем, что вследствие принятия такого законопроекта Российская Федерация не сможет реализовать Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, что создаст угрозу сохранению и устойчивому развитию самих коренных малочисленных народов.

Уважаемый Владимир Владимирович! Просим учесть вышеизложенное при рассмотрении данного законопроекта Правительством Российской Федерации и отправить его на доработку с целью внесения в него соответствующих изменений в части правового регулирования рыболовства общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

С уважением,
Президент Ассоциации

С. Н. Харючи



(материалы подготовлены О. А. Мурашко)



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ УДЕЛИЛ ОСОБОЕ ВНИМАНИЕ УРЕГУЛИРОВАНИЮ ВОПРОСОВ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТРАДИЦИОННОГО РЫБОЛОВСТВА

23 ноября 2010 года Пленумом Верховного Суда Российской Федерации¹ было принято Постановление № 27 «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства»² (далее — Постановление).

Содержание пункта 9 указанного Постановления направлено на урегулирование вопросов судебной практики по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — малочисленные народы), для которых предусмотрены особые условия рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности этих народов.

Несмотря на безусловную необходимость и важность разъяснения судам применения норм права в отношении малочисленных народов, необходимо обратить внимание на то, что при применении пункта 9 Постановления могут возникнуть последствия, которые приведут к ухудшению социально-экономического положения представителей малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни и осуществляющих традиционное рыболовство.

Обеспокоенность вызывают неточности и некорректное толкование законодательства, получившие отражение в указанном пункте Постановления.

Так, в Постановлении указано, что «коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации вправе осуществлять традиционное рыболовство в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности», что полностью соответствует статье 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».³

Однако далее суд ошибочно связал возможность осуществления традиционного рыболовства в местах традиционного проживания и осуществления традиционной хозяйственной деятельности с территориями традиционного

природопользования, указав, что «территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности федерального, регионального и местного значения образуются на основании решений соответственно Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (статьи 6, 7 и 8 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации)». А это не так.

На основании решений Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления образуются территории традиционного природопользования — особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (ст. 1 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁴). И в настоящее время на основании этого закона создано очень небольшое количество региональных территорий всего в нескольких субъектах России.

Места же традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, о которых и идет речь в статье 25 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», утверждаются Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁵).

В данном случае при определении места осуществления малочисленными народами традиционного рыболовства судам следует руководствоваться Перечнем мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, утвержденным Распоряжением Правительства

Российской Федерации 8 мая 2009 г. № 631-р⁶, в котором указаны все территории, на которых и осуществляют традиционную хозяйственную деятельность (в том числе и рыболовство) малочисленные народы.

Именно с этими «местами традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности» законодатель связывает право на осуществление традиционных видов деятельности малочисленных народов, а не с «территориями традиционного природопользования». И если суды при рассмотрении данной категории дел, будут пытаться распространять право осуществления традиционного рыболовства исключительно на территории традиционного природопользования, то данное право будет незаконно ограничено по кругу лиц и территории применения.

И второй момент, на который хотелось бы обратить внимание, это абзац 5 пункта 9 Постановления. Здесь, суд, пытаясь установить критерии этнической идентификации, указал, что: «Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации, вправе самостоятельно определить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако заявление указанным лицом о своей принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации само по себе не может повлечь предоставление ему прав на осуществление традиционного рыболовства, если будет установлено, что это лицо не восприняло язык, национальную культуру, традиционные образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности».

Безусловно, при рассмотрении судами дел, где идет речь об особых правах малочисленных народов, есть необходимость устанавливать национальность. Но сегодня в России эта процедура не установлена и пользование этими правами ставится в некоторых случаях под сомнение. При этом предложенная в Постановлении процедура установления национальной принадлежности не соответствует нормам российского и международного права и не решает вопроса о национальности по существу.

Так, Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» определено, что «коренные малочисленные народы Российской Федерации (далее — малочисленные народы) — это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие тра-

диционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями».

Как мы видим, при определении этнических критериев лиц, относящих себя к коренным малочисленным народам, обязательное знание родного языка не указано. Таким образом, законодатель учел, что малочисленные народы прошли длительный путь ассимиляции и русификации в рамках осуществляемой долгие годы государственной национальной политики. Для большинства представителей данных народов родным языком стал русский, что отражено в переписях населения СССР и Российской Федерации начиная с 1959 г. Сегодня же, к сожалению, говорить о том, что все лица, относящиеся к малочисленным народам, владеют родными языками, не приходится. Возрождение языковой культуры началось не так давно, и это является в том числе и сферой деятельности органов государственной власти России. Так, например, пунктом 25 Плана мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2009 г. № 1245-р)⁷, предусмотрена разработка и издание учебно-методических мультимедийных пособий для изучения родных языков и национальной культуры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Поэтому выяснение судом при рассмотрении дел этой категории факта, восприняло ли лицо родной язык, кроме того что вызовет дополнительные расходы на судопроизводство, будет еще и неэффективным.

То же самое можно сказать и о восприятии национальной культуры.

А в отношении установления факта восприятия традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности, то в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» традиционный образ жизни — это исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации, проживания, самобытной культуры, сохранении обычаев и верований. И в данном случае судам, вероятно, стоит руководствоваться Перечнем видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (утв. распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г.

631-р⁸). В соответствии с пунктом 6 указанного перечня к таким видам относится рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел) и реализация водных биологических ресурсов.

Также остается непонятным, что в контексте данного постановления означает слово «восприняли». В материалах из Википедии⁹ «восприятие» означает «познавательный процесс, формирующий субъективную картину мира. Это психический процесс, заключающийся в отражении предмета или явления в целом при его непосредственном воздействии на рецепторные поверхности органов чувств». Так какими же критериями будут пользоваться судьи, устанавливая факт, «что это лицо не восприняло язык, национальную культуру, традиционный образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности»?

Таким образом, установление судом в ходе производства по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи водных биологических ресурсов малочисленными народами, факта «восприятия языка, национальной культуры, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности данной этнической общности», будет фактически невозможно без привлечения к участию в судебном разбирательстве экспертов (этнографов, психологов, лингвистов и т. д.) в области языка, национальной культуры, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности данной этнической общности и будет противоречить Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», которым предусмотрено лишь четыре критерия отнесения лиц к малочисленным народам: проживание на территориях традиционного расселения своих предков; сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; численность не более 50 тысяч человек; осознание себя самостоятельными этническими общностями.

Рассмотрим подробнее эти критерии.

«Проживание на территориях традиционного расселения своих предков» — эти территории утверждены распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р (Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации) и Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 («О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации»), в котором со-

держатся наименования субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы.

«Сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы» — виды традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждены распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р.

«Насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек» — перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержден распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р).

«Осознающие себя самостоятельными этническими общностями» — в данном случае включению в перечень коренных малочисленных народов предшествует процесс коллективного осознания членами некой этнической общности своей самостоятельности, отличной от других, и который подтверждается исследованиями и заключениями ученых историков, этнологов, а также данными переписей населения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что применение в судебной практике разъяснений, приведенных в п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда №27 от 23 ноября 2010 г., в существующем виде может привести к судебным ошибкам, злоупотреблениям и общему ухудшению положения представителей малочисленных народов.

Во избежание судебных ошибок, ограничения прав малочисленных народов и обеспечения качественного правосудия Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с просьбой о принятии мер к устранению неточностей, содержащихся в п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов, и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства», и выразила готовность оказать любую консультативную и экспертную помощь по вопросам, касающимся защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Но до настоящего времени ответ не получен.

Ю. Я. Якель, О. А. Мурашко

¹ Пленум Верховного Суда рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики и анализа судебной статистики, и дает судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства Российской Федерации в форме постановлений (см. Регламент Верховного Суда Российской Федерации, утв. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 22 декабря 2009 г. № 29).

² Российская газета. 2010. № 271.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52 (часть I). Ст. 5270.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2493.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 876.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 20. Ст. 2493.

⁹ <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

Приложение

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 ноября 2010 г. № 27

«О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства»

(Извлечение)

Обсудив материалы проведенного изучения практики применения судьями части 2 статьи 8.16, части 2 статьи 8.17 и части 2 статьи 8.37 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в целях обеспечения единообразия судебной практики Пленум Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьей 126 Конституции Российской Федерации, постановляет дать следующие разъяснения...

9. Действующим законодательством о рыболовстве и сохранении водных биоресурсов для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации предусмотрены особые условия рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности этих народов (далее — традиционное рыболовство).

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации вправе осуществлять традиционное рыболовство в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности в соответствии с правилами рыболовства для отдельных рыбохозяйственных бассейнов в пределах квот добычи (вылова) водных биоресурсов,

выделенных субъектам Российской Федерации для обеспечения данного вида рыболовства, с применением традиционных методов добычи (вылова) водных биоресурсов, если такие методы прямо или косвенно не ведут к снижению биологического разнообразия, не сокращают численность, устойчивое воспроизводство объектов животного мира, не нарушают среду их обитания и не представляют опасности для человека (статья 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», Порядок осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный приказом Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству от 11 апреля 2008 г. № 315).

Территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности федерального, регионального и местного значения образуются на основании решений соответственно Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

(статьи 6, 7 и 8 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 8.17 и частью 2 статьи 8.37 КоАП РФ, совершенных лицами, которые утверждают, что они относятся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, необходимо учитывать следующее.

Субъектами, на которых распространяются условия осуществления традиционного рыболовства, являются лица, относящиеся к таким коренным малочисленным народам, и их общины (часть 1 статьи 25 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»). Перечни коренных малочисленных народов Российской Федерации, а также Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

утверждены Правительством Российской Федерации (постановление от 24 марта 2000 г. № 255 с последующими изменениями, распоряжение от 17 апреля 2006 г. № 536-р).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, согласно части 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации, вправе самостоятельно определить свою национальную принадлежность к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако заявление указанным лицом о своей принадлежности к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации само по себе не может повлечь предоставление ему прав на осуществление традиционного рыболовства, если будет установлено, что это лицо не восприняло язык, национальную культуру, традиционные образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности.

Председатель
Верховного Суда
Российской Федерации

В. Лебедев

Секретарь Пленума,
судья Верховного Суда
Российской Федерации

В. Дорошков



РАЗРАБОТКА ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКЕ СЕВЕРНОГО ОЛЕНЕВОДСТВА



В связи с отклонением Государственной Думой 16 января 2009 года проекта Федерального закона № 220824-3 «О северном оленеводстве» Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов была проведена работа по выявлению мнений субъектов Российской Федерации по вопросу о целесообразности разработки и принятия федерального закона о поддержке северного оленеводства. Органы государственной власти всех субъектов Российской Федерации, на территории которых коренные малочисленные народы занимаются ведением домашнего оленеводства, выразили единодушное мнение о необходимости регулирования этих отношений в рамках федерального закона. С учетом данной позиции субъектов Российской Федерации Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов принял решение о разработке проекта специального федерального закона о государственной поддержке северного оленеводства как этнообразующего и этносохраняющего вида традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и образовал для этого рабочую группу.

В состав рабочей группы вошли представители профильных комитетов Государственной Думы, Минрегиона России и Минсельхоза России, представители органов государственной власти Республики Саха (Якутия), Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, Союза оленеводов России, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, специалисты и эксперты в области земельного кадастра, подготовки кадров и этнологии.



Рабочая группа подготовила концепцию проекта федерального закона, которая существенно отличается от ранее разрабатываемых законопроектов. В то же время в июне 2010 года Минсельхоз России высказал свою позицию о нецелесообразности разработки законопроекта в виде самостоятельного специального закона и предложил продолжить работу над законопроектом в форме внесения измене-

Рабочая группа подготовила концепцию проекта федерального закона, которая существенно отличается от ранее разрабатываемых законопроектов. В то же время в июне 2010 года Минсельхоз России высказал свою позицию о нецелесообразности разработки законопроекта в виде самостоятельного специального закона и предложил продолжить работу над законопроектом в форме внесения измене-



ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной поддержки северного оленеводства, включая и Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства». Однако последующая работа, проведенная аппаратом Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов и сотрудниками Центра правовых проблем северных территорий в этом направлении, показала бесперспективность разработки законопроекта в предлагаемой Минсельхозом России форме, поскольку любые попытки внести изменения в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» в части северного оленеводства существенно изменяли структуру данного законодательного акта.

В связи с необходимостью согласования позиций с Минсельхозом России работа над законопроектом временно приостановлена.

В то же время следует заметить, что в случае получения поддержки со стороны Правительства Российской Федерации данный законопроект имеет перспективу быть внесенным в Государственную Думу в качестве консолидированной законодательной инициативы Совета Федерации совместно с законодательными (представительными) органами ряда северных субъектов Российской Федерации.

Михаил Тодышев,
заместитель руководителя аппарата
Комитета Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов



ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ?

1 марта на официальном сайте¹ Министерства регионального развития Российской Федерации² был размещен проект новой редакции Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Предложенная редакция вызвала большой резонанс среди представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — малочисленные народы). Но прежде чем обсудить данный законопроект, предлагаю вспомнить историю этого закона.

История

Создание особых условий на территориях проживания малочисленных народов для осуществления и сохранения ими традиционного образа жизни уходит корнями в далекое прошлое. В царской России Уставом об управлении инородцев от 22 июля 1822 года³ предусматривалось, что «Кочующие инородцы для каждого поколения имеют назначенные во владение земли (п. 26). Подробное разделение участков сих земель зависит от самих кочующих по жеребью или другим обыкновениям (п. 27). Инородцы имеют свободу заниматься земледелием, скотоводством и местными промыслами на водах и землях, каждому роду назначенных (п. 26)». Для бродячих инородцев или ловцев, тоже предусматривались особые условия землепользования: «Им назначаются по удобности целыя полосы земли и определяются токмо границы оных с землями, оседлым жителям и кочующим инородцам принадлежащим... На занимаемой ими полосе позволяется им переходить для промыслов из уезда в уезд и из Губернии в Губернии, без всякого стеснения (п. 62)». На территориях проживания и осуществления хозяйственной деятельности малочисленных народов запрещалось самовольно селиться другим Россиянам (п. 31). Малочисленные народы освобождались от уплаты налогов, от рекрутской повинности и других государственных обременений (п. 42, 44). На территориях их проживания запрещался ввоз и продажа горячительных напитков (п. 46, 47).

В советское время традиции об установлении особых условий управления для малочисленных народов были сохранены и отражены в ряде актов.

В 1992 году Президент России издал Указ «О неотложных мерах по защите мест прожива-

ния и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера». Во исполнение этого указа во многих субъектах России были предприняты меры по организации территорий традиционного природопользования.

В 2001 году, как уже говорилось выше, был принят закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁴ (далее Закон о ТТП), и процесс принятия мер по охране исконной среды обитания в субъектах был остановлен. Более того, после принятия Закона о ТТП многие существующие территории были ликвидированы с целью их регистрации по правилам установленным новым законом.

В этом году Закону о ТТП будет 10 лет, а идея законодателя установить особый режим использования и охраны земель и ресурсов на территориях проживания и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренными малочисленными народами так и не осуществилась.

Таким образом, историческая преемственность законодательного регулирования создания и функционирования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов в России фактически утрачена, что самым негативным образом уже сказывается на сообществах малочисленных народов.

О действующей редакции Закона о ТТП

Законом о ТТП установлено, что территории традиционного природопользования — это особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами. Особо охраняемые природные территории — это участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны (преамбула Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ⁵).

Зачем же нужен такой режим на территориях традиционного природопользования? Ответ

очевиден. Для предотвращения угроз нарушения исконной среды обитания или причинения ущерба традиционному природопользованию и традиционному образу жизни малочисленных народов. Сегодня такие угрозы практически всегда существуют, когда в местах проживания и ведения хозяйственной деятельности этих народов начинается осуществление хозяйственной деятельности, не являющейся для них традиционной (разработка и добыча полезных ископаемых, строительство трубопроводов, ГЭС и иных объектов, рубки леса и т. д.). Негативное влияние, которое оказывается такой хозяйственной деятельностью, порой бывает неустранимо на протяжении многих десятков лет. Все чаще мы сталкиваемся и с тем, что коммерческое освоение природных ресурсов приводит к сокращению охотничьих и рыболовных угодий, оленьих пастбищ и утрате тех природных ресурсов, которые составляют основу традиционного природопользования и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов⁶.

Исходя из особенностей правового режима, ТТП относятся к ООПТ федерального, регионального и местного значения. И отнесение ТТП к территориям различного значения напрямую зависит от того, в чьей собственности находятся объекты, входящие в границы образуемой ТТП. Порядок образования ТТП осуществляется соответственно: федерального значения — решениями Правительства РФ, регионального — решениями органов исполнительной власти субъектов РФ, местного — решениями органов местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. Подача обращения об образовании ТТП лицами, относящимися к малочисленным народам, их общинами или уполномоченными представителями в соответствующие органы является единственным условием, после которого начинается процедура рассмотрения соответствующего обращения об образовании ТТП.

Среди важнейших особенностей правового режима ТТП усматриваются положения о том, что:

— в случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных или муниципальных нужд лицам и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием;

— пользование природными ресурсами, находящимися на ТТП, для осуществления предпри-

нимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования;

— установления сервитутов, если это не нарушает правовой режим ТТП;

— безвозмездное пользование общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на ТТП, для личных нужд.

Подводя итог вышесказанному, можно с уверенностью сказать, для чего необходимо создавать ТТП в соответствии с ныне действующей редакцией Закона о ТТП. Во-первых, такие территории, приобретают статус особо охраняемых территорий и на них должен быть установлен особый режим использования, что позволит изъять земли и другие обособленные объекты, находящиеся в границах ТТП, из хозяйственного оборота, ограничив там ведение хозяйственной деятельности, не являющейся традиционной для малочисленных народов и которая может нанести вред исконной среде обитания, традиционному образу жизни малочисленных народов и биологическому разнообразию на данной территории. Таким образом, могут быть созданы благоприятные условия для сохранения и развития традиционного образа жизни и самобытной культуры этих народов. А во-вторых, при образовании ТТП малочисленные народы получают возможность реального участия в управлении, охране и принятии решений, касающихся функционирования данной территории.

Но, к сожалению, сегодня процесс создания ТТП практически полностью остановлен. До настоящего времени не создано ни одной ТТП федерального значения, хотя распоряжения Правительства Российской Федерации о необходимости разработки соответствующих нормативных актов в целях реализации Закона о ТТП принимались с 2002 года. Последним в этом ряду стал План мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132-р.⁷ Пунктом 8 Плана предусмотрено в 2009–2011 гг. создание модельных территорий традиционного природопользования федерального значения. Интересно, что спустя десятилетие⁸ предусмотрено создание не реальных, а лишь модельных территорий. Но и этот пункт до настоящего времени не реализован, и причиной тому явилось несовершенство законодательства.

Для устранения пробелов в действующем Законе о ТТП Минрегионом была подготовлена

новая редакция вышеупомянутого закона (далее — законопроект).

Давайте рассмотрим предложенный законопроект с точки зрения совершенствования механизмов создания и функционирования данных территорий.

Так законопроектом вводится новый понятийный аппарат, которым предлагается изменение устойчиво используемых терминов, при этом, вводя новые понятия, не расшифровываются их значения. Так, предлагая новое значение понятия «традиционное природопользование», которое действительно нуждалось в доработке в части отражения не только исторически сложившихся способов жизнеобеспечения, но и реально практикуемых, разработчики не улучшили, а значительно ухудшили его, поскольку теперь в нем используются словосочетания, сами по себе нуждающиеся в дополнительном пояснении. Далее, законопроектом вводятся термины «традиционный образ жизни», «представители других этнических общностей», уже закрепленные в Федеральных законах «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ⁹ (статья 1), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ¹⁰ (статья 1), и по смыслу они ничем не отличаются от действующих редакций. Это является нецелесообразным, избыточным правовым регулированием, и, кроме того, внесение терминов с аналогичными названиями и другими трактовками в законодательстве является недопустимым и невозможным для применения.

Другие термины, вносимые законопроектом: «традиционная хозяйственная деятельность», «иная традиционная деятельность» и «объединения малочисленных народов» — действительно необходимы, но, к сожалению, разработчики при попытке создания понятийного аппарата не учли нормы действующего законодательства, особенности правового регулирования такой специфической области и сложившуюся практику их применения. Такой подход в процессе использования данных норм создаст препятствия для реализации прав, регулируемых иным законодательством.

Но самым серьезным изменением, вносимым в Закон о ТТП, является изменение самого подхода к тому, что такое территории традиционного природопользования. Ранее, как уже говорилось выше, эти территории определялись как особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни

ни малочисленными народами, теперь же это *участки земли, акватории с особыми условиями использования*, на которых располагаются природные комплексы и объекты, используемые для осуществления традиционного природопользования. Предлагаемое определение фактически не имеет юридического смысла и не может определить статус территорий традиционного природопользования. Тем не менее законопроектом предлагается полностью исключить территории традиционного природопользования из состава земель, предусмотренных частью 1 статьи 7¹¹ Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ¹², а именно из состава «земель особо охраняемых территорий и объектов». Это противоречит нормам международного права и нормам федерального законодательства об установлении особого режима использования и охраны на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и защите исконной среды обитания: Федеральному закону «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ¹³ (статья 4); Земельному кодексу Российской Федерации (статья 7 п. 3, 94, 95, 97); Лесному кодексу Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ¹⁴ (статья 48); Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ¹⁵ (статьи 3, 11, 29, 54) и др.

Предложения законопроекта в этой части, приводят к полному изменению статуса территорий традиционного природопользования, поскольку из особо охраняемых природных территорий переводят их в статус, который не определен в федеральном законодательстве. Сегодня территории традиционного природопользования являются одним из видов особо охраняемых территорий, а эффективность этого статуса при сохранении объектов природы, которая и необходима на территориях традиционного природопользования, проверена практикой. Если разработчики проекта закона хотели уйти от понятия «особо охраняемые природные территории», которые создаются с целью сохранения природных ландшафтов, объектов растительного, животного мира, имеющих особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, то это не означает, что территории традиционного природопользования не могут быть созданы и функционировать как один из видов особо охраняемых территорий, предусмотренных статьями 94 и 97 Земельного кодекса Российской Федерации. Такой подход уже был предложен Комитетом по природным ресурсам и экологии Государственной Думы в принятом в первом чтении 5 ноября 2008 года проекте федерального зако-

на № 97705-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части приведения Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» в соответствие с действующим законодательством)¹⁶, которым территории традиционного природопользования были отнесены к особо охраняемым территориям. Необходимо пояснить, что сохранение природных комплексов и объектов должно являться ключевой задачей Закона о ТТП. Без сохранения природы невозможно сохранить традиционный образ жизни малочисленных народов, поскольку он полностью связан с природопользованием. Без специальных мер сохранения исконной среды обитания малочисленных народов и сохранения биологического биоразнообразия, которое невозможно представить без сохранения природных комплексов, будет невозможно сохранение и развитие традиционных видов хозяйственной деятельности. Безусловно, цели создания территорий традиционного природопользования отличны от создания иных видов особо охраняемых природных территорий, но это отличие заключается не в том, что не нужен особый режим охраны природы, а в том, как данные территории используются. Если особо охраняемые территории создаются с целью сохранения природных ландшафтов, объектов растительного животного мира и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных, культурных целях и для регулируемого туризма, то территории традиционного природопользования образуются также с целью сохранения объектов природы и биологического разнообразия, но предназначены для ведения традиционного природопользования, сохранения образа жизни и культуры коренных малочисленных народов. В своей традиционной хозяйственной деятельности эти народы используют нормы обычного права, обеспечивающие охрану, неистощительное природопользование и возобновляемость биологических ресурсов, что полностью согласуется как с целями, так и с режимами практически всех ныне существующих особо охраняемых природных территорий.

Кроме того, изменение ключевого понятия «территории традиционного природопользования», а следовательно, и всего смысла закона, не соответствует Поручению Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2009 г. № ДК-П16-2033, в соответствии с которым предлагалось при разработке новой редакции закона обратить особое внимание на сохранение статуса особо охраняемых территорий.

Далее, законопроектом предусмотрено, что процесс образования территории традицион-

ного природопользования организуется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в том числе и на основании обоснованного предложения, поступившего от объединений малочисленных народов Севера в высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (статья 4). Однако далее по тексту проекта закона нигде не раскрываются критерии «обоснованного предложения», порядка его подачи, порядка рассмотрения и перечня причин отказа в удовлетворении предложения. Такая норма только ухудшает, по сравнению с действующей редакцией закона о ТТП, возможность обращения малочисленных народов за образованием территорий традиционного природопользования и опять же так и не достигает целей изменения закона, то есть совершенствования процесса образования территорий традиционного природопользования. Кроме того, несправедливо из числа заявителей, которые могут обратиться в Правительство Российской Федерации, исключены лица, относящиеся к малочисленным народам.

Статьей 8 проекта Закона предусмотрено установление в границах территории традиционного природопользования правового режима охраны. Режим охраны всегда предполагает наличие четких запрещаемых и разрешаемых видов деятельности. Однако в законопроекте этого нет. Указание на то, что в границах территорий традиционного природопользования **могут** ограничиваться или запрещаться перечисленные виды деятельности, на практике будет означать, что никаких запретов и ограничений на данных территориях не будет, так как непонятно, по каким критериям и какими органами власти будут приниматься решения об ограничении или запрещении деятельности в границах территорий традиционного природопользования.

Кроме того, в ч. 5 ст. 8 отсутствует самое главное положение о том, что должна запрещаться или ограничиваться любая **намечаемая или осуществляемая хозяйственная и иная деятельность**, способная оказать прямое или косвенное воздействие на исконную среду обитания и традиционные образ жизни, природопользование, хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов.

Таким образом, в предлагаемой статье отсутствуют ключевые элементы для обеспечения особых условий использования участков земли и акваторий, заявленных в статье 1 законопроекта. А именно отсутствуют механизмы обеспечения этого режима, санкции за его нарушение и чем они предусмотрены. Это важно для реализации данной нормы, поскольку сегодня ни в Кодексе об административных правонарушениях

Российской Федерации, ни в Уголовном кодексе Российской Федерации не предусмотрено ответственности за нарушение режима территорий традиционного природопользования. Отсутствие конкретного механизма организации охраны и мер ответственности будет препятствовать достижению целей законопроекта, установленных статьей 3.

Положениями Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации установлено, что для достижения основной цели Концепции необходимо решение ряда задач, среди которых сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов Севера. Решение данной задачи предусматривает установление правового режима охраны территорий традиционного природопользования с обеспечением доступа малочисленных народов Севера к управлению данными территориями. Представленный же законопроект не вводит специальных мер по охране территорий и не предусматривает механизма обеспечения доступа малочисленных народов к управлению данными территориями.

Статья 9 проекта закона «Особенности использования природных ресурсов в границах территорий традиционного природопользования» является отсылочной и не несет в себе каких бы то ни было заявленных в ее названии особенностей использования природных ресурсов в границах территорий традиционного природопользования, в связи с чем не достигаются заявленные в статьях 1, 3 такие цели образования территории традиционного природопользования, как обеспечение особых условий использования участков земли и акваторий и доступа к ресурсам традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

В проекте закона отсутствуют конкретные меры, которые направлены на достижение целей закона, а именно меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера, обеспечению устойчивого развития малочисленных народов Севера, сохранения культурного наследия малочисленных народов Севера, сохранения на территориях традиционного природопользования ресурсов традиционного природопользования и обеспечения условий доступа к ним коренных малочисленных народов.

Отсутствие в законопроекте переходных положений для уже созданных и функционирующих территорий традиционного природопользования регионального и местного значения ставит под угрозу их дальнейшее существование, что недо-

пустимо, поскольку это будет ухудшать условия жизнедеятельности малочисленных народов, которые существовали до принятия рассматриваемого законопроекта, в тех регионах, где образованы территории традиционного природопользования.

Кроме вышеуказанных недостатков законопроекта, он содержит положения, которые входят в противоречие с действующим российским законодательством и при этом не содержит предложений по внесению изменений в иные законодательные акты Российской Федерации. Это затрудняет возможность оценить последствия принятия этого закона для всего комплекса законодательства.

Таким образом, представленный на сайте Минрегиона проект Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» так и не урегулировал основные пробелы и коллизии действующей редакции закона о ТТП и не улучшил положение в соответствии с недавно принятыми актами Правительства Российской Федерации.

Кроме устранения вышеизложенных противоречий, представляется целесообразным дополнить действующий Закон о ТТП статьями:

- содержащими конкретизацию вопросов управления и контроля в области организации и функционирования ТТП;
- раскрывающими вопросы подачи и рассмотрения предложений об образовании ТТП;
- положениями о Советах ТТП, которые могли бы быть координационным органом, созданным для обеспечения единства управления и контроля на ТТП с учетом традиций и обычаев коренных малочисленных народов и состоящего из представителей коренных малочисленных народов и их общин, осуществляющих свою деятельность на ТТП;
- нормами, предусматривающими порядок возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания, традиционному образу жизни, традиционному природопользованию, традиционной хозяйственной и иной деятельности коренных малочисленных народов в пределах границ ТТП и условия выплат компенсаций ограничения традиционного образа жизни, осуществления традиционного природопользования, традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в пределах границ ТТП в связи с осуществлением физическими и юридическими лицами хозяйственной и иной деятельности;
- положениями, конкретизирующими субъектов, имеющих право осуществлять охрану окружающей среды и объектов историко-куль-

турного наследия на ТТП, например, с помощью создания специальной государственной инспекцией по охране ТТП федерального значения;

- положениями об обязательном проведении этнологической экспертизы в случаях изменения границ, реорганизации, ликвидации ТТП;
- нормами, определяющими права государственных инспекторов по охране ТТП;
- положениями и порядке решения споров в области образования и функционирования ТТП;
- переходными положениями для ТТП, образованных до вступления в силу изменений Федерального закона, которые бы устанавливали либо их сохранение, либо упрощенную процедуру образования.

Данные предложения, являются необходимым минимумом для совершенствования Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и его дальнейшей реализации.

Хотелось бы поддержать предложение одного из лидеров движения в позиции о том, что проект такого важного закона для коренных малочисленных народов, как закон о ТТП, должен пройти процедуру публичных обсуждений, как это предусмотрено Указом Президента РФ от 09.02.2011 № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»¹⁷.

Ю. Я. Якель
почетный адвокат,
директор эколого-правового центра КМН ПК

¹ См. http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/827.html.

² Минрегион России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в том числе и в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации (Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40, Собрание законодательства Российской Федерации. 2005, № 5. Ст. 390).

³ См. Статус малочисленных народов России: правовые акты./Сост. В. А. Кряжков, Москва, 1999, С. 8–26.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

⁵ Собрание законодательства РФ, 1995, № 12, ст. 1024.

⁶ Более подробно о целях образования территорий традиционного природопользования см.: *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. Москва, 2010. С. 246; *Мурашко О. А.* Мир коренных народов — Живая Арктика. Москва, 2001. С. 51; *Якель Ю. Я.* Образование территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Москва, 2009. С. 3–4.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 36. Ст. 4364.

⁸ Федеральный закон о «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» принят в мае 2001 года.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18 Ст. 2208.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

¹¹ Частью 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрен перечень состава земель, которые подразделяются по целевому назначению на семь категорий. Это земли: сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; особо охраняемых территорий и объектов; лесного фонда; водного фонда; запаса. В соответствии с ч. 2 этой же статьи установлено, что все земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 23. Ст. 2381.

¹⁶ <http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/>

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 2011, № 7. Ст. 939.



**О ПОРЯДКЕ ОБРАЗОВАНИЯ
ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
В СООТВЕТСТВИИ С ПРОЕКТОМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ТЕРРИТОРИЯХ
ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

1 марта 2011 на официальном сайте Министерства регионального развития Российской Федерации (http://minregion.ru/documents/draft_documents/827.html) был размещен проект федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее — Проект).

Проектом предлагается изменение порядка образования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее ТТП).

Так, статьей 4 Проекта предусматривается, что образование ТТП осуществляется актом Правительства Российской Федерации, подготовленным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере защиты прав коренных малочисленных народов, на основании предложений высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по образованию территорий традиционного природопользования.

В свою очередь, предложение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации формируется на основе инициативы органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или объединений коренных малочисленных народов в виде обоснованных предложений, представленных в высший исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Тем самым образование ТТП предлагается осуществлять исключительно в рамках полномочий Российской Федерации, при этом субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления лишаются полномочия образовывать территории традиционного природопользования.

Предлагаемый порядок, по мнению автора, противоречит подпункту 54 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств

бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение вопросов организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Кроме того, в соответствии с подпунктами 6, 7 пункта 1 статьи 14.1, подпунктами 4, 5 пункта 1 статьи 15.1, подпунктами 6, 7 пункта 1 статьи 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов имеют право на: создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на своих территориях; оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на соответствующих территориях.

Закрепление исключительно на федеральном уровне полномочия по образованию ТТП, предлагаемый многоступенчатый механизм их создания может привести к тому, что на практике будет крайне сложно реализовать весь обязательный набор мероприятий по образованию ТТП, что существенно нарушит права и свободы коренных малочисленных народов.

Кроме того, Проект не корреспондируется с нормами Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования»).

Как известно, размещение объектов строительства, иных объектов, территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, ТТП в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации на основании документов территориального планирования. В схемах территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований отображаются планируемые к размещению на соответствующих территориях объекты, территории в зависимости от степени их значимости и уровня полномочий.

Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные зако-

нодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» введены понятия объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, размещение которых должно отображаться в схемах территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Под объектами федерального значения понимаются объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, органов государственной власти Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации, решениями Правительства Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Объектами регионального значения признаются объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации.

Объектами местного значения являются объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов.

Неясно, к объектам какого уровня значения будут относиться ТТП в случае принятия Проекта в предложенной редакции. Если исходить из полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, закреп-

ленных подпунктом 54 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также прав органов местного самоуправления, предусмотренных подпунктами 6, 7 пункта 1 статьи 14.1, подпунктами 4, 5 пункта 1 статьи 15.1, подпунктами 6, 7 пункта 1 статьи 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации», ТТП в большей степени подпадают под понятие объектов регионального и местного значения, т. е. территорий, создание которых отнесено к полномочиям регионов и муниципалитетов, оказывающих существенное влияние на их жизнедеятельность.

Однако из сути содержащегося в Проекте механизма образования ТТП (актом Правительства Российской Федерации) можно сделать вывод, что ТТП предлагается считать только объектами федерального значения.

В то же время изложенная в новой редакции статья 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации содержит исчерпывающий перечень областей, в которых должны быть разработаны карты планируемого размещения объектов федерального значения: федеральный транспорт (железнодорожный, воздушный, морской, внутренний водный, трубопроводный транспорт), автомобильные дороги федерального значения; оборона страны и безопасность государства; энергетика; высшее профессиональное образование; здравоохранение. Обращает внимание на себя тот факт, что указанный перечень карт планируемого размещения объектов федерального значения является исчерпывающим и такой области как «защита исконной среды обитания коренных малочисленных народов, создание территорий традиционного природопользования» в себе не содержит.

Между тем новые редакции статей 14, 19, 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривают возможность создания карт планируемого размещения объектов регионального и местного значения в соответствии с полномочиями субъектов Российской Федерации и вопросами местного значения муниципальных образований.

Это еще раз подтверждает мнение автора о том, что образование ТТП необходимо осуществлять на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

И. В. Рудинская



КАК РОЖДАЕТСЯ ЗАКОН

В настоящее время в Российской Федерации происходят важные социально-экономические и политические процессы, направленные на развитие демократического государства и общества. Правовой основой этих процессов являются федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также законы субъектов Российской Федерации.

Считаю необходимым остановиться на разработке и принятии федеральных законов.

Разработка законопроектов начинается с обоснования необходимости принятия нового законопроекта. Автор законопроекта должен определить, что будет регулироваться законом, для кого он предназначен, а также как и в каких условиях он будет работать.

Для продвижения законопроекта могут проводиться консультации. Они должны проводиться со всеми, кого затрагивает на практическом уровне данный законопроект, целесообразней их проводить с организациями, которые больше всего заинтересованы в принятии этого закона.

Отзывы, полученные в результате консультаций, должны быть тщательно проанализированы.

Разработка законопроектов регламентируется Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в котором четко обозначено, кто может внести законопроект в Государственную Думу или кто обладает правом законодательной инициативы.

Ведущие позиции в подготовке законопроектов в Российской Федерации занимает **Президент Российской Федерации**. В соответствии с Положением об Администрации Президента РФ, утвержденным Указом Президента от 6 апреля 2004 года, помимо других функций, к ее полномочиям отнесена организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом в Государственную Думу.

Законотворческая работа **Правительства Российской Федерации** регулируется нормативными актами, а именно распоряжением Правительства РФ утверждается годовой план законопроектной работы. Планы законопроектной работы формируются в соответствии с программами социально-экономического развития страны, а также на основе концепции развития законодательства Российской Федерации. Проекты планов законопроектной деятельности Правительства разрабатываются Министерством юстиции РФ с привлечением Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ на основе предложений

федеральных органов исполнительной власти. Формирование законопроектных работ Президента РФ и Правительства РФ осуществляется на взаимосогласованной основе.

Правом законодательной инициативы обладают также депутаты Государственной Думы, Совет Федерации, члены Совета Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд РФ, Верховный Суд и Высший арбитражный Суд РФ по вопросам их ведения.

Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

— проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов;

— законопроектов о внесении изменений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР, федеральные конституционные законы и федеральные законы, либо о признании этих законов утратившими силу, либо о неприменении на территории Российской Федерации актов законодательства Союза ССР;

— поправок к законопроектам.

При внесении законопроекта в Государственную Думу субъектом (субъектами) права законодательной инициативы должны быть представлены:

а) пояснительная записка к законопроекту, содержащая предмет законодательного регулирования и изложение концепции предлагаемого законопроекта;

б) текст законопроекта с указанием на титульном листе субъекта (субъектов) права законодательной инициативы, внесшего (внесших) законопроект;

в) перечень законов Российской Федерации и законов РСФСР, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РСФСР и Российской Федерации, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона;

г) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует материальных затрат);

д) заключение Правительства Российской Федерации (по законопроектам, предусмотренным статьей 104, часть 3) Конституции Российской Федерации, а именно законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства,

другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета.

По проекту федерального закона о федеральном бюджете направляются еще дополнительные документы, предусмотренные Бюджетным кодексом.

Кроме того, представляются официальные отзывы Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (по законопроекту о внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации).

По законопроекту о внесении изменений в соответствующий федеральный закон о соглашении о разделе продукции — заключение Правительства Российской Федерации и решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположены соответствующие участки недр, и другие документы.

При внесении законопроекта субъектом права законодательной инициативы — коллегиальным органом (Советом Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации) должно быть представлено решение соответствующего коллегиального органа о внесении законопроекта с указанием представителя субъекта права законодательной инициативы в Государственной Думе по данному законопроекту.

В текст подготовленного к внесению в Государственную Думу законопроекта могут быть включены следующие положения:

а) о сроке и о порядке вступления в силу закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, федерального конституционного закона, федерального закона или отдельных их положений;

б) о признании утратившими силу и о приостановлении действия ранее принятых законов и других нормативных правовых актов или отдельных их положений в связи с принятием данного федерального конституционного закона, федерального закона.

Подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект и материалы к нему направляются субъектом права законодательной инициативы на имя Председателя Государственной Думы. Поступивший законопроект регистрируется в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы в Системе автоматизированного

делопроизводства и документооборота Государственной Думы. Ему присваивается регистрационный номер, который указывается вместе с наименованием законопроекта в течение всего периода прохождения законопроекта в Государственной Думе. Одновременно на законопроект заводится электронная регистрационная карта (паспорт), в которой фиксируются дата и время поступления законопроекта в Государственную Думу, сведения о законопроекте, о его прохождении в Государственной Думе, об одобрении Государственной Думой федерального конституционного закона или о принятии федерального закона и о рассмотрении соответствующего закона Советом Федерации и Президентом Российской Федерации.

Председатель Государственной Думы направляет зарегистрированный законопроект и материалы к нему в профильный комитет, который определяет соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента.

Если в материалах к зарегистрированному законопроекту отсутствует заключение Правительства Российской Федерации, соответствие законопроекта требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и пункта «д» части первой статьи 105 Регламента определяет профильный комитет с учетом мнения Правового управления Аппарата Государственной Думы. Решение профильного комитета о соответствии законопроекта указанным требованиям, включающее предложения по законопроекту, вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы в течение 14 дней. Если законопроект поступил в Государственную Думу в период между сессиями Государственной Думы, то указанное решение профильного комитета вносится на рассмотрение Совета Государственной Думы не позднее чем через 14 дней после начала очередной сессии Государственной Думы.

Если все вышеуказанные требования соблюдены, то Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает следующее решение:

назначить один из комитетов Государственной Думы ответственным по законопроекту, а также может назначить комитет-соисполнитель;

включить законопроект в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую либо на очередную сессию;

направить законопроект и материалы к нему в комитеты, комиссии и во фракции, Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Общественную палату, а также в Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Рос-

сийской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний.

По предложению профильного комитета Совет Государственной Думы устанавливает срок представления в ответственный комитет отзывов, предложений и замечаний, а также срок подготовки законопроекта к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Если, по мнению профильного комитета, подготовленный к внесению в Государственную Думу законопроект не соответствует требованиям статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента, Совет Государственной Думы по предложению профильного комитета принимает решение о возвращении законопроекта субъекту права законодательной инициативы для выполнения указанных требований. Такой законопроект не считается внесенным в Государственную Думу. После выполнения указанных требований субъект права законодательной инициативы вправе вновь направить законопроект на имя Председателя Государственной Думы.

Если при рассмотрении Советом Государственной Думы предложений профильного комитета по законопроекту выявятся обстоятельства, требующие дополнительного изучения, Совет Государственной Думы вправе вернуть законопроект в профильный комитет и установить срок повторного представления данного законопроекта на рассмотрение Совета Государственной Думы.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленным статьей 72 Конституции Российской Федерации, Совет Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 45 дней до дня их рассмотрения на заседании Государственной Думы, направляет в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для подготовки и представления в Государственную Думу отзывов на указанные законопроекты. Совет Государственной Думы с учетом предложений ответственного комитета устанавливает срок представления отзывов в ответственный комитет.

В случае если в Государственную Думу после принятия или одобрения законопроекта в первом чтении поступит законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Государственной Думой не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы.

В случае если внесены в Государственную Думу альтернативные законопроекты (то есть законопроекты по одному и тому же вопросу), Совет Государственной Думы принимает решение отложить рассмотрение в первом чтении законопроекта, внесенного в Государственную Думу ранее, устанавливает срок рассмотрения альтернативных законопроектов и поручает ответственному комитету подготовить альтернативные законопроекты к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

Для работы над законопроектом комитет может создать рабочую группу из числа депутатов Государственной Думы — членов данного комитета.

В состав рабочей группы также могут входить депутаты Государственной Думы, не являющиеся членами ответственного комитета, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, а также представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты.

Ответственный комитет, получив текст законопроекта, назначает докладчика из состава членов ответственного комитета. Докладчик координирует деятельность членов рабочей группы, заинтересованных организаций и лиц, докладывает на заседании ответственного комитета о результатах подготовительной работы над текстом законопроекта.

Ответственный комитет может направить законопроект для проведения экспертизы в Государственную палату.

Правовое управление Аппарата Государственной Думы по поручению Совета Государственной Думы или ответственного комитета в установленный ими срок осуществляет правовую экспертизу законопроекта на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, основным отраслевым законодательным актам, проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта, а также осуществляет юридико-техническую экспертизу законопроекта. Ответственный комитет может поручить Правовому управлению Аппарата Государственной Думы провести лингвистическую экспертизу законопроекта.

До принятия или одобрения законопроекта в первом чтении субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, имеет право:

а) по предложению ответственного комитета, оформленному своим решением, изменить

текст законопроекта и направить его вновь на имя Председателя Государственной Думы;

б) отозвать внесенный им законопроект путем подачи письменного заявления на имя Председателя Государственной Думы или на основании соответствующего решения субъекта права законодательной инициативы.

Обсуждение законопроекта в комитетах Государственной Думы проходит открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, и может освещаться в средствах массовой информации.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении, и материалы к нему направляются ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для внесения на рассмотрение Государственной Думы.

Дополнительно к материалам, внесенным субъектом права законодательной инициативы, ответственный комитет представляет:

а) проект постановления Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении (об отклонении проекта федерального закона в первом чтении);

б) заключение ответственного комитета с мотивированным обоснованием необходимости принятия или отклонения данного законопроекта;

в) заключение комитета-соисполнителя с мотивированным обоснованием необходимости принятия или отклонения данного законопроекта;

г) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;

д) заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если такое имеется);

е) проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы, докладчика по законопроекту и содокладчика от ответственного комитета.

Законопроект направляется в Совет Государственной Думы не позднее чем за 14 дней до внесения его на рассмотрение Государственной Думы.

Рассмотрение законопроектов Государственной Думой осуществляется в трех чтениях, если иное не предусмотрено действующим законодательством или Регламентом Государственной Думы.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждается его концепция, дается оценка соответствия основных положений законопроекта Конституции Рос-

сийской Федерации, его актуальности и практической значимости.

Обсуждение начинается с доклада субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, или его представителя и содоклада представителя ответственного комитета. Представитель ответственного комитета сообщает о позиции по законопроекту ответственного комитета, а также комитетов-соисполнителей, информирует депутатов Государственной Думы об итогах рассмотрения ответственным комитетом заключения Общественной палаты по результатам экспертизы данного законопроекта. При рассмотрении законопроекта по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации представитель ответственного комитета доводит до сведения депутатов Государственной Думы информацию о позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представивших в Государственную Думу отзывы на законопроект.

Обсуждение законопроекта, внесенного Президентом Российской Федерации, Советом Федерации, Правительством Российской Федерации, законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации или Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, начинается с обоснования представителями указанных субъектов права законодательной инициативы необходимости принятия закона и заканчивается их заключительным словом, в котором содержится анализ высказанных в ходе обсуждения законопроекта предложений и замечаний.

При рассмотрении законопроекта по решению, принятому большинством голосов депутатов, принявших участие в голосовании, может быть отведено время для ответов на вопросы депутатов Государственной Думы по существу законопроекта, а затем заслушиваются предложения и замечания фракций, депутатов Государственной Думы, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Государственной Думе, представителей законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, в обязательном порядке заслушивается заключение Правительства Российской Федерации.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом предложений и замечаний в виде поправок.

После окончания обсуждения законопроекта вопрос о принятии или об одобрении законопроекта в первом чтении выносится на «час голосования». Решение о принятии законопроекта в первом чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы.

Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то он считается отклоненным без дополнительного голосования. Решение об отклонении законопроекта также оформляется постановлением Государственной Думы. Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит и возвращается ответственным комитетом субъекту права законодательной инициативы.

Альтернативные законопроекты рассматриваются Государственной Думой в первом чтении совместно и в той последовательности, которая определена порядком работы заседания с использованием рейтингового голосования. Считается принятым законопроект, набравший наибольшее число голосов.

По принятому в первом чтении законопроекту устанавливаются сроки представления поправок. Срок представления поправок, как правило, не может быть менее 15 дней, а для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации — менее 30 дней.

Законопроект и Постановление Государственной Думы о его принятии в первом чтении в течение пяти дней направляются субъектам права законодательной инициативы.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вносятся в ответственный комитет в виде изменения редакции статей, либо в виде дополнения законопроекта конкретными статьями, либо в виде предложений об исключении конкретных слов, пунктов, частей или статей законопроекта.

Поправки к законопроекту вправе вносить только субъекты права законодательной инициативы.

Ответственный комитет изучает и обобщает внесенные поправки.

Если в процессе второго чтения изменяется название законопроекта, то он вносится на рассмотрение палаты с новым названием, а его первоначальное название приводится ниже в скобках. Законопроект, принимаемый в третьем

чтении, должен иметь название в последней утвержденной редакции.

Сгруппированные по статьям законопроекта поправки подлежат рассмотрению на заседании ответственного комитета.

Вместе с законопроектом, подготовленным к рассмотрению во втором чтении, и проектом постановления Государственной Думы, определяющего порядок дальнейшей работы над законопроектом, ответственный комитет представляет таблицу поправок, одобренных комитетом и включенных в текст законопроекта, таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, и таблицу поправок, по которым не было принято решений.

Таблица поправок № 1, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, должна содержать текст законопроекта, к которому предлагается поправка, данные об авторе поправки, содержание поправки, новую редакцию текста законопроекта с учетом предлагаемой поправки, краткую мотивировку решения комитета. Таблица поправок № 2, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению, и таблица поправок № 3, по которым ответственным комитетом не принято решений, должны содержать такие же параметры, как и таблица № 1.

По поручению ответственного комитета Правовое управление Аппарата Государственной Думы осуществляет постатейную правовую и лингвистическую экспертизу законопроекта и подготавливает свое заключение.

Лингвистическая экспертиза законопроекта заключается в оценке соответствия представленного текста нормам современного русского литературного языка с учетом особенностей языка нормативных правовых актов и рекомендациях по устранению грамматических, синтаксических, стилистических, логических, редакционно-технических ошибок и ошибок в использовании терминов.

Ответственный комитет направляет в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы следующие документы:

- а) проект постановления Государственной Думы по законопроекту;
- б) таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к принятию;
- в) таблицу поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению;
- г) таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений;
- д) текст законопроекта с учетом поправок, рекомендуемых к принятию (с выделением изменений текста законопроекта, принятого в первом чтении);

е) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект;

ж) заключение Общественной палаты по результатам экспертизы законопроекта (если такое имеется).

Ответственный комитет направляет также в Совет Государственной Думы проект решения Совета Государственной Думы с указанием даты рассмотрения законопроекта на заседании Государственной Думы и докладчика по законопроекту.

Совет Государственной Думы принимает решения о дате рассмотрения Государственной Думой законопроекта, подготовленного к рассмотрению во втором чтении, о направлении законопроекта Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, депутатам Государственной Думы и определяет докладчика по законопроекту — представителя ответственного комитета.

Законопроект вместе с материалами к нему рассылается Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, в Правительство Российской Федерации, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, и депутатам Государственной Думы, как правило, не позднее чем за 15 дней до его рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета.

Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в ответственном комитете, о поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, представители субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Государственной Думе. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения фракций, депутатов Государственной Думы или приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы против поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта, рассматриваемого во втором чтении. Если возражений не имеется, председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст данного законопроекта.

Если у депутатов Государственной Думы или у приглашенных на заседание Государственной Думы представителей иных субъектов права законодательной инициативы имеются возражения против внесения в текст законопроекта каких-либо поправок из числа рекомендуемых ответственным комитетом к принятию, то председательствующий сначала ставит на голосование вопрос о принятии поправок, рекомендуемых ответственным комитетом для внесения в текст законопроекта и против которых не имеется возражений, а затем отдельно каждую поправку, по которым имеются возражения.

Автор поправки, представитель ответственного комитета, а также депутат Государственной Думы, имеющие возражения, могут обосновать свои позиции в выступлениях продолжительностью до трех минут. После этого на голосование ставится вопрос о принятии соответствующей поправки.

Далее Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, рекомендуемых ответственным комитетом к отклонению.

Процедура принятия таблицы № 2 аналогична по принятию таблицы № 1

Далее председательствующий ставит на голосование предложение о принятии каждой поправки, включенной в таблицу поправок, по которым ответственным комитетом не было принято решений. Автор поправки может обосновать свою позицию в выступлении продолжительностью до трех минут.

Решение о принятии поправок к проекту федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Решение о принятии поправок к проекту федерального конституционного закона принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Если при голосовании поправки к законопроекту не набрали необходимого числа голосов депутатов Государственной Думы, они считаются отклоненными.

По окончании голосования по поправкам вопрос о принятии законопроекта во втором чтении выносится на «час голосования». Решение о принятии законопроекта во втором чтении оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы. Если по итогам голосования предложение о принятии законопроекта во втором чтении не набрало необходимого числа голосов, законопроект возвращается на доработку в ответственный комитет.

Постановление Государственной Думы о принятии законопроекта во втором чтении и законопроект, принятый во втором чтении, в течение

пяти дней направляются в Правительство Российской Федерации.

Голосование по вопросу о принятии закона в целом в день принятия законопроекта во втором чтении может быть проведено по предложению депутатов Государственной Думы только при наличии окончательного текста законопроекта и при условии, что правовая и лингвистическая экспертизы законопроекта проведены.

В случае если ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы мотивированное предложение об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении, в Совет Государственной Думы для последующего представления на рассмотрение Государственной Думы направляются:

- а) текст законопроекта, принятого в первом чтении;
- б) отзыв или заключение Правительства Российской Федерации на законопроект (при их наличии);
- в) оформленные в виде таблицы поправки к законопроекту;
- г) заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект, принятый в первом чтении;
- д) заключение ответственного комитета с обоснованием необходимости отклонения законопроекта, принятого в первом чтении;
- е) проект постановления Государственной Думы об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении.

Отклоненный законопроект дальнейшему рассмотрению не подлежит. В случае если палата не приняла постановление Государственной Думы об отклонении законопроекта, принятого в первом чтении, ответственный комитет продолжает работу по подготовке законопроекта к рассмотрению во втором чтении в порядке, предусмотренном ранее принятым по нему постановлением Государственной Думы. В этом случае Государственная Дума может своим поручением установить ответственному комитету срок для подготовки законопроекта ко второму чтению.

Принятый во втором чтении законопроект направляется в ответственный комитет для устранения с участием Правового управления Аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий, установления правильной взаимосвязи статей и для редакционной правки, необходимой в связи с изменениями, внесенными в текст законопроекта при рассмотрении его во втором чтении.

По завершении этой работы законопроект вместе с заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы представляется ответственным комитетом в Совет Государ-

ственной Думы для включения в проект порядка работы Государственной Думы для принятия его в целом.

Совет Государственной Думы назначает третье чтение законопроекта для голосования в целях его принятия в качестве закона. В случае если в процессе второго чтения в законопроект были внесены изменения, Совет Государственной Думы направляет текст законопроекта и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, депутатам Государственной Думы.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении **не допускаются** внесение в него поправок и возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо к обсуждению его отдельных разделов, глав, статей.

Если законопроект не принят Государственной Думой в третьем чтении, он считается отклоненным. Решение об отклонении законопроекта оформляется соответствующим постановлением Государственной Думы без дополнительного голосования.

В исключительных случаях по требованию фракций, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить на голосование вопрос о возвращении законопроекта к процедуре второго чтения.

Решение о принятии федерального закона принимается большинством голосов от общего числа депутатов палаты, а решение об одобрении федерального конституционного закона — большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Указанные решения оформляются соответствующими постановлениями Государственной Думы.

Одобренные Государственной Думой федеральные конституционные законы и принятые федеральные законы с соответствующими постановлениями Государственной Думы, стенограммами заседаний Государственной Думы, заключениями Правительства Российской Федерации и другими необходимыми материалами оформляются ответственным комитетом совместно с Аппаратом Государственной Думы и в течение пяти дней передаются Государственной Думой на рассмотрение Совета Федерации.

Повторное рассмотрение федеральных законов, отклоненных Советом Федерации

В случае если федеральный закон отклонен Советом Федерации, он передается Советом Государственной Думы на заключение ответствен-

ного комитета. По итогам рассмотрения федерального закона ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы, в котором может предложить Государственной Думе одно из следующих решений:

а) снять федеральный закон с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой в связи с отклонением его Советом Федерации;

б) создать по предложению либо с предварительного согласия Совета Федерации согласительную комиссию на паритетных началах для преодоления возникших между Государственной Думой и Советом Федерации разногласий;

в) принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Повторное рассмотрение федерального закона, отклоненного Советом Федерации, начинается с выступления представителя ответственного комитета. Затем по предложению ответственного комитета принимается одно из решений, приведенных выше.

Если палата принимает решение о проведении обсуждения перед голосованием, то в обсуждении участвуют представители фракций. Заключительное слово предоставляется представителю ответственного комитета.

Постановление Государственной Думы о снятии федерального закона с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если Государственная Дума не согласилась с предложением ответственного комитета о снятии федерального закона с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой, то председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос о принятии федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Если Совет Федерации отклонил федеральный закон и не предложил Государственной Думе создать согласительную комиссию, то ответственный комитет может запросить у Совета Федерации предварительное согласие на создание согласительной комиссии.

Если Совет Федерации предложил Государственной Думе создать согласительную комиссию либо дал предварительное согласие на ее создание, ответственный комитет вносит на рассмотрение палаты проект постановления Государственной Думы о создании согласительной комиссии. В проекте постановления указывается срок работы в составе согласительной комиссии избранных в нее депутатов Государственной Думы.

Если Совет Федерации не предложил Государственной Думе создать согласительную комиссию и не дал предварительного согласия на ее создание, ответственный комитет вносит на рассмотрение палаты проект постановления Государственной Думы, в котором предлагает Государственной Думе либо снять с рассмотрения, либо принять федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции.

В случае если Государственная Дума согласилась с предложением ответственного комитета о создании согласительной комиссии, палата большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы принимает постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии, об избрании в ее состав депутатов Государственной Думы и сопредседателя согласительной комиссии от Государственной Думы. Указанное постановление направляется в Совет Федерации, а также Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, если постановление палаты предусматривает приглашение их представителей.

Сопредседатель согласительной комиссии и другие ее члены образуют депутацию Государственной Думы в согласительной комиссии.

Депутаты Государственной Думы, не входящие в состав согласительной комиссии, вправе присутствовать на ее заседаниях и участвовать в обсуждении федерального закона с правом совещательного голоса.

Организационное, информационное и документационное обеспечение деятельности депутации Государственной Думы в составе согласительной комиссии осуществляет аппарат ответственного комитета во взаимодействии с другими структурными подразделениями Аппарата Государственной Думы.

В случае если Государственная Дума не согласилась с предложением ответственного комитета о создании согласительной комиссии, ответственный комитет вносит на рассмотрение палаты проект постановления Государственной Думы, в котором предлагает Государственной Думе одно из вышеуказанных решений.

Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Федерации в отдельности, стремясь выработать единый текст федерального закона. Согласительная комиссия вправе принимать решение об изменении редакции отдельных статей федерального закона, в отношении которых не имелось возражений Совета Федерации, если такое изменение обусловлено новой редакцией статей федерального закона, выработанной на основе предложений Совета Федерации, поддержанных согласительной комиссией.

Решения согласительной комиссии принимаются отдельным голосованием депутатов Государственной Думы и депутатов Совета Федерации. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов каждой делегации. Решение принимается открытым голосованием, если иной порядок не установлен согласительной комиссией.

Заседания согласительной комиссии стенографируются. По итогам каждого заседания и по результатам своей работы согласительная комиссия составляет протокол и сопоставительную таблицу статей закона, в которые были внесены изменения. В указанной таблице содержатся предложения о преодолении разногласий. Мнения полномочных представителей Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации в Государственной Думе и в Совете Федерации, участвующих в заседании согласительной комиссии с правом совещательного голоса, фиксируются в протоколе отдельно по каждому принятому согласительной комиссией решению. До подписания заключительных протокола и сопоставительной таблицы федеральный закон в редакции согласительной комиссии направляется сопредседателем согласительной комиссии от Государственной Думы в Правовое управление Аппарата Государственной Думы для проведения правовой и лингвистической экспертизы.

Заключительные протокол и сопоставительная таблица подписываются сопредседателями согласительной комиссии от Совета Федерации и от Государственной Думы.

Федеральный закон в редакции согласительной комиссии, завизированный сопредседателями согласительной комиссии от Государственной Думы и от Совета Федерации, а также заключительные протокол, сопоставительная таблица и заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы вносятся на повторное рассмотрение Государственной Думы сопредседателем согласительной комиссии от Государственной Думы.

Если делегациями не преодолено разногласие хотя бы по одному возражению Совета Федерации, согласительная комиссия принимает решение о прекращении дальнейшей работы, которое подписывается сопредседателями согласительной комиссии от Государственной Думы и от Совета Федерации и направляется в ответственный комитет. Ответственный комитет информирует Государственную Думу об итогах работы согласительной комиссии и вносит на рассмотрение палаты проект постановления Государственной Думы, в котором предлагает

Государственной Думе одно из вышеуказанных решений.

При рассмотрении федерального закона в редакции согласительной комиссии с докладом выступает сопредседатель согласительной комиссии от Государственной Думы.

Федеральный закон в редакции согласительной комиссии считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятие федерального закона в редакции согласительной комиссии оформляется постановлением Государственной Думы.

Принятый Государственной Думой федеральный закон в редакции согласительной комиссии в течение пяти дней направляется на рассмотрение Совета Федерации с приложением необходимых материалов.

Если федеральный закон в редакции согласительной комиссии не набрал необходимого для принятия числа голосов, то председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос о принятии федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции. Федеральный закон в ранее принятой Государственной Думой редакции считается принятым, если за его принятие проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятие федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции оформляется постановлением Государственной Думы.

Повторно принятый Государственной Думой федеральный закон Председатель Государственной Думы в течение пяти дней направляет Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Председатель Государственной Думы уведомляет Председателя Совета Федерации о направлении данного федерального закона Президенту Российской Федерации.

Если предложение ответственного комитета о принятии федерального закона, отклоненного Советом Федерации, в ранее принятой Государственной Думой редакции при голосовании не набрало необходимого для принятия числа голосов, то федеральный закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит. Результат голосования оформляется постановлением Государственной Думы.

Повторное рассмотрение федеральных законов, отклоненных Президентом Российской Федерации

Одобренный Советом Федерации законопроект в течение 14 дней направляется Президенту РФ, который должен либо подписать его, либо может наложить «вето», то есть отклонить. Фе-

деральный закон, отклоненный Президентом Российской Федерации, передается Советом Государственной Думы в ответственный комитет, который в течение 10 дней рассматривает мотивы решения Президента Российской Федерации об отклонении федерального закона, принятого Государственной Думой.

По итогам рассмотрения ответственный комитет вносит на рассмотрение Государственной Думы проект постановления Государственной Думы, в котором может предложить Государственной Думе одно из решений, которые используются при повторном рассмотрении федеральных законов, отклоненных Советом Федерации. Однако Президент Российской Федерации может предложить принять федеральный закон в редакции Президента Российской Федерации. Совет Государственной Думы после получения от ответственного комитета одного из проектов постановления Государственной Думы (об отклонении, о принятии в редакции Президента), включает во внеочередном порядке вопрос о повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, в проект порядка работы Государственной Думы на очередное заседание.

О дате и времени повторного рассмотрения федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, не позднее чем за три дня до его рассмотрения на заседании Государственной Думы сообщается Президенту Российской Федерации.

Повторное рассмотрение федерального закона, отклоненного Президентом Российской Федерации, начинается с выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе либо иного официального представителя Президента Российской Федерации. Затем выступает представитель ответственного комитета, и по предложению ответственного комитета принимается одно из вышеперечисленных решений.

Если Государственная Дума по предложению ответственного комитета не согласилась с решением Президента Российской Федерации об отклонении федерального закона и не сняла его с дальнейшего рассмотрения Государственной Думой, то председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции (преодоление «вето» Президента).

Решение о принятии федерального закона в редакции Президента Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый федеральный закон в редакции Президента Российской Федерации в течение пяти дней направляется в Совет Федерации.

В случае если Государственная Дума не согласилась с предложением ответственного комитета принять федеральный закон в редакции Президента Российской Федерации, председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Если Государственная Дума согласилась с предложением ответственного комитета о создании **специальной** комиссии, палата большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы принимает постановление Государственной Думы о создании специальной комиссии, об избрании в ее состав депутатов Государственной Думы и сопредседателя специальной комиссии от Государственной Думы. Указанное постановление направляется Президенту Российской Федерации и в Совет Федерации.

Сопредседатель специальной комиссии и другие ее члены образуют депутацию Государственной Думы в специальной комиссии. Депутат Государственной Думы, избранный в состав специальной комиссии, обязан присутствовать на ее заседаниях.

При принятии решения специальная комиссия действует по принципу «одна сторона — один голос», при этом члены специальной комиссии от Государственной Думы принимают решение большинством голосов от их общего числа. Решение специальной комиссии считается принятым, если по каждому предложению Президента Российской Федерации стороны пришли к единому мнению. До подписания заключительных протокола и сопоставительной таблицы федеральный закон в редакции специальной комиссии направляется сопредседателем специальной комиссии от Государственной Думы в Правовое управление Аппарата Государственной Думы для проведения правовой и лингвистической экспертизы.

При рассмотрении федерального закона в редакции специальной комиссии с докладом выступает сопредседатель специальной комиссии от Государственной Думы. Затем может выступить полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе либо иной официальный представитель Президента Российской Федерации.

Федеральный закон в редакции специальной комиссии считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятие федерального закона в редакции специальной ко-

миссии оформляется постановлением Государственной Думы.

В случае отклонения федерального закона в редакции специальной комиссии председательствующим на заседании Государственной Думы на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции.

Решение об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Данное решение оформляется постановлением Государственной Думы.

Одобренный в ранее принятой Государственной Думой редакции федеральный закон в течение

пяти дней направляется Председателем Государственной Думы в Совет Федерации.

Если предложение об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции не набрало необходимого для его принятия числа голосов, то федеральный закон считается отклоненным и дальнейшему рассмотрению не подлежит. Результат голосования оформляется постановлением Государственной Думы.

После подписания Президентом Российской Федерации, присвоения ему номера и опубликования его в «Российской газете» закон считается принятым.

При принятии законопроектов, касающихся федерального бюджета, а также законопроектов в сфере труда есть некоторые особенности.

Г. П. Федорова
советник Аппарата Комитета Государственной Думы
по делам национальностей

