
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ

Вітман К. М., НУ "ОЮА"

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ ПРАВ КОРИННИХ НАРОДІВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Анализируется правовой механизм гарантий защиты прав коренных народов Российской Федерации. Особое внимание уделяется определению в российском законодательстве понятия "коренной народ", его правовому статусу.

The legal mechanism of indigenous peoples' protection in Russian Federation is analyzed. Much attention is paid to the definition of "indigenous people" concept, its legal status in Russian law.

Питання захисту прав корінних народів постало у Російській Федерації одразу ж після розвалу Радянського Союзу. Права представників корінних малочисельних народів були визнані невід'ємною частиною прав та свобод особи і громадянина. Ступінь їх конституційно-правового розвитку та захисту в Російській Федерації вважається юридичним показником рівня демократичного розвитку держави. За різними підрахунками зараз поліетнічна держава нараховує близько 65 корінних народів, загальна кількість яких становить близько півмільйона осіб або 0,3 % населення країни. З них 13 корінних народів є малочисельними: їх кількість не перевищує 1 тис. представників.

Керуючись цим, Основний Закон Російської Федерації від 1993 року на конституційному рівні, в ст. 69 гарантував права корінних народів відповідно до загальновизнаних принципів та норм між-

народного права і міжнародних договорів Російської Федерації. Ст. 72 Конституції гласить, що захист споконвічного середовища проживання і традиційного способу життя малочисельних етнічних спільнот перебуває в спільному віданні Російської Федерації та її суб'єктів [1]. В Конституціях радянських часів не згадувалися корінні народи у міжнародно-правовому розумінні. Варто наголосити, що права корінних народів зафіксовані у Основному Законі в главі під назвою "Федеративний устрій". Як стверджує російська дослідниця Т. Заметіна, модель російського федералізму покликана максимально враховувати історичні, економічні, національні й інші особливості виникнення й розвитку етноспільнот, що проживають на території Російської Федерації. Ця обставина і визначає особливу увагу держави до корінних народів. Малочисельні етноси, як складова частиною багатонаціонального народу Росії, виступають самостійним фактором, що безпосередньо впливає на процес формування російської державності [2].

Права корінних народів, на відміну від прав національних меншин, зафіксовані на рівні кількох федеральних законів, хоча корінні народи кількісно поступаються національним меншинам [3]. Російські законодавці переконані, що в силу своїх етнокультурних особливостей корінні народи потребують спеціальних механізмів підтримки та захисту. Адже саме корінні народи є найбільш вразливими в умовах сучасного світу з огляду на традиційний, неконкурентний спосіб життя, який потребує особливого захисту як на міжнародному, так і національному рівнях. Поява "корінного народу" як об'єкта міжнародно-правового захисту була продиктована намаганням міжнародної спільноти уберегти ці етноспільноти від вимирання. Такі спроби знайшли відображення на рівні національного законодавства багатьох держав, на території яких проживають корінні народи і які визнають необхідність правового захисту їх прав. Серед них – Російська Федерація.

Однак Росія не ратифікувала Конвенцію МОП № 169 "Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних державах", яка є на даний момент основним міжнародно-правовим документом захисту прав корінних народів. Перестороги щодо ратифікації цієї Конвенції зводяться до наступних аргументів. По-перше, держава не має матеріальних (фінансових) ресурсів для реалізації документу в повному обсязі. Адже низка його положень вимагає залучення не лише фінансових, але й значних матеріально-технічних ресурсів. Наприклад, ст. 27 Конвенції МОП

№ 169 передбачає право корінних народів на створення власних освітніх закладів та створення державою відповідних навчальних програм та служб у сфері освіти. По-друге, російські законодавці апелюють до того, що реалізація окремих положень Конвенції суперечить конституційному принципу рівності всіх громадян РФ перед законом та судом [4]. Адже ст. 9 зобов'язує органи влади та суди брати до уваги звичаї корінних народів, що стосуються розгляду кримінально-правових питань. Ст. 10 передбачає врахування економічних, соціальних та культурних особливостей корінних народів під час застосування до їх представників каральних заходів. Тоді як чинні кримінально-правові й карно-процесуальні норми російського законодавства не передбачають жодних винятків за ознакою етнічного походження для представників корінних народів. Надання їм переваг та привілеїв може призвести до дискримінації інших осіб за національною ознакою та посилення міжетнічної напруженості в державі.

По-третє, російські законодавці вважають проблемним порядок регулювання Конвенцією МОП № 169 питань землекористування. Відповідно до документу за корінними народами визнаються колективні права власності та володіння землями, які вони традиційно займають. Ст. 16 забороняє виселення корінних народів з земель, які вони займають, незалежно від того, володіють вони цими землями чи ні. Ст. 18 пропонує встановлювати санкції за неправомірне вторгнення на землі корінних народів, користування ними [5]. Російське законодавство не передбачає жодних форм колективного володіння землею, окрім права індивідуальної приватної власності. Проживання корінних народів на одній території з іншими етноспільнотами також може призвести до конфліктів із приводу землекористування. Відтак, російські законодавці дійшли висновку, що у державі відсутні економічні умови й нормативна база, що забезпечують виконання цієї Конвенції, а реалізація її окремих положень суперечить конституційним принципам та законодавству Російської Федерації. Тому держава вирішила обмежитися виключно національними нормативно-правовими документами, що містять положення з захисту прав корінних (малочисельних) народів.

Уточнення політико-правового статусу корінних народів та механізму гарантій їх прав відбулося в Концепції державної національної політики РФ від 1996 року. Документ враховує необхідність забезпечення єдності і цілісності Росії в нових історичних умовах

розвитку російської державності, узгодження загальнодержавних інтересів і інтересів всіх народів, що населяють її, налагодження їх всебічної співпраці, розвитку національних мов і культур. Однак більшості положень цього політико-правового акту не вистачає правової чіткості та зваженості у формулюваннях. Зокрема, в Концепції зазначається, що домінуюча більшість народів держави протягом століть сформувалися як етнічні спільноти на території Росії, і в цьому сенсі вони є корінним народами, що відіграли історичну роль в формуванні російської державності. Таким чином до корінних народів Концепція державної національної політики РФ зарахувала всі етноспільноти, етногенез яких відбувався на території, окресленій сучасними кордонами РФ.

Серед основних принципів етнонаціональної політики, визначених документом, поряд з фундаментальними: рівністю прав і свобод громадян незалежно від раси, національності, мови; заборонаю будь-яких форм обмеження прав громадян за ознакою соціальної, расової, національної, мовної, релігійної належності; збереження цілісності Російської Федерації; рівноправності всіх суб'єктів РФ у взаємовідносинах з федеральними органами влади, – закріплена також гарантія прав корінних малочисельних народів відповідно до Конституції РФ, загальних принципів та норм міжнародного права та міжнародних договорів РФ [6]. Основними завданнями державної етнонаціональної політики Росії визначено забезпечення умов для повноправного соціального і національно-культурного розвитку всіх народів, що проживають на її території, зміцнення загальноросійської громадської і духовно-етичної спільноти на основі дотримання прав і свобод людини і громадянина і визнання її вищою цінністю.

Концепція державної національної політики РФ сформувала політико-правову основу захисту прав корінних (малочисельних) народів. Вона передбачила створення умов для рівноправної участі малочисельних народів в управлінні державними й громадськими справами, розвитку традиційних для них галузей господарства, духовного відродження, збереження й розвитку національної культури, рідної мови. В документі констатується першочерговість соціальних та екологічних проблем корінних малочисельних народів Півночі, Сибіру й Далекого Сходу, а також проблем збереження їх мови та культури. Підкреслено необхідність законодавчого відображення особливостей бюджетної системи, приватизації, оподаткування, підприємницької діяльності, участі іноземних

інвесторів в освоєнні природних ресурсів, традиційного використання промислових угідь і пасовищ, охорони навколишнього середовища територій проживання корінних (малочисельних) народів.

Концепція державної національної політики РФ передбачила застосування заходів, що забезпечують: відновлення зруйнованих екосистем, обмеження діяльності господарських структур, що завдають непоправної шкоди середовищу проживання корінних народів; виділення коштів на фінансування охорони здоров'я, будівництва лікарень, поліклінік у відповідних регіонах. Малочисельним народам поряд з національними меншинами гарантується право на національно-культурну автономію як форму самовизначення, яка дозволяє вирішувати питання збереження і розвитку самобутності, традицій, мови, культури, освіти.

На основі документу, що закладав принципи державної етнонаціональної політики в тому числі щодо корінних (малочисельних) народів Росії, було розроблено федеральну законодавчу базу захисту прав цих етноспільнот. В 1999 році були прийняті спеціалізовані закони: Федеральний закон "Про гарантії прав корінних малочисельних народів РФ" і Федеральний закон "Про загальні принципи організації громад корінних малочисельних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу РФ". В ході застосування цих документів, виявлялися певні недоліки, правовий статус корінних народів уточнювався, що вимагало внесення змін до них. В 2001 році законодавча база захисту прав корінних народів РФ була доповнена Федеральним законом "Про території традиційного природокористування корінних малочисельних народів Півночі, Сибіру та Далекого Сходу РФ", зважаючи на те, що малочисельні народи цих регіонів Російської Федерації особливо вразливі. Законодавчі акти, присвячені регулюванню питань життєдіяльності та збереження традиційного середовища корінних народів у цих регіонах доповнюють базовий Федеральний закон "Про гарантії прав корінних малочисельних народів РФ".

Цей документ встановлює правові основи гарантій самобутнього соціально-економічного й культурного розвитку корінних малочисельних народів Російської Федерації, захисту їхнього споконвічного середовища проживання, традиційного способу життя, господарювання й промислів. На відміну від України, в Росії не стоїть питання, які ж саме етноспільноти мають право на статус корінних народів. Корінні народи визначені Федеральним

законом, як народи що проживають на територіях традиційного розселення своїх предків, зберігають традиційний спосіб життя, господарювання й промисли, усвідомлюють себе самостійними етнічними спільнотами, кількістю не менш 50 тис. осіб у Російській Федерації. Це визначення відповідає міжнародно-правовому розумінню поняття "корінного народу", зафіксованому в ст. 1 Конвенції МОП № 169. Вона поширюється на: народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах, соціальні, культурні та економічні умови яких відрізняють їх від інших груп національних спільнот і становище яких регулюється повністю або часткового їх власними звичаями або традиціями, або спеціальним законодавством; народи в незалежних країнах, що є нащадками тих, хто населяв країну або географічну область, частиною якої є ця країна, у період її завоювання або колонізації або в період встановлення нинішніх державних кордонів, і які незалежно від їх правового становища, зберігають деякі або усі свої традиційні соціальні, економічні, культурні і політичні інститути [7]. Під традиційним способом життя російське законодавство має на увазі історично сформований спосіб життєзабезпечення малочисельних народів, заснований на історичному досвіді їхніх предків в сфері природокористування, самобутній соціальній організації проживання, самобутній культурі, збереженні звичаїв і вірувань.

Правовідносини з корінними народами встановлюються шляхом внесення корінних народів в Єдиний перелік корінних малочисельних народів Російської Федерації, що затверджується Урядом РФ за поданням органів державної влади суб'єктів РФ, на територіях яких проживають ці народи. Однак з цього правила є винятки. З огляду на унікальність етнічного складу населення окремих суб'єктів федерації, зокрема Дагестану за кількістю народів, що населяють республіку, їх перелік затверджується Державною Радою Республіки Дагестан з подальшим внесенням його в Єдиний перелік корінних малочисельних народів РФ. На даний момент у переліку 48 корінних народів [8].

Слід зазначити, що незважаючи на те, що міжнародно-правова база передбачає захист колективних прав корінних народів, Федеральний закон "Про гарантії прав корінних малочисельних народів РФ" поширюється на осіб, що належать до корінних народів. Водночас ст. 8 передбачено поєднання як колективних прав малочисельних народів, так і індивідуальних прав осіб, що

належать до корінних (малочисельних) народів. До колективних прав належать, зокрема, права:

- безкоштовно користуватися в місцях традиційного проживання й господарської діяльності малочисельних народів землями різних категорій, які необхідні для здійснення їхнього традиційного господарювання й заняття промислами;
- брати участь у здійсненні контролю за використанням цих земель і корисних копалин у місцях традиційного проживання й господарської діяльності малочисельних народів;
- брати участь у здійсненні контролю за дотриманням федеральних законів і законів суб'єктів Російської Федерації про охорону навколишнього природного середовища при промисловому використанні земель і природних ресурсів у місцях традиційного проживання й господарської діяльності малочисельних народів;
- одержувати від органів державної влади та органів влади суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування, міжнародних організацій, громадських об'єднань і фізичних осіб фінансові кошти, необхідні для соціально-економічного й культурного розвитку малочисельних народів;
- брати участь у підготовці й прийнятті органами державної влади та органами влади суб'єктів Російської Федерації рішень із питань захисту споконвічного середовища проживання, традиційного способу життя, господарювання й промислів малочисельних народів;
- делегувати уповноважених представників малочисельних народів у ради представників при органах виконавчої влади суб'єктів Російської Федерації й органах місцевого самоврядування;
- на відшкодування збитків, заподіяних їм у результаті завдання збитків середовищу малочисельних народів господарською діяльністю організацій всіх форм власності, а також фізичними особами [9].

У другій частині цієї ж статті продубльовані вищезгадані права корінних народів як індивідуальні права осіб, що належать до корінних народів. Дуалістична природа захисту прав корінних народів: колективних прав і водночас індивідуальних прав їх представників ускладнює застосування вищезгаданого закону. Його критикують за декларативність багатьох норм, що суттєво знижує їх роль як регуляторів етнонаціональних відносин в сфері захисту прав корінних народів.

Зі ст. 11 та ст. 12 Федерального закону "Про гарантії прав корінних малочисельних народів РФ" випливає, що здійснювати вищезгадані колективні права корінні (малочисельні) народи можуть шляхом формування територіального самоврядування з урахуванням їх національних, історичних традицій у місцях компактного проживання; а також створюючи на добровільній основі громади малочисельних народів та інші об'єднання.

Якщо у сфері землекористування, природокористування, участі у прийнятті рішень, що стосуються корінних народів, та контролю за їх виконанням російське законодавство закладає дуалізм колективних та індивідуальних прав корінних народів, то забезпечення етнокультурних прав законом передбачене чомусь лише в індивідуальному порядку. Відповідно до ст. 10 особи, що належать до малочисельних народів з метою збереження й розвитку своєї самобутньої культури мають право:

- 1) зберігати й розвивати рідні мови;
- 2) створювати громадські об'єднання, культурні центри й національно-культурні автономії малочисельних народів, фонди розвитку малочисельних народів і фонди фінансової допомоги малочисельним народам;
- 3) створювати навчальні групи, що складаються з осіб, що належать до малочисельних народів, для їхнього навчання традиційному господарюванню й промислам;
- 4) одержувати й поширювати інформацію рідними мовами, створювати засоби масової інформації;
- 5) дотримуватися своїх традицій і здійснювати релігійні обряди, що не суперечним федеральним законам, законам суб'єктів Російської Федерації, утримувати й охороняти культові місця;
- 6) встановлювати й розвивати зв'язки із представниками малочисельних народів, що проживають на територіях інших суб'єктів РФ, а також за її межами.

Слід зазначити, що правові механізми, що гарантують захист корінних (малочисельних) народів Російської Федерації не обмежуються лише трьома федеративними законами, вони містяться також у законах, що регулюють відносини в інших сферах. Наприклад, Земельним кодексом передбачена можливість встановлення особливого правового режиму використання земель та природних ресурсів в місцях традиційного проживання корінних малочисельних народів. Федеральним законом "Про природні території, що особливо охороняються" корінним народам

дозволяється вести екстенсивне природокористування на таких територіях. Федеральний закон "Про плату за землю" передбачає пільги для певних категорій, до яких належать і корінні народи як найменш захищені верстви населення. У зв'язку з цим частина законодавців наполягає на кодифікуванні норм, які гарантують корінним (малочисельним) народам захист їх прав, в одному кодексі.

Аналіз основних правових документів захисту прав корінних народів, дає підстави стверджувати, що Російська Федерація заклала законодавчу базу формування механізму юридичних гарантій збереження, розвитку цих народів, захисту їх прав та інтересів. Однак вона містить декілька проблемних моментів, серед яких: відсутність чіткого розмежування повноважень між федеральними органами влади та органами влади суб'єктів РФ в сфері регулювання та захисту прав корінних народів; відсутність чітких недвозначних визначень базових понять, що гальмує подальше уточнення та удосконалення правового статусу корінних народів; невизначеність правового режиму територій традиційного природокористування корінних народів; необхідність встановлення оптимального співвідношення колективних та індивідуальних прав; необхідність ратифікації міжнародно-правових документів у сфері захисту прав корінних народів.

Література:

1. Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс] // Законодательная база РФ. – Режим доступу.: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-5.htm>.
2. Заметина Т. В. Конституционный статус коренных малочисленных народов России: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Заметина Т. В. – Саратов, 1998. – С. 5.
3. Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы России и международное право / Кряжков В. А. // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. – 2002. – С. 119.
4. Ткаченко А. А., Коргохина А. В. К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах" / А. А. Ткаченко, А. В. Коргохина // Этнографическое обозрение. – 1995. – № 3. – С. 126.
5. Конвенція МОП № 169 "Про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу.: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_188.

6. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – С. 325.
7. Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 1999. – N 18. – С. 2208.
8. Постановление Правительства РФ от 18.05.2010 N 352 "О внесении изменений в Единый перечень коренных малочисленных народов РФ и в перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ" [Электронный ресурс] / Комитет Государственной Думы по делам национальностей. – Режим доступа.: <http://komitet2-4.km.duma.gov.ru/site.p/051054050.html>.
9. Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. – 1999. – N 18. – С. 2211.

Жуков Є. В., ОНУ ім. І. І. Мечникова

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК НОВИЙ ЕТАП ЦИВІЛІЗАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Данная публикация посвящена рассмотрению процесса информатизации и формирования информационного общества как нового цивилизационного этапа развития человечества в призме политико-правовых преобразований, связанных с этим процессом.

This article is dedicated to process of informatization and formation of information society as a new civilization age of mankind development in the context of political and law transformations, connected with this process.

Об'єктна актуальність значення інформаційного суспільства як нового цивілізаційного етапу розвитку людства детермінується тим багатовекторним впливом за життя кожного індивіда та суспільства в цілому, який воно здійснює.

На користь значення інформаційного суспільства як об'єкту наукової розробки також говорить те, що воно у тій, чи іншій площині ставало фундаментом багатьох фахових праць у різних сферах доктрини.

Так, зокрема, сутнісне дослідження інформаційного суспільства розглядалося багатьма зарубіжними (Д. Белл, Дж. Бенігер,