

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
КОМИТЕТ ПО ДЕЛАМ СЕВЕРА И МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

ПРОБЛЕМЫ СЕВЕРА И АРКТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

ВЫПУСК СЕДЬМОЙ

апрель, 2008

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
Комитет по делам Севера и малочисленных народов

**ПРОБЛЕМЫ СЕВЕРА И АРКТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

НАУЧНО-ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

Выпуск седьмой

Апрель, 2008

Материалы представлены
Комитетом Совета Федерации
по делам Севера и малочисленных народов

В подготовке материалов участвовали работники аппарата комитета:
*А.В. Жуганов, А.Ю. Миронов, В.И. Мацневский, Н.И. Пересыпкина,
И.Ю. Баталова, С.Н. Олекминская, В.Я. Стрельцов*

Ответственный за выпуск *В.Я. Стрельцов*

Редактор *И.Н. Сосна*

Оригинал-макет подготовлен Издательским отделом
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
Тираж 250 экз. Заказ №

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРЕ

Северное измерение глобальных проблем: первые итоги Международного полярного года.	3
М.Е. Николаев. Единое интеллектуальное пространство — важнейшее условие инновационного развития Севера	4
Г.Д. Олейник. Вопросы законодательного обеспечения интересов Российской Федерации в Арктическом регионе в контексте мировой политики	8
В.И. Голдин. Роль классического университета в обеспечении устойчивого развития Арктики и Севера	11
В.М. Членов. О состоянии и развитии сети автомобильных дорог Республики Саха (Якутия)	22

ЭКОНОМИКА, МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

А.М. Фадеев. Освоение шельфа: шаг за шагом	27
В.А. Цукерман. Проблемы и перспективы инновационной стратегии функционирования горно-промышленного комплекса северных регионов	32
О социально-экономическом положении субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, в 2007 году (информационно-аналитическая справка)	41
В.Ф. Патенко. Образ жизни	73
Об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации, полностью или частично отнесенных к северным районам, за 2007 год (информационно-аналитическая справка)	84
О состоянии сети автомобильных дорог в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и ее развитии в свете реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год (информационно-аналитическая записка).	103

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

О положении дел с лекарственным обеспечением граждан Российской Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	116
--	-----

Проблемы обеспечения образовательного процесса в сельской местности северных территорий в свете реформы образования в Российской Федерации	122
--	-----

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ

О концепции федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года"	136
---	-----

Е.А. Галиновская. О совершенствовании законодательства о традиционном проживании и традиционном природопользовании коренных малочисленных народов	141
--	-----

А.Н. Ямсков. Перспективы применения концепции "этнокультурного ландшафта при выделении и использовании территорий традиционного природопользования народов Севера.	145
---	-----

В.А. Кряжков. Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли.	149
--	-----

III международная специализированная выставка-ярмарка "Северная цивилизация — 2008" в рамках фестиваля народных мастеров и художников России "Жар-птица"	162
--	-----

МАТЕРИАЛЫ ПАРЛАМЕНТСКИХ СЛУШАНИЙ, "КРУГЛЫХ СТОЛОВ" В СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ

Обеспечение трудовых прав граждан Российской Федерации, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в системе социального партнерства государства, бизнеса и общества	163
--	-----

Проблемы реализации Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей"	171
---	-----

МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

О поездке делегации Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в Королевство Дания с посещением Гренландии	179
---	-----

О ходе реализации программы канадско-российского сотрудничества в области развития Северных территорий (NORDEP)	181
---	-----

При образовании территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов следует исходить из необходимости учета установленного законодательством правового режима природных ресурсов и земли, минимизации административных процедур, учета прав и интересов лиц, проживающих на территории, прав владельцев, пользователей и собственников природных ресурсов и недвижимости, расположенной на образуемой территории. При образовании территории не предусматривается изменение категорий земель и прекращение прав на природные ресурсы. В рамках работы по совершенствованию законодательства в данной сфере предполагается ликвидировать существующий пробел в регулировании прав общин, иных самобытных объединений и лиц, относящихся к малочисленным народам, на землю.

В целях обеспечения традиционного природопользования и традиционного образа жизни малочисленных народов законопроект предполагает предусмотреть и процедуры участия общин, иных самобытных объединений малочисленных народов, их союзов в образовании и управлении территориями традиционного проживания и традиционного природопользования.

Принятие федерального закона, направленного на защиту исконной среды обитания коренных малочисленных народов, как предполагают разработчики законопроекта, должно способствовать обеспечению конституционных прав и интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации, снижению социальной напряженности в районах проживания коренных малочисленных народов. Закон должен служить созданию правовых основ для обеспечения и упорядочения государственного управления и контроля в области природопользования в Российской Федерации.

А.Н. Ямсков,

*к.и.н., Институт этнологии и антропологии
Российской академии наук*

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭТНОКУЛЬТУРНОГО ЛАНДШАФТА ПРИ ВЫДЕЛЕНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НАРОДОВ СЕВЕРА

Предложенная В.Н. Калуцковым^{*} трактовка понятия "этнокультурный ландшафт" позволяет, в частности, под новым углом зрения взглянуть на содержание прочно вошедшего в российское законодательство термина "территории традиционного природопользования" (ТТП), применяемого по отношению к местностям,

^{*} В.Н. Калуцков. Основы этнокультурного ландшафтоведения. М. Изд-во МГУ. 2000.

которые законодательно выделены для ведения традиционных отраслей хозяйства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Более того, подобный подход к ТТП дает возможность увидеть как новые перспективы использования указанных территорий в свете возможного развития ряда новых отраслей туризма в некоторых регионах расселения коренных народов, так и дополнительные экономические возможности и гарантии прав на культурное наследие для местных сообществ коренного населения. Последнее заключается либо в извлечении некоторых дополнительных экономических дивидендов из тех имеющихся на ТТП природных или историко-культурных памятников, которые могут служить объектами притяжения туристов, либо в предотвращении неконтролируемого наплыва непрошенных и зачастую бестактных посетителей на те участки ТТП, которые поныне обладают для представителей местного коренного населения сакральным значением.

Опыт полевых исследований в Хабаровском крае в середине 1990-х годов позволил мне тогда сформулировать тезис о реальной многофункциональности территорий традиционного природопользования*. Речь в то время шла как минимум о четырех различных функциях ТТП — экономической (сохранение и развитие традиционных отраслей экономики, то есть оленеводства, рыболовства, охоты, сбора дикоросов, и получение соответствующей продукции), социальной (обеспечение занятости коренного населения в отдаленных местностях и получение им денежных доходов), экологической (сохранение биоразнообразия на уровне экосистем и как минимум промысловых видов), этнокультурной (сохранение коренных народов в качестве носителей уникальных культурных традиций и языков вследствие нерасторжимой связи их этнических культур и производственной деятельности в сфере традиционного хозяйства). Однако эта характеристика, как оказалось, отнюдь не является исчерпывающей, и в первую очередь из-за отсутствия в приведенном выше перечне одной из самых важных функций ТТП — обеспечение духовной связи человека с землей своих предков, с малой родиной**. Именно привнесение концепции этнокультурного ландшафта в трактовку понятия ТТП, в том числе и в законодательство, позволит восполнить отмеченный пробел.

Понятие ТТП является центральным в профильном Федеральном законе "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2001 год), а также присутствует в виде термина "земли традиционного природопользования" в первом из федеральных законов, прямо относящихся к обеспечению прав и интере-

* А.Н. Ямсков. Территории традиционного землепользования в Хабаровском крае // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Документ № 96. М. Институт этнологии и антропологии, 1996; Yamskov A. Applied Ethnology and Ethnoecology in Combining Aboriginal Land Rights with the Preservation of Biodiversity in Russia // Practicing Anthropology, 1999. Vol. 20. № 2 (Spring). P. 48—52.

** Т.М. Красовская. Экологическая рациональность мировоззрения коренных малочисленных народов Крайнего Севера России // Этноэкологические аспекты духовной культуры. Ред. В.И. Козлов, А.Н. Ямсков, Н.И. Григулевич. М. Изд. ИЭА РАН. 2005. С. 150—175.

сов этой категории населения России, — "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (1999 год). Его нет лишь в Федеральном законе "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2000 год), но и там речь идет о "территориях традиционного расселения малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование". В настоящее время обсуждается проект федерального закона "О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации", в который тоже, скорее всего, войдут это или сходные понятия. Поэтому необходимо продумать более точную и максимально полную трактовку термина ТТП, в частности за счет обогащения его элементами концепции этнокультурного ландшафта, которая позволяет наиболее полно отразить духовные связи человека с территорией его проживания.

Вероятно, в процессе дальнейшего развития и коррекции российского федерального и регионального законодательства, касающегося обеспечения прав на землю и ведения традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, имеет смысл предусмотреть следующее:

неотъемлемой функцией ТТП (или используемого участка "исконной среды обитания") является сохранение сакральных для местного сообщества представителей коренного населения объектов природного и историко-культурного характера; следовательно, при определении их границ должны непременно учитываться локализация указанных объектов и их значимость для будущих пользователей с включением таких объектов в пределы ТТП;

неотъемлемым правом местного сообщества коренного населения является решение о том, допускать ли к сакральным объектам в пределах ТТП посторонних посетителей, и если да, то на каких условиях (в какое время года, в каком количестве и так далее); следовательно, только соответствующая община может принимать подобное решение, а местные органы государственной власти призваны способствовать воплощению его в жизнь, в том числе объявляя отдельные участки ТТП закрытыми для посещения;

местное сообщество коренного населения, разрешившее на определенных условиях посещение сакральных объектов посторонним лицам, имеет право на получение определенной доли доходов, получаемых муниципальным бюджетом от развития туризма на данной территории, и на прямое участие в развитии туристического сектора экономики, в том числе в пределах ТТП.

Последний тезис, в перспективе имеющий большое практическое значение, хочется выделить особо, так как в этом случае речь идет об извлечении доходов от использования природного и культурного наследия, а не от эксплуатации полезных ископаемых или товарной древесины (аргументы против передачи сообществам

коренных народов прав на последние)^{*}. Кроме перечисления части муниципальных доходов, получаемых районным бюджетом за счет налогообложения предприятий туристического сектора экономики, местные сообщества коренного населения, допускающие туризм в пределах своих ТТП, смогут извлекать определенные доходы напрямую, за счет своего непосредственного включения в эту сферу. Речь идет, например, о продаже туристам изделий народных промыслов или имеющих этническую специфику предметов одежды и продуктов питания длительного хранения, о работе проводниками-экскурсоводами, об обеспечении ночлега и питания туристов или об обустройстве и поддержании в надлежащем состоянии мест ночевки и стоянок для туристических групп и тому подобное.

На ТТП туристов могут привлекать как памятники природы (скалы, водопады и так далее), часто являющиеся сакральными объектами для коренного местного населения, так и историко-культурные памятники (например, места шаманских камланий). Однако не меньшую роль в качестве объекта просвещения могут иметь и сам образ жизни, и бытовая культура тех групп населения, которые сохранили традиционный образ жизни и традиционные отрасли хозяйства.

В России уже имеются случаи привлечения отдельных групп коренного населения к работе в таких специфических отраслях туризма, предполагающих очень высокий уровень платежеспособности и реальных затрат отдыхающих (чаще всего иностранцев), как охотничий (Камчатка и некоторые южные районы Дальнего Востока) и рыболовный (Кольский полуостров). Однако ныне весьма перспективным видится также развитие пусть и не столь дорогостоящих, но гораздо более массовых и преимущественно рассчитанных на соотечественников отраслей туризма, таких как экстремальный или спортивный (сплав на плотах, конные маршруты, походы повышенной сложности в таежной или горной местности, и так далее). Хочется надеяться, что в будущем в России получат распространение и такие отрасли туризма, как этнографический (объект притяжения — местные сообщества, сохранившие в своем быте своеобразные культурные традиции) и экологический (знакомство с особо живописными местностями, памятниками природы и так далее), в развитии которых коренные народы могут активно участвовать^{**}. Большой интерес представляет также "сельский" туризм, или агротуризм, когда горожане приезжают в маленькие сельские поселения, чтобы жить рядом с хозяевами, питаться свежими и имеющими этнический колорит продуктами и наблюдая за реалиями сельского быта, а в случае любопытства — и эпизодически участвуя в некоторых работах (например, на хуторе в Эстонии многим бывает интересно попробовать по-

^{*} Yamskov A. The Rights of Small-Numbered Peoples of the Russian North in the Territories of Traditional Nature Use: Ownership or Use? // Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, 2001, № 46. P. 121—134.

^{**} Я.В. Горчаков, В.П. Белобров. Устойчивое развитие локальных сообществ на основе развития экотуризма в особо охраняемых природных территориях // Учитель 21 века: Устойчивое развитие и географическое образование. Материалы IV Межвуз. науч.-практ. конференции. Москва, 26—27 ноября 2004 г. Ред. В.Т. Дмитриева, В.П. Белобров, А.Н. Ямсков. М. Изд-во МГПУ. 2005. С. 110—120.

доить корову или накосить сена, собрать лесных ягод, и тому подобное). Естественно, в реальной жизни чаще всего встречаются не чистые образцы, а комбинации разного рода из нескольких перечисленных выше отраслей туризма.

Итак, ныне необходима определенная коррекция и дальнейшее развитие законодательного толкования ТТП, чтобы оно, с одной стороны, не препятствовало вовлечению коренных народов в туристический бизнес, а с другой стороны, гарантировало бы им возможность сохранить некоторые имеющие особое сакральное значение природные и историко-культурные объекты, включив их в ТТП и не допуская к ним никого из посторонних.

В.А. Кряжков,

доктор юридических наук, профессор

ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА ЗЕМЛИ*

Право коренных малочисленных народов на пользование землей закрепляется Федеральным законом "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 30 апреля 1999 года (пунктом 1 части 1 и пунктом 1 части 2 статьи 8)** . Это положение конкретизируется Федеральным законом "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"*** от 7 мая 2001 года, которым для данных народов устанавливается один из вариантов особого правового режима пользования землей и иными природными ресурсами в границах соответствующих территорий**** . Необходимость их создания имеет доктринальное обосно-

* Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов продолжает публиковать материалы по вопросам законодательного обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера на хозяйственную деятельность, в том числе в традиционных отраслях. В настоящем выпуске с согласия автора печатается статья В.А. Кряжкова, опубликованная в журнале "Государство и право". 2008. № 1.

** См.: СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208. Необходимо отметить, что данное право созвучно положениям Декларации о правах коренных народов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2007 г.), которая, признавая особую духовную связь коренных народов с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми землями, территориями и другими ресурсами, гарантирует этим народам право на указанные земли, территории и ресурсы, возможность иметь их в собственности, использовать, разрабатывать или контролировать, получая компенсацию в случае, когда названные земли, территории и ресурсы конфискованы, отчуждены, заняты, использованы и когда им нанесен ущерб без свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов (статьи 25—28).

*** См.: СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

**** См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова и Е.Л. Мининой. М. 2002. С. 40; Учебно-практический комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2006. С. 68.