

МАТВЕЕВ Александр Сафронович*д.э.н., профессор, Председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, г. Москва***О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ ПО ПРАВОВОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации представляют собой сохранившиеся до сегодняшнего дня древние сообщества охотников, рыболовов, собирателей и оленеводов. Традиционные виды хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов являются основой их традиционного образа жизни, важнейшим условием сохранения самобытной культуры и языка. В силу неразрывной духовной и физической связи коренных малочисленных народов со своими землями, территориями и природными ресурсами, их особой зависимости от благополучия исконной среды обитания Российская Федерация выделяет коренные малочисленные народы в отдельную социальную группу населения, нуждающуюся в особой государственной защите и государственной поддержке, и признает за ними особые права на земли и территории, приоритетный доступ к традиционным природным ресурсам.

Основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации составляют положения Конституции Российской Федерации (ст.ст. 9, 69, 72 п. «м»), Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р, Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. № 255, а также Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р.

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в соответствии с основными направлениями своей деятельности осуществляет законодательное обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с учетом состояния и тенденций развития законодательства Российской Федерации, а также влияния на традиционный образ жизни и традиционное природопользование этих народов изменений, вносимых в законы природоресурсного блока.

Несмотря на принятие в последние годы трех специальных федеральных законов о правах коренных малочисленных народов, закрепления отдельных положений в Налоговом, Земельном, Лесном и Водном кодексах, отраслевых федеральных законах о рыболовстве, об охоте и ряде нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, которые создают определенную правовую основу для защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, для эффективного обеспечения прав этих народов этой правовой базы явно недостаточно. По мнению экспертов «правовое регулирование общественных отношений с участием данных народов все еще остается весьма фрагментарным; в законодательстве содержится значительное количество пробелов, а также коллизий правовых норм»¹. Профессор В. А. Кряжков оценивает современную ситуацию в развитии законодательства о коренных малочисленных народах как «правовую стагнацию и откат с прежних позиций»².

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов отмечает, что изменения последних лет, вносимые в Лесной кодекс Российской Федерации, в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», другие федеральные законы, в частности Федеральный закон № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятый 26 июля 2009 года, не учитывают законные права и интересы коренных малочисленных народов, в том числе закрепленные в других федеральных законах. Данное положение является следствием тенденции развития законодательства Российской Федерации по выполнению установок на создание благоприятных правовых условий для развития рыночных отношений.

Принцип платности пользования земельными участками, лесными ресурсами, водными биологическими ресурсами, и другими природными ресурсами, распределение участков: земельных, лесных, рыбопромысловых и охотничьих угодий на основе конкурсов и аукционов на длительный срок, без каких-либо исключений, негативным образом отражается на правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Эти последствия усугубляются отсутствием механизма реализации Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Несмотря на поручение Президента Российской Федерации от 16 октября 2008 года № Пр-2191 (абзац 16), до сих пор не выработаны механизмы реализации названного Федерального закона.

В этих условиях обращения организаций и общин коренных малочисленных народов о защите их исконных земель и территорий путем образования территорий традиционного природопользования в соответст-

вии с указанным Федеральным законом остаются безответными, в то же время на вполне законных основаниях эти же земли и территории в виде рыбопромысловых участков и охотничьих угодий передаются другим юридическим и физическим лицам через конкурсы и аукционы, в том числе и под промышленное рыболовство, в долгосрочную аренду.

С учетом поступления в Совет Федерации и в другие федеральные органы государственной власти многочисленных жалоб и обращений от общин и организаций коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока по вопросам нарушения их прав на традиционное природопользование, основное внимание Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в последние годы было сосредоточено на следующих направлениях:

- внесение изменений в земельное законодательство в части безвозмездного пользования земельными участками лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, и их общинами для целей традиционного природопользования;

- отражение в полной мере интересов коренных малочисленных народов путем внесения поправок к проекту федерального закона «Об охоте», а после принятия этого закона в июле 2009 года – путем разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- проведение анализа реализации Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части обеспечения приоритетного доступа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам и подготовка предложений о внесении изменений в законодательство о рыболовстве;

- проработка вопроса о подготовке проекта федерального закона о государственной поддержке северного оленеводства;

- взаимодействие с Правительством Российской Федерации и с федеральными органами исполнительной власти по реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В этих целях комитетом подготовлен проект федерального закона № 217488-5 «О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации, в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и в статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», одобренный Советом Федерации 17 июня 2009 года и внесенный в Государственную Думу в порядке реализации Советом Федерации права законодательной инициативы.

В июле 2009 года был принят Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Уже при принятии закона комитет отмечал, что ряд его норм нуждается в существенной корректировке. В законе недостаточно учитываются особенности ведения охотничьего хозяйства в условиях Севера, особенно в части регулирования вопросов охоты в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Поэтому комитетом с участием представителей профильных комитетов Государственной Думы, Минсельхоза России, Минрегиона России и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока был разработан проект Федерального закона № 406814-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и внесен в Государственную Думу 14 июля 2010 года в качестве реализации права законодательной инициативы Совета Федерации. С учетом положительного отзыва Правительства Российской Федерации законопроект имеет перспективу быть принятым до окончания срока полномочий депутатов действующего состава Государственной Думы.

Следующим важным направлением для комитета является подготовка проекта федерального закона «О государственной поддержке северного оленеводства». В связи с тем, что 16 января 2009 года Государственная Дума отклонила проект 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 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 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.

Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов внимательно отслеживаются проблемы, связанные с реализацией на практике законодательства о рыболовстве в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Комитетом на основе соответствующих предложений субъектов Российской Федерации подготовлена аналитическая записка по данной проблеме, материалы которой направлены в Росрыболовство для учета в работе Межведомственной рабочей группы, образованной по поручению Правительства Российской Федерации для подготовки предложений по совершенствованию законодательства 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. Хочу заметить, что в этой записке (она размещена на сайте нашего комитета – www.severcom.ru) обобщены предложения регионов, и комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, выражающий и отстаивающий интересы регионов, будет отстаивать выводы, рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства о рыболовстве, содержащиеся в данном аналитическом докладе.

Проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации», разработанный Минрегионом России в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина от 24 августа 2010 года, хоть и предусматривает решение отдельных проблем традиционного рыболовства для удовлетворения личных нужд, однако полностью исключает правовое регулирование деятельности общин коренных малочисленных народов. По мнению комитета, такой подход не способствует решению накопившихся проблем. К тому же это противоречит целям и задачам Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

По актуальным проблемам жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера и по вопросам их законодательного обеспечения комитетом, кроме того, готовятся информационно-аналитические материалы, проводятся «круглые столы», парламентские слушания, расширенные и выездные заседания комитета.

Помимо законопроектной деятельности, которая является для нас основной, комитет осуществляет взаимодействие с Правительством Российской Федерации, федеральными министерствами и ведомствами.

К примеру, в январе 2009 года комитет принял активное участие в работе над проектом Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Комитетом были подготовлены поправки к проекту Концепции, включая право приоритетного доступа коренных малочисленных народов к охотничьим угодьям и к рыбопромысловым участкам, которые были учтены и нашли свое отражение в итоговом документе.

В последующем предложения, подготовленные комитетом по законодательному обеспечению жизнедеятельности коренных малочисленных народов, легли в основу раздела «Совершенствование нормативной правовой базы» Плана мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Сегодня мы внимательно следим за ходом реализации данного Плана мероприятий. К сожалению, сроки выполнения целого ряда этих мероприятий срываются.

Полагаем весьма важно оценить эффективность выполнения мероприятий первого этапа реализации Концепции в 2009–2011 годах с тем, чтобы внести предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на период до 2015 года. Вполне подходящей для этих целей дискуссионной площадкой является симпозиум по теме «Коренные малочисленные народы России: роль науки и права в разработке «стратегий спасения», организуемый Российской академией наук в Петрозаводске в рамках IX Конгресса этнографов и антропологов России в июле 2011 года.

Примечания

¹ А. Е. Постников, Л. В. Андриченко, Л. Е. Бандорин. Анализ федерального законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на предмет соответствия международным стандартам. М.: Ассоциация КМНСС и ДВ РФ, 2007

² В. А. Кряжков. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010. С. 106.

МУЛЛОНЕН Ирма Ивановна

д.ф.н., профессор, директор Института языка, литературы и истории Карельского научного центра РАН, г. Петрозаводск

ИСТОРИЧЕСКИЕ ТОПОНИМЫ В КОНТЕКСТЕ ЭТНОКУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ КАРЕЛИИ

Топонимы (географические названия) обладают всеми признаками, характерными для объектов нематериального культурного наследия. Созданные в прошлом, они передаются из поколения в поколение и являются