

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРАВАХ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ — ОДИН ИЗ ИНДИКАТОРОВ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ФАКТОРА В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

Современные политические изменения, особенно последнего десятилетия, существенно повлияли на социально-экономическую ситуацию в стране. Реализуются различные социальные программы. В соответствии с нормами международного права развивается российское законодательство. В российской системе права появилось пока разрозненное законодательство о правах коренных малочисленных народов Севера. Его основу составляют три специальных федеральных закона, отдельные нормы, касающиеся прав коренных народов, в разных отраслевых кодексах, законах и нормативных правовых актах.

Но, пожалуй, главным является то, что положения о коренных малочисленных народах установлены в Конституции Российской Федерации, и все производные нормы мы сверяем с ними и оцениваем их на конституционность.

Конституция Российской Федерации установила в статье 9: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории», а статьей 72 отнесла защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. А это значит, что ответственность органов государственной власти и федерации и субъектов Федерации перед коренными малочисленными народами — взаимная.

Коренные народы Севера, чья традиционная деятельность непосредственно связана с окружающей средой Арктики и ее дикой природой, находятся в зоне особого риска.

Здесь задача государства состоит в формировании предпосылок для выработки политики рационального природопользования в арктических районах и согласования интересов коренного населения с промышленным освоением Арктики. Важной целью направления является улучшение качества жизни коренного населения, проживающего в отдаленных и труднодоступных районах Крайнего Севера и приравненных к нему регионах, за счет обеспечения полноценного медицинского обслуживания населения и снижения риска неблагоприятного воздействия окружающей среды на здоровье людей.

Государство должно предусматривать работы по адаптации социально-экономического комплекса северных территорий при разработке программ устойчивого развития в Арктическом регионе, такого важного для укрепления экономического потенциала и устойчивого развития страны.

Только таким образом коренные народы Севера смогут нормально существовать и только при целевой государственной поддержке.

Поддержка выражается, прежде всего, в правовом урегулировании всех проблем, стоящих перед коренными малочисленными народами Севера, в принятии специальных норм, посредством которых у коренных малочисленных народов реально будет существовать право защищать свои конституционно установленные права.

Конечно, федеральное законодательство совершенствуется, но некоторые тенденции вызывают беспокойство. Начиная с 2004 г. под предлогами совершенствования законодательства и разграничения полномочий между различными уровнями федеральные органы принимают поправки в федеральные законы, устанавливающие гарантии защиты прав коренных малочисленных народов, отменяя некоторые основополагающие нормы этих законов.

В связи с этим я остановлюсь на ряде проблем коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации правового и социально-экономического характера.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. № 536-р утвержден Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, который включает в себя около 40 наименований национальностей коренных малочисленных народов.

При этом предусматривалось утверждение не только Перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, но и Перечня районов проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Перечень районов проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не был принят, поскольку в настоящее время в федеральных законах отсутствует прямое задание Правительству Российской Федерации утвердить такой Перечень.

В условиях отсутствия Перечня районов проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Федерации вынуждены руководствоваться Перечнем районов проживания малочисленных народов только Севера.

Это привело к тому, что из сферы государственной поддержки выпали некоторые категории коренных малочисленных народов, но включенные в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации: камчадалы, сойоты, теленгиты, тубалары, челканцы, вепсы и другие.

Они территориально проживают в районах Сибири и Дальнего Востока, но являются категориями, входящими в Перечень малочисленных народов Севера, и, как следствие, их районы проживания не учтены Перечнем районов проживания малочисленных народов Севера.

На этом основании все федеральные программы о социальном развитии коренных малочисленных народов распространяют свое действие только на категории коренных малочисленных народов Севера. В результате этого 10 категорий коренных малочисленных народов, фактически проживающих в Сибири и на Дальнем Востоке, не получают государственную поддержку.

Несмотря на реализацию федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2015 года» пока еще нет достаточно глубоко проработанной государственной экономической политики по отношению к северным территориям, а также не разработана система механизмов государственной поддержки.

Одним из путей выхода в данной ситуации являются разработка и реализация региональных программ устойчивого развития, предлагающих конкретные цели, задачи и механизмы решения проблем на собственной территории. Примером могут служить Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и Ямало-Ненецкий автономный округ, где разработаны и приняты соответствующие программы.

В Конституции Российской Федерации установлено: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Эта конституционная норма должна рассматриваться в совокупности с конституционной нормой, установленной в статье 19 Конституции, что означает обязанность государства стремиться к созданию равных условий для всех, независимо от каких-либо независимых иных обстоятельств, указанных в этой статье.

Доказательством оправданности и необходимости дополнительной (особой) защиты государством прав коренных малочисленных народов Севера России является невозмож-

ность для них в равной степени с другими российскими народами на практике осуществить свое право на жизнь. По данным ООН о качестве жизни, согласно индексу человеческого развития (опубликованном в 2004 г. и основанном на данных 2002 г.), наша страна занимает не слишком высокое место: в списке из 162 стран 55-е, отставая от таких, например, стран, как Швеция, Бельгия и Финляндия. Продолжительность жизни коренных малочисленных народов Севера России в среднем на 18–20 лет меньше продолжительности жизни в России в целом. Смертность среди коренных малочисленных народов, как и в целом по России, превышает рождаемость. Но среди этих народов процесс зашел так далеко, что за последнее десятилетие прирост населения сократился у ханты, эвенков, удегейцев, эскимосов и чукчей в 2,3–3,4 раза, а у селькупов, ульчей, тувинцев-тоджинцев даже в 4,8–9,3 раза.

Но право человека на жизнь не исчерпывается только продолжительностью жизни, которая у лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера России, явно ограничена. Причина этого ограничения кроится в состоянии иных прав человека, в числе которых такие фундаментальные права, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на труд и свободное использование своих способностей, право на отдых и социальное обеспечение, право на жилище и право на образование. Для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера России, особое значение имеет право на защиту их исконной среды обитания, включающее право на территории, где они могут вести традиционное хозяйствование и образ жизни, что, в частности, должно обеспечиваться надлежащей охраной природы. Еще в недавнем прошлом культурная и хозяйственная жизнь коренных народов северных регионов России основывалась на ведении таких традиционных отраслей жизнеобеспечения, как оленеводство, рыболовство, охота и сбор дикоросов. На этом же в самой большой степени они основываются и сегодня. Но сегодня для значительной части коренных северян возможность ведения традиционного хозяйствования ограничена из-за того, что значительные территории изъяты для нужд промышленности, а их продуктивность уменьшилась вследствие загрязнения природной среды.

Вытеснение лиц, принадлежащих к коренным малочисленным народам, с территорий их традиционного природопользования сократило масштабы их хозяйственной деятельности, а следовательно, и ограничило возможность сохранения исконных обычаев и традиций. Одним из печальных последствий ограничения возможности ведения традиционного природопользования для этих народов является безработица с ее негативными последствиями. Основные культурные традиции северных народов оказываются глубоко деформированными, нанесен ущерб их материальной и духовной жизни.

Промышленное освоение Севера в течение десятилетий проводилось без достаточного учета его воздействия на физическое состояние здоровья коренных северян. Достаточно напомнить, что вынужденное изменение рациона их питания повлекло за собой появление ряда неустраняемых заболеваний.

Нельзя не обратить внимание на проблемы, возникающие в связи с возможностью (может быть, правильнее было бы сказать — в связи с невозможностью) для значительной части лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера России, реализовать конституционное право на жилище.

Основная часть коренного населения — охотников, оленеводов и других лиц, занятых в традиционном хозяйствовании, не имеет видимых перспектив на проживание в качественных и стабильных жилищах. В настоящее время многие традиционные жилища, а именно чумы, яранги и т. д., в которых живут лица, ведущие кочевой образ жизни, практически не имеют ничего общего с жилищами, в которых проживает подавляющее большинство россиян, да и в большинстве случаев не имеют таковых. Согласно законодательству, яранги и чумы даже не имеют официального статуса жилья.

Законодателю, в частности, следует четко указать, что такие переносные жилища, как яранги и чумы, считать жилищами. Это существенно для защиты жилищных прав оленеводов и других лиц, ведущих аналогичный образ жизни. Ведь главное в национальной программе доступного жилья — обеспечение каждого возможностями иметь достойные условия для проживания. Пока еще значительная часть лиц, относящихся к северным коренным народам России, не имеет условий ни для кочевья, ни для проживания в стационарных населенных пунктах. Проблема жилищ для кочующего населения Крайнего Севера не нова, однако решению ее пока еще не видно конца. Хотелось бы, чтобы она не была забыта среди других задач, которые решаются в рамках национального проекта «Доступное жилье».

Особенно негативно жилищная проблема сказывается на возможности коренных малочисленных народов в полной мере реализовать конституционное право на образование. В процессе реализации конституционного права на образование подрастающего поколения лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера России, необходимо учитывать их условия жизни, а также обращать больше внимания на сочетание задачи сохранения национальных особенностей с преодолением препятствий в общении с окружающими их народами. Каждое звено системы образования коренных малочисленных народов Севера России имеет свои, только им присущие особенности. Прежде всего, необходимо разработать методики обучения детей коренных народов умению читать и писать на родном языке в сочетании с обучением русскому языку, который со временем станет им необходимым как язык межнационального общения. Для детей лиц, ведущих кочевой образ жизни или проживающих небольшими этническими группами, актуален вопрос о формах обучения в школах. Родителям должен быть предоставлен выбор между обучением у учителей, перемещающихся вместе с мигрирующим кочевым и полукочевым населением, обучением в школах-интернатах для детей кочующего населения и обучением в стационарных школах в городах и поселках со стабильным проживанием малочисленных народов. Вопрос о формате начального и общего среднего образования в регионах проживания кочевого населения особенно сложен. Живущим в интернатах школьникам необходимо создать комфортные условия проживания и обеспечить сохранение нужных им для последующей жизни и работы производственных навыков. Нередко после многолетнего пребывания детей в школах-интернатах они, вернувшись к своим родителям, кочующим и занимающимися оленеводством, скотоводством или охотой, теряют производственные навыки и с трудом их восстанавливают. Это не только лишает их уверенности в своих способностях, но и дискредитирует пользу образования в глазах части коренного населения. Таким образом, вопрос профессиональной ориентации, с обязательным использованием элементов этнопедагогики, особенно в условиях рыночной экономики, становится важным звеном в системе образования детей малочисленных народов Севера.

Совершенно необходимо создание в северных субъектах Российской Федерации, в которых проживают коренные малочисленные народы, сети профессиональных учебных заведений для подготовки специалистов в традиционных областях жизнеобеспечения малочисленных народов Севера, а также специалистов для создаваемых в северных регионах промышленных предприятий. Это будет важным шагом для взаимопонимания культур местных уроженцев и приезжих жителей Севера.

Сложной для развития коренных малочисленных народов является проблема высшего образования. Создание собственной интеллигенции несомненно будет важной предпосылкой сохранения всего лучшего в культуре коренных народов и окажет неоценимую помощь в ознакомлении этих народов с российской и мировой культурой, а также в ознакомлении других народов с культурой коренных малочисленных народов Севера России.

Повышение профессиональной и трудовой мобильности коренных народов, формирование системы подготовки и переподготовки национальных кадров, содействие занятости коренного населения — вот вопросы, составляющие проблему кадровой политики коренных малочисленных народов, которые надо решать.

В настоящее время в системе прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации можно выделить следующие основные группы проблем, на которых, в первую очередь, должно быть сосредоточено внимание:

— защита прав коренных малочисленных народов Севера, связанная с особым отношением этих народов к земле, прежде всего, защита их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов и определение организационно-правовых форм их осуществления;

— развитие материально-технической базы традиционных отраслей хозяйствования: оленеводства, рыболовства, охотпромысла;

— повышение профессиональной и трудовой мобильности коренных народов, формирование системы подготовки и переподготовки национальных кадров, содействие занятости коренного населения;

— восстановление природно-биологических ресурсов и сохранение экологического равновесия на территории проживания коренных народов Севера, рациональное использование и охрана земельных ресурсов, расширение природоохранных территорий и заповедных зон с учетом традиционного природопользования и хозяйственной деятельности северных народов.

Основным условием обеспечения прав малочисленных народов России на традиционный образ жизни и защиту среды обитания должно являться не декларативное, а обязательное соблюдение и исполнение общепризнанных норм международного права, требований Конституции Российской Федерации, федеральных законов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (1993).
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 года № 136-ФЗ в редакции от 28.07.12 г.
3. Федеральный закон от 30.04.1999 года № 82-ФЗ в редакции от 05.04.2009 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 20.07.2000 года № 104-ФЗ в редакции от 02.02.2006 года «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 07.05.2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р. в редакции от 26.12.11 года № 1145.
8. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2007 года № 1661-р.
9. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 11.06.2009 года № 311-А в редакции от 23.11.2011 года.
10. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 19.10.2010 года № 266-п.