

Гореликов А. И.
A. I. Gorelikov

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ТЕРРИТОРИЙ
ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

**LEGAL REGULATORY MECHANISMS OF THE INSTITUTE OF TERRITORIES
OF TRADITIONAL NATURAL USE BY FAR EAST INDIGENOUS PEOPLES**

Гореликов Андрей Иванович – кандидат исторических наук, доцент кафедры «Публичное и частное право» Комсомольского-на-Амуре государственного университета (Россия, Комсомольск-на-Амуре); 681013, Россия, Хабаровский край, г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина 27; тел. 8(962)298-80-90. E-mail: Gorelikov-Andrei@mail.ru.

Andrey I. Gorelikov – PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Public and Private Law Department, Komsomolsk-na-Amure State University (Komsomolsk-on-Amur, Russia); 681013, Khabarovsk Territory, Komsomolsk-on-Amur, Lenin Ave., 27; tel. 8(962)298-80-90. E-mail: Gorelikov-Andrei@mail.ru.

Аннотация. В статье автором предпринята попытка рассмотреть необходимые и объективно требуемые составляющие нового качества правового обеспечения современной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Исследуются главные и решающие внутренние факторы российского цивилизационного опыта прорыва коренных малочисленных народов в прогрессивное будущее. Обращено внимание исследователей на эволюцию российского законодательства, вызванного модернизацией всех малочисленных институтов, малочисленных этносов, не имеющих своей государственности. Проанализирована сущность взаимосвязей правовой основы конструктивного сотрудничества государства и аборигенных народов в сфере земельных отношений, самоуправления, традиционного природопользования.

Summary. In the article, the author attempts to consider the necessary and objectively required components of a new quality of legal support for modern national policy in relation to the indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East. The article examines main and decisive internal factors of the Russian civilizational experience of the breakthrough of indigenous small-numbered peoples into a progressive future. The attention of researchers is drawn to the evolution of Russian legislation caused by the modernization of all small institutions, small ethnic groups that do not have their own statehood. The article analyzes the essence of the interrelationships of the legal basis for constructive cooperation between the state and aboriginal peoples in the field of land relations, self-government, and traditional nature management.

Ключевые слова: Дальний Восток, коренные малочисленные народы, территория традиционного природопользования, правовой механизм.

Key words: The Far East, indigenous small-numbered peoples, the territory of traditional nature management, the legal mechanism.

УДК 349.114

Актуальность изучения поставленной проблемы является одной из ключевых в современной национальной политике российского государства. Решение неотложных проблем автохтонных народов, связанных с переходом на рыночный путь развития, нуждается в совершенствовании законодательной базы. В сфере традиционных видов деятельности коренного населения в местах их исконного проживания законодательная база требует не только глубокого анализа, но и дальнейшей правовой разработки. Об этом в 2005 г. заявил Президент РФ В. В. Путин. Особое внимание он обратил на необходимость в принимаемых законопроектах закрепить механизмы правовой защиты традиционного образа жизни аборигенного населения, акцентировал внимание специалистов, а также депутатов Государственной думы, субъектов РФ на

том, что речь идёт о правовом обеспечении всех видов экономической деятельности в местах их проживания и защите природы [10].

К пониманию научной проблемы нас обращают статьи 65, 69, 72 Конституции РФ, целый ряд федеральных законов, прописывающих механизмы защиты прав автохтонных народов в области земельных отношений, местного самоуправления, защиты среды обитания.

В ходе исследования поставленной проблемы автор обратился к наиболее удачному зарубежному опыту сотрудничества государства и аборигенных народов. На современном этапе полученный опыт законодательного решения проблемы аборигенных народов в сфере земельных отношений широко освещён в научной литературе. Необходимо подчеркнуть, что восстановление «коренных наций» на зарубежном Севере связывается с выделением для этого достаточного количества территорий, ресурсов и властных полномочий. Это даёт возможность национальным меньшинствам, пользующимся правом культурной национальной автономии, создавать свои структуры в сфере образования, культуры; решать проблемы социального и экономического характера [15].

Отличительной чертой разрабатываемого законодательства в отношении коренных малочисленных народов конца 1980-х – начала 1990-х гг. является более основательный и разноплановый подход к теоретическому обоснованию создания национально-территориальных образований. На наш взгляд, это позволило внести широкие дополнения в принятые нормативно-правовые акты, прежде всего касающиеся предоставления коренным народам хозяйственной деятельности на территориях их исконного проживания. С юридической точки зрения коренное малочисленное население впервые получило возможность преимущественного права на традиционные виды хозяйствования на закреплённых за ними участках рек, озёр, прибрежных морских территориях и охотничьих угодьях [2].

Формируемая нормативно-правовая база в сфере землепользования, что особенно важно, способствовала расширению понятийного аппарата. Научное закрепление получил термин «территория традиционного природопользования». В настоящее время традиционное природопользование определяется как исторически сложившиеся способы освоения окружающей природной среды на основе долговременного экономически сбалансированного пользования.

Данный термин впервые в отечественном законодательстве был применён в принятом в 1995 г. федеральном законе «О животном мире». Закон предусматривает при выделении территорий традиционного природопользования учитывать преимущества коренных малочисленных народов. К сожалению, для коренного малочисленного населения Дальнего Востока этот закон, как и другие правовые нормы, практически не действует, т. к. на региональном уровне преимущественное право субъектов не конкретизировано [4].

Анализ принятых нормативно-правовых актов первого десятилетия наступившего столетия позволяет утверждать, что стремление аборигенного населения восстановить и развить традиционное хозяйство рассматривалось ими как способ к возрождению традиционного образа жизни на основе устойчивого саморазвития.

Опыт зарубежных стран в выстраивании отношений государства с коренными малочисленными народами показывает, что излишняя забота, предоставляемые государством льготы лишь заводят аборигенов в ловушку поиска различного рода государственной милости [14].

Руководствуясь рекомендациями специалистов, Правительство РФ в 2009 г. утверждает программу «Устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» [3]. Автохтонные народы, взяв за основу данную модель развития, внесли свои предложения в её реализацию с учётом региональных особенностей. Отдавая приоритет общинной модели, они внесли предложение интегрировать родовые общины в экономические структуры региона. Право на самоуправление, традиционное жизнеобеспечение должно было признаваться как неотъемлемое право.

Следует отдельно отметить, что усилия коренных малочисленных народов в отстаивании своих интересов выразились только через десять лет в принятии трёх базовых Федеральных законов: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (1999 г.) [11]; «Об общих

принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера РФ» (2000 г.) [12]; «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера РФ» (2001 г.) [9]. Распоряжения Правительства РФ «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [13]; «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2009-2011 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» [7]; «О плане мероприятий по реализации в 2012-2015 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» [8]; «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016-2025 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» [9] конкретизировали принципы реализации государственной национальной политики в новых исторических условиях.

Несомненный интерес в контексте исследуемой проблемы представляли предложения коренных малочисленных народов о правовом регулировании территорий традиционного природопользования. Демократизация политической жизни конца XX столетия подняла в этнических обществах острую проблему утраты территорий исконного проживания. В этой связи для автохтонных народов Дальнего Востока данный вопрос являлся одним из ключевых вопросов в государственной национальной политике. Само коренное население обращает внимание Правительства РФ, региональных органов власти на то, что речь идёт, прежде всего, о традиционных видах деятельности и защиты окружающей среды обитания, а не к возвращению к прошлому. Чёткое обозначение своей позиции о необходимости выделения и закрепления за коренными жителями территорий традиционного природопользования они связывали с благополучием и повышением уровня жизни.

Нужно отметить, что такая постановка вопроса правомерна и соотносима с необходимостью обращения к опыту совместного управления природными ресурсами на территориях исконного проживания аборигенов Севера Аляски. Здесь обращает на себя внимание практика правительственного решения исследуемой проблемы, где 12 % земли находится в собственности аборигенов. Предоставленное аборигенному населению право на самоуправление природными ресурсами рассматривается как комплекс государственной политики. Разработанная и законодательно закреплённая система правовых мер позволяет заключать аборигенному населению соглашения по квотам основных видов хозяйственной деятельности. Особый отдел совместного управления природными ресурсами предоставляет разделение ответственности между государством и аборигенными народами. Равенство в предоставлении социальных и экономических выгод аборигенам Аляски заключается на основании соответствующих юридических актов.

Для проведённого нами исследования интерес представляет принятый в 1970 г. федеральный закон США «Особо охраняемые территории Аляски». Данным законом особое внимание обращено на юридическое закрепление прав аборигенных общин в управлении природными ресурсами, рыбными промыслами, охотничьими угодьями.

Отдельно следует остановиться на сложившейся практике института самоуправления на территориях проживания аборигенов Канады. Функционирующий режим самоуправления природными ресурсами основан на признании широких прав аборигенов, их реальную власть пользования и защиты природной среды. Представительным органом института территорий традиционного природопользования являются Советы самоуправления, созданные на территориях исконного проживания аборигенного населения. Советам самоуправления предоставлено право установления допустимого объёма добычи особо ценных природных ресурсов, выделения финансовых средств для охраны природы.

Следует признать, что политическая активность коренных малочисленных народов активизировала разработку проектов законодательных актов по созданию и закреплению за национальными сельскими Советами территорий традиционного природопользования. К числу законодательных актов правового обеспечения выделенных и закреплённых за автохтонными народами данных территорий следует отнести постановление Верховного Совета СССР «О

неотложных мерах экологического оздоровления страны», разработанное в начале 1990 г., и проект закона РФ «Основы правового статуса коренных народов Севера». Названные нормативно-правовые акты раскрывают новый подход государства в сфере национальных отношений.

Сущность проблемы «Правовые механизмы регулирования института территорий традиционного природопользования» основывается на реальных обстоятельствах, тесно связанных с необходимостью законодательной защиты прав автохтонных народов на местное самоуправление, правовое регулирование землепользования. Будет справедливым сказать, что для реализации этого права в российском законодательстве признаётся правовой статус территорий традиционного природопользования, порядок их создания и использования.

Признание статуса института территорий традиционного природопользования аборигенов как носителей уникальной культуры в проводимой национальной политике заключается в предоставлении коренному населению вытекающего из международного статуса народов Севера права распоряжаться землёй и ресурсами. Ключевой проблемой при разработке федеральных законов становится закрепление за коренными малочисленными народами территорий их проживания в качестве исконной среды обитания.

Следует отметить, что на местах, как отмечают многие исследователи, очевидна диспропорция федерального и регионального законодательства в сфере управления ресурсами на признанных за коренным населением территориях традиционного природопользования [1].

Механизмы регулирования института территорий традиционного природопользования в зарубежном законодательстве основываются на справедливости в вопросах получения выгод от использования ресурсов территорий традиционного природопользования и для достижения реального равенства между народами. Ответственность государства заключается в доверительности и обязательности, а также в ответственности за действия, сказывающиеся на благополучии аборигенного населения.

В современных рыночных условиях весьма важной в выстраивании партнёрских отношений между государством и коренными малочисленными народами представляется разработка законодательных актов на основе рассмотренных принципов. Зарубежный опыт свидетельствует, что процессы функционирования партнёрских отношений во всех странах одинаковы и объединены в четыре категории: самоуправление, экономическая самостоятельность, состояние здоровья и непрерывность устойчивого развития [5]. Законодательное признание принципа партнёрских отношений выводит на новый уровень межнациональные отношения, выстраивает экономическое сотрудничество между региональными властями и институтом самоуправления автохтонных народов.

Автохтонные народы пришли к важному выводу о необходимости при реализации государственной национальной политики сохранять непрерывность политического, экономического и социокультурного развития. Данный принцип в полной мере обеспечивает правовые условия создания системы взаимного поддержания мероприятий традиционных видов хозяйственной деятельности, а не возврат к прошлому. Ключевым моментом построения таких отношений между региональными органами власти и коренными народами должна в правовом поле быть выработка механизмов регулирования на региональном уровне, что даёт возможность в законодательном порядке выработать правила по разделению полномочий с территориальными структурами управления. Для этого коренным малочисленным народам предстояло обеспечить три условия успешного развития института традиционных территорий природопользования: легитимность института власти, которая вытекает из процедуры самоопределения, высокую степень экономической самостоятельности территорий природопользования и выбор стратегии развития. Роль государства в данном случае – гарантировать правовое обеспечение предоставленного автохтонным народам права на традиционное хозяйствование в местах их исконного проживания, сохранение окружающей среды обитания.

Создание института национальных территориально-административных образований, возрождение форм этнического самоуправления, непосредственное участие в органах власти

задали импульс для дальнейшей разработки правосубъектности коренных малочисленных народов по устойчивому развитию территорий их проживания.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гореликов, А. И. Правовые основы местного самоуправления коренных малочисленных народов Дальнего Востока / А. И. Гореликов // Учёные записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2021. – № II-2 (50). – С. 72-76.
2. Ахметова, А. В. Этнологический мониторинг в многоэтничной стране / А. В. Ахметова // Учёные записки Комсомольского-на-Амуре государственного технического университета. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2015. – № IV-2 (24). – С. 108-110.
3. Государственный архив Приморского края (ГАПК) Ф. 26. Оп. 137. Д. 1147. Л. 4.
4. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // Собрание Законодательства РФ. – 16.02.2009. – № 7. – Ст. 876.
5. Максимов, А. А. Права коренных народов Севера на землю и природные ресурсы. Эффективное использование и совместное управление / А. А. Максимов // Библиотека коренных народов Севера. Вып. 3. – М., 2005. – 89 с.
6. Мюрдаль, Г. Современные проблемы «третьего мира» / Г. Мюрдаль; сокр. пер. с англ. – М., 1972. – 768 с.
7. О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 04 февр. 2009 г. № 132-р // Собрание Законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 876.
8. Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2009-2011 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2009 г. № 1245-р // Собрание Законодательства РФ. – 2009. – № 36. – Ст. 4364.
9. Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012-2015 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: Распоряжение Правительства РФ от 12 октября 2012 г. № 1906-р // Собрание Законодательства РФ. – 2012. – № 42. – Ст. 5773.
10. Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016-2025 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: Распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2016 г. № 1792-р // Собрание Законодательства РФ. – 2016. – № 36. – Ст. 5440.
11. Российская газета. – 2005. – 15 марта. – № 3719.
12. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федеральный Закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 12.
13. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] / Информационно правовой портал ГАРАНТ.РУ. – Режим доступа: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 27.05.2021).
14. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] / Информационно правовой портал ГАРАНТ.РУ. – Режим доступа: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 27.05.2021).
15. People: Arctic [Электронный ресурс] // The Canadian Encyclopedia. – Режим доступа: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/aboriginal-people-arctic/> (дата обращения: 05.03.2021).
16. People to people, nation to nation: Highlights from the report of the Royal Commissions on Aboriginal Peoples. Canada: Royal Commissions on aboriginal peoples, 1996. – 150 p.