

ПРОБЛЕМЫ ЛЕГИТИМИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА И ПОРЯДКА ОБРАЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Мурашко О.А.

Проблемы легитимизации правового статуса и порядка образования территорий традиционного пользования на Камчатке тесно связаны с аналогичными проблемами федерального законодательства. Пакет федеральных законов по правам коренных малочисленных народов России на сегодняшний день не принят.

Закон «О правовом статусе коренных малочисленных народов России» уже на протяжении четырех лет с 1992 г. принимается Государственной Думой и отклоняется то Советом Федерации, то Президентом и возвращается в Думу на доработку и согласование. Основные претензии к этому Закону со стороны Президента и Совета Федерации можно свести к нескольким систематическим темам.

1. Не достигнуто соглашение в понимании субъекта права. Не согласован сам список коренных малочисленных народов, которые должны подпадать под действие этого закона. Последний по времени демарш Совета Федерации, когда председателем Комитета Совета Федерации по делам Севера В.А. Назаровым было предложено переименовать обсуждаемый Закон в «Основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера России», отбросил процесс принятия закона на годы. Предложенное название противоречило не только 69 статье Конституции РФ, где Российская Федерация гарантирует права всех коренных малочисленных народов России, а не отдельных региональных групп этих народов, но и всей предыстории подготовки закона. Дело в том, что один из первоначальных вариантов этого закона готовился именно для народов Севера, но в дальнейшем он разрабатывался в отношении всех коренных малочисленных народов России. Определяющую роль в выборе такого варианта текста закона сыграли требования со стороны депутатов и общественных деятелей Северного Кавказа о необходимости соблюдения равенства прав всех коренных малочисленных народов России.

2. Самой главной темой Закона, которую никак не удается согласовать – это тема объема прав предоставляемых коренным народам на землю и другие природные ресурсы, а также формы самоуправления.

Разработчики закона предлагают “общинное землевладение”, как форму собственности территориальных и национальных сообществ коренных народов на землю и ресурсы. Это соответствует 9 статье Конституции,

предусматривающей “Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности”. “Иными формами собственности” уже воспользовались казаки и ввели “общинную собственность” в Закон о казачестве. Эта форма является традиционной для Российского законодательства. Но регулярно и бесосновательно отвергается нашими оппонентами из Администрации Президента и Совета Федерации.

Во всех статьях, касающихся отношения коренных народов к ресурсам записана формула “владение, пользование и распоряжение”, наши критики систематически исключают слово “распоряжение”. Эти поправки являются дискриминационными по отношению к представителям коренных малочисленных народов и их объединений, так как грубо нарушают статью 36 Конституции РФ.

Качественным изменениям со стороны оппонентов подверглась статья о порядке изъятия земель на территориях традиционного природопользования. Процедура изъятия в новой редакции упростилась, основное согласие должно исходить от органов местного самоуправления. Новая редакция статьи об изъятии, предложенная Советом Федерации носит дискриминационный характер по отношению к коренным малочисленным народам, так как нарушает статьи 2, 9, пункт 1, 17, пункт 1 и 36 Конституции РФ и основные принципы и нормы международного права, по которым переселение коренных малочисленных народов допускается только в исключительных случаях, необходимость которых обоснована соответствующими государственными органами в законодательном порядке, и при условии свободного и осознанного согласия со стороны коренных малочисленных народов (см., например, «Всеобщая Декларация прав человека» 1948 г., «Международный Пакт о гражданских и политических правах» 1966 г., «Конвенция 169 о коренных народах..., 1989 г.» и др.).

Возможности создания органов национального или общинного самоуправления значительно снижены в результате внесенных поправок. Несмотря на возражения специалистов, оппоненты упорно вводят в Закон условие “компактного проживания”, не расшифровывая данного термина. Термин “компактное проживание”, введенный в результате этих дополнений, не употребляется ни в Конституции РФ, ни в соответствующих международных документах, так как не имеет однозначного толкования и является дискриминационным в отношении большинства коренных малочисленных народов, ведущих кочевой и полукочевой образ жизни и проживающих дисперсными малочисленными группами.

В замечаниях и дополнениях со стороны оппонентов Закона регулярно снижается роль национальных органов самоуправления в контроле за выполнением статей Закона и возможность обжалования действий региональных органов власти в судебном порядке.

Все эти противоречия, по которым ведется полемика между разработчиками Закона, уже трижды принятого Государственной Думой, с одной стороны, и Советом Федерации и Администрацией Президента, с другой, демонстрирует нежелание исполнительной власти как на Федеральном так и на региональном уровне терять абсолютный контроль за природными ресурсами и предоставлять право контроля и распоряжения коренным малочисленным народам. Эта полемика свидетельствует также об организационной слабости существующих общественных органов коренных малочисленных народов, в первую очередь, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера России и Дальнего Востока.

Ассоциация сама являлась инициатором и участником разработки данного Закона. Но это было давно. Вот уже больше года представители Ассоциации не являются ни на одно заседание Комитета Государственной Думы по делам национальностей, посвященное обсуждению поправок к Закону. Иногда приходит только один представитель Ассоциации В.М. Еттылен, с ним плодотворно контактируют разработчики закона, но, к сожалению он не является Президентом Ассоциации и не обладает депутатскими полномочиями.

Все вышесказанное относится к проблемам принятия Закона «О правовом статусе коренных малочисленных народов России». Закон «О территориях традиционного природопользования» еще ни разу Думой не рассматривался и не имеет окончательного варианта проекта. Проекты этого Закона, представленные Госкомсевером и Министерством охраны природы отражают только ведомственные интересы и поэтому страдают в отношении прав коренного населения теми же дискриминирующими недостатками, о которых говорилось выше.

Поэтому принятие закона о территориях традиционного природопользования в Корякском автономном округе и подготовка к принятию проекта аналогичного закона в Камчатской области является шагом вперед по сравнению с состоянием дел по данному вопросу на федеральном уровне. К сожалению, тексты законов обоих субъектов Федерации (в том варианте, который мне известен) страдают рядом недостатков.

Во первых, сожаление вызывает избранный принцип порядка организации территорий традиционного природопользования. В мире, как известно, практикуется два принципа: выделение отдельных участков земель на территориях исторического расселения коренных народов и предоставление их в собственность корпорациям или другим органам национально-общинного самоуправления (как это сделано, например в Норвегии и на Аляске). Но тогда за остальные территории исторического расселения данных народов государством предоставляется значительная денежная компенсация, которая вместе с землями является экономической основой самостоятельного развития коренных народов. Другой вариант – это пре-

доставление сплошных больших территорий исторического расселения, где вкраплены уже существующие объекты других собственников, которые обязаны выплатить компенсацию за используемые ими земли и ресурсы (принцип организации территории Нунавут в Канаде).

Камчатка представляет собой территорию, на которой (особенно в КАО) нарушенные промышленным освоением ландшафты и заселенные пришлым населением территории составляют лишь небольшой процент, поэтому на Камчатке был бы более желателен порядок организации территорий традиционного природопользования подобный «Нунавут».

Но в обоих законах избран принцип предоставления дискретных территорий “территориально-хозяйственным общностям народов Севера” и “родовым общинам, семьям и гражданам”. При этом речи о компенсации за остальную часть территорий исторического расселения вообще не идет.

В Законе КАО подчеркивается, что земли передаются во владение, аренду “но не в собственность”. При этом гарантии даже столь ограниченного права коренных народов на ресурсы вообще отсутствуют. В законах нет статей об административной и судебной ответственности представителей власти, нарушающих данный Закон. Зато перспективы изъятия территорий традиционного природопользования у коренных народов прописаны с полной определенностью.

В проекте Закона «Об организации территориальных, хозяйственных общностей народов Севера в Камчатской области» права камчадалов обозначены очень неопределенно, а так как на территории Камчатской области основными по численности потомками коренного населения являются именно камчадалы, то этот закон не снимает всех острых конфликтов, связанных с правами камчадалов. Введенный в закон термин о “компактном проживании” и определенный в 10% “барьер компактности” затруднит “организацию территориальных, хозяйственных общностей народов Севера”, практически во всех районах Камчатской области.

Основной недостаток обоих Законов о территориях традиционного природопользования на Камчатке – это отсутствие кадастров и карт обсуждаемых территорий. Закон субъекта Федерации в отличие от Федерального Закона не может быть “рамочным”, то есть определять только принципы, он должен быть конкретным и доведенным до рабочего состояния. Работающие законы других северных стран снабжены конкретными данными об обсуждаемых территориях и их будущих владельцах – карты и списки общностей.

Опыт принятия Законов о территориях традиционного природопользования на Камчатке свидетельствует о том, что власти субъектов, также как и власть федеральная, не желают пока выполнять на своих территориях международные принципы и нормы, декларируемые 69 статьей Конституции. Этот опыт свидетельствует также о недостаточной организованности

представителей коренных народов Камчатки, о слабости существующих на Камчатке общественных организаций коренного населения. Видимо, у тех кто разрабатывал данные законы не было достойных оппонентов из числа коренных народов, умеющих организовать коренное население и отстаивать свои права уже на стадии принятия законов.