

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Проблемы правового регулирования в районах проживания с
экстремальными условиями природной среды**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 365 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Кисель Татьяны Андреевны

Научный руководитель,
доцент, канд. филос. наук,
доцент

подпись дата

С.В. Стрыгина

Заведующий кафедрой
теории государства и права,
канд. юрид. наук, доцент

подпись дата

Н.В. Тюменева

Саратов - 2020

Введение. Актуальность исследования обусловлена невозможностью сохранения самобытного образа жизни коренных малочисленных народов, имеющих большое значение для культурного развития страны, без действенного правового регулирования. Северные территории, на которых данные народы проживают, занимают около двух третей страны и играют ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и защите геополитических интересов России. Анализ российской нормативно-правовой базы, регламентирующей защиту прав коренных малочисленных народов, позволяет раскрыть ее недостатки, главный из которых – отсутствие эффективного механизма защиты прав этносов. Существование правовых коллизий в регулировании их жизнедеятельности на территориях с экстремальными условиями среды ведет к существенным изменениям социально-экономического развития, культуры, исконной среды обитания и традиционного образа жизни этих народов, а также уменьшению их численности.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в выявлении недостатков правового регулирования, касающегося прав коренных малочисленных народов, проживающих в экстремальных условиях среды, на основе анализа законодательства.

Поставленная цель обуславливает необходимость решения следующих задач:

- изучить понятия правового регулирования, его метода и пределов;
- выявить основные проблемы правового регулирования, возникающие в условиях проживания коренных малочисленных народов в многонациональной стране и рассмотреть вероятные пути их решения;
- исследовать правовой статус рассматриваемой категории, изучив права, обеспечивающие этническую, культурную, религиозную и языковую отличность меньшинства, тем самым сохраняющие его самобытность;

- оценить эффективность правового регулирования при реализации государственной национальной политики Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов;

- исследовать механизм международной защиты прав коренных малочисленных народов, выявив наличие проблем соответствия правовой системы Российской Федерации международному законодательству.

В процессе написания выпускной квалификационной работы были изучены понятия правового регулирования, его метода и пределов, раскрыто понятие «коренные малочисленные народы Российской Федерации». В качестве материалов исследования использовалось национальное и международное законодательство, затрагивающее отношения, связанные с проживанием в районах с суровыми климатическими условиями. Был проведен анализ правового и фактического положения коренных малочисленных народов, проживающих в районах с экстремальными условиями среды на территории Российской Федерации путем изучения общих конституционных прав и свобод, обязанностей и гарантий, специальных прав и свобод данной категории. Работа включает в себя две главы: «Правовое регулирование как специфическое воздействие, осуществляемое правом» и «Государственная политика правового регулирования в районах Крайнего Севера».

Научная новизна работы состоит в выявлении существующих проблем правового регулирования в районах проживания с экстремальными условиями природной среды, а также предложения вероятных путей их решения, выполнения поставленных целей и задач, с чем тесно связана и научная значимость исследования.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся ряд сформулированных автором положений, имеющих теоретическое и практическое значение:

1. В связи с многогранностью явлений, связанных с упорядочением общественных отношений, субъектом которых выступают коренные

малочисленные народы, процесс правового регулирования в данной сфере несовершенен.

2. Реализуемые на практике пределы правового регулирования неверно установлены существующими нормативно-правовыми актами.

3. Эффективность правового регулирования проживания этнических общностей в районах с экстремальными условиями среды напрямую зависит от того, насколько учтены особенности традиционного образа жизни народов, от разработки механизма применения их традиций и обычаев.

4. Важнейшим правом коренных малочисленных народов является право на самобытное существование. Его реализация предполагает сохранение культурного наследия, формирование уважения к этнонациональным ценностям других народов.

Основное содержание работы. Правовое регулирование – осуществляемая всей системой юридических средств, форм и методов, правовая регламентация (организация, упорядочение) общественных отношений. Существует много неоднозначных трактовок рассматриваемого понятия, поэтому вопрос правового упорядочения – один из дискуссионных вопросов юридической науки.

Право не является универсальным регулятором человеческого поведения, а потому его воздействие на общественные отношения имеет границы¹. Из-за трактовок в праве и многогранности явлений, которые взаимосвязаны с упорядочиванием общественных взаимоотношений, возникает сложность определения регламентации правом.

При рассмотрении правового регулирования в районах проживания с экстремальными условиями природной среды выявляется несовершенство правовой основы, наблюдаются существенные противоречия и необходимость в обновлении.

¹ Иванов, Р.Л. Пределы правового регулирования: понятие и виды. // Вестник Омского университета. 2011. № 4. С. 6.

Нынешнее состояние дел говорит о том, что в России внутренняя согласованная система защиты и поддержки прав местных малочисленных народов еще не сложилась. Необходимо решить вопрос, как реализовать Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ².

Отсутствие нормативной базы, четко определяющей границы местностей, приравненных к Крайнему Северу, препятствует разработке и осуществлению необходимых мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие особой макрзоны государственного регулирования, затрудняет ведение единой государственной региональной политики.

Важно обратить внимание на существование проблемы доступа и использования природных ресурсов. Именно этим обусловлен особый правовой режим в отношении традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Для того чтобы понять, насколько целесообразно вмешательство в различные взаимоотношения общества, необходимо установление пределов, что в первую очередь касается правотворческой деятельности. Пределы регулирования должны быть четко определены, но установка поведенческих правил не должна вмешиваться в личное пространство граждан. Такие нормативно-правовые акты служат не на благо народа, а против него, противоречат Конституции РФ, не могут быть реализованы на практике.

Местным жителям, для поддержания жизнедеятельности, государство присваивает особый статус, позволяющий получать дополнительные льготы, социальные пособия и другую помощь. Территории, определяющие пределы правового регулирования и его специфику по данному вопросу, заключены в Перечне районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей,

² О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Федеральный закон от 7.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. ст.1972.

законодательно урегулированном Постановлением Совета Министров СССР № 12 от 03.01.1983 года (ред. от 27.02.2018) ³.

Пределы правового регулирования при проживании в местах Крайнего Севера и приравненных к нему территорий, прежде всего, определяются закономерностями природы, не завися от воли людей.

Давно известно, что общественные отношения обладают правовой природой, благодаря которой можно отграничить отношения, нуждающиеся в правовом регулировании. При отсутствии в отношениях правовой природы, воздействие на них с помощью юридических средств будет неэффективным и даже вредным. В данном варианте будет наблюдаться использование права там, где его применение противопоказано, где действуют общественные регуляторы.

В силу самобытности народы Севера, Сибири и Дальнего Востока оказались сегодня на грани исчезновения, что является ярким показателем неэффективности юридического регулирования.

Согласно Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ, коренными малочисленными народами Российской Федерации признаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями ⁴. Именно эти народы острее чувствуют дисбаланс, вносимый в их жизнь промышленной цивилизацией.

³ О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 10.11.1967 № 1029. Постановление Совета Министров СССР от 03.01.1983 № 12 (ред. от 27.02.2018) // Собрание постановлений Правительства СССР. 1983. № 5. ст. 21-22..

⁴ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. ст. 2208.

Основу системы жизнеобеспечения коренных малочисленных народов составляет традиционное природопользование.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности» от 08 мая 2009 года № 631-р, к видам традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов относятся животноводство и переработка его продукции, промысловая охота, собирательство, художественные промыслы, рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел), реализация водных биологических ресурсов и другие виды деятельности.

Так как именно в этих областях народы показывают особые технологии и знания, обычаи и традиции, то эту сферу в первую очередь должны регулировать, наряду с законодательством, обычаи коренных народов. Рассматриваемой категории народов очень сложно доказать свои права, основанные на обычае.

При рассмотрении дел с участием данной категории народов важна правильная оценка информации и учета особенностей, поэтому необходимо участие специалиста – этнолога⁵.

Наблюдаются проблемы в механизме регулирования правового статуса коренных малочисленных народов, обеспечивающего наличие двух целей – традиционного образа жизни и социализации. Данные цели противоречивы, так как направлены на достижение разных результатов, что является причиной неоднородности состава коренных малочисленных народов по критерию социального развития.

Усовершенствование системы защиты прав коренных народов возможно посредством института уполномоченного. Некоторые из субъектов Российской

⁵ Кочетыгова Н.И. При рассмотрении дел с участием коренных малочисленных народов необходимо привлечение специалиста – этнографа. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/5329?page=2> (дата обращения: 11.11.2019).

Федерации ввели указанную должность. Но следует обратить внимание на тот факт, что на федеральном уровне существует лишь должность уполномоченного по правам человека.

Для того чтобы участие уполномоченного в защите коренных малочисленных народов было эффективно, необходимы нововведения, позволившие перенести данную должность на федеральный уровень.

Для защиты прав коренных малочисленных народов очень важна осведомленность об их обычаях и традициях. Необходима разработка рекомендаций для судей и обязательное участие экспертов при рассмотрении дел. По отношению к коренным малочисленным народам в свою очередь нужно принять меры для повышения уровня знаний своих прав и путей их защиты.

Российская Федерация в области защиты прав коренных малочисленных народов в соответствии с принципами и нормами международного права, имеющими приоритет, как это указано в Конституции РФ (ч. 4 ст. 15), выполняет свои обязательства далеко не в полном объеме. Декларированное право коренных народов на земли, территории и ресурсы нереализуемо в связи с отсутствием механизмов.

Дискуссионным является внесение изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» № 82-ФЗ с целью создания реестра коренных малочисленных народов. Нормы Законопроекта № 785133-7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» противоречит Конституции Российской Федерации. Гражданин, который согласно ст. 26 Конституции РФ, определил и указал свою национальную принадлежность, не может быть учтен как представитель коренных малочисленных народов, если документы и содержащиеся в них сведения представлены не полностью; если не соблюден порядок их оформления, если сведения недостоверны.

Часть коренных малочисленных народов ведет кочевой образ жизни, образуя уникальный тип кочевых семей. Сохранение традиционного образа

жизни – основа их благополучного развития и сохранения этносов. Однако при низком уровне социально-экономического развития и адаптации к современным условиям, возрастает необходимость социальной поддержки кочевых семей. Субъекты Российской Федерации имеют опыт оказания поддержки коренным народам, что характеризуется существованием законов. Законодательные акты конкретизируют полномочия органов субъектов в области сохранения исконной среды обитания и традиционного образа жизни. Но такая особенность характерна не для всех субъектов, основными причинами проблем урегулирования являются: финансовая несамостоятельность, нечеткость в определении полномочий субъекта РФ.

Заключение. В ходе проведения исследования были изучены понятия правового регулирования, его метода и пределов. Проанализированы факторы, которыми обусловлены пределы общего правового регулирования, установлено значение существования пределов.

Был проведен анализ национального и международного законодательства, затрагивающего отношения, связанные с проживанием в районах с суровыми климатическими условиями.

В работе раскрывается понятие «коренные малочисленные народы Российской Федерации» и устанавливается их правовой статус.

Проанализировав правовое и фактическое положение данной категории, проживающей в районах с экстремальными условиями среды на территории Российской Федерации, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в связи с многогранностью явлений, связанных с упорядочением общественных отношений в сфере проживания на территориях с экстремальными условиями, процесс правового регулирования в данной области несовершенен. Эффективность правового регулирования проживания этнических общностей в рассматриваемых районах напрямую зависит от степени учета особенностей традиционного образа жизни народов, от разработки механизма применения их традиций и обычаев.

Во-вторых, нынешнее состояние дел говорит о том, что в России еще не сложилась внутренняя согласованная система защиты и поддержки прав коренных малочисленных народов, обусловленная их проживанием на территориях с суровыми природными условиями.

Реализуемые на практике пределы правового регулирования неверно установлены существующими нормативно-правовыми актами, что выражается в излишнем правовом вмешательстве в личное пространство рассматриваемой категории народов. Наблюдается использование права там, где его применение противопоказано, где действуют общественные регуляторы.

В-третьих, сохраняется демографический упадок и без того малых по количеству народностей, проживающих в Российской Федерации. Это связано с многонациональностью страны, различием интересов, образа жизни народов и, как следствие, вероятностью возникновения конфликтов между ними. Оказывает влияние и законодательная база, направленная на сохранение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, которая нуждается в совершенствовании.

Для разрешения проблем правового регулирования необходимо включение обычного права, которое играет большую роль в жизни людей, опирающихся на традицию и обычай, в правовую систему государства путем разработки общих принципов обычного права или других методов, учитывая как собственный исторический опыт, так и международный. Это помогло бы разрешить вопросы поведения коренных малочисленных народов, доказательства их прав, основанных на обычае, облегчить работу судов.

Ликвидацию существующих проблем правового регулирования в сфере проживания в районах с экстремальными условиями среды необходимо осуществлять следующим путем:

- 1) провести консолидацию всех существующих нормативно-правовых актов, регулирующих гарантии, касающиеся коренных малочисленных народов.

2) в федеральном законодательстве разработать понятийно-категориальный аппарат, нормативную базу, четко определяющую границы местностей, приравненных к Крайнему Северу.

Таким образом, будут устранены препятствия для разработки и осуществления необходимых мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие особой макрзоны государственного регулирования, облегчено ведение единой государственной региональной политики.

3) контролировать действия органов государственной власти по защите прав коренных малочисленных народов. Дополнительные меры по защите прав и свобод коренных малочисленных народов необходимы со стороны региональных и федеральных органов. Это касается деятельности уполномоченного по правам коренных малочисленных народов.

4) в случае привлечения представителей коренных малочисленных народов к юридической ответственности проблема применения традиций и обычаев может быть решена при участии в процессе специалиста, который объективно оценит полученную информацию и специфику данной категории народов.

5) активизировать доступное информирование этносов в сфере защиты нарушенных прав, ввести льготы на судебные расходы и оказание народам юридической помощи.

6) способствовать предоставлению государственной поддержки кочевых семей во всех субъектах Российской Федерации путем четкого определения полномочий субъектов РФ и их финансового обеспечения.

7) в качестве документального подтверждения этнической принадлежности к коренным малочисленным народам утвердить в национальном законодательстве отметку в паспорте о национальности по желанию гражданина.