

РОССИЙСКИЙ СЕВЕР И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Капицын В.М., доктор полит. наук, профессор
Акмалова А.А., доктор юрид. наук, профессор

Осуществление муниципальной реформы, правовые контуры которой были обозначены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131), столкнулось, как показывают парламентские слушания, научные конференции, совещания с участием практиков местного самоуправления, с многочисленными проблемами, в том числе связанными и с несовершенством данного закона. Потребовались неоднократные изменения и дополнения ФЗ № 131, сохранение переходного характера начавшейся реформы в целом до 1 января 2009 г.

Представляется, что в основе многих проблем наряду с субъективными факторами лежит и достаточно четко обнаружившаяся объективная причина, обусловленная осуществляемой в 2000-е годы государственной политикой с доминированием вектора на централизацию государственной власти и унификацию законодательства. Данная тенденция реализовалась как значительное усиление и объема, и характера федерального регулирования общественных отношений, что не могло не войти в противоречие с особенностями правового, экономического, политического и социокультурного развития отдельных территорий нашей страны. Наиболее ярко это проявилось в разработке, принятии и реализации ФЗ № 131, ибо очевидная (и во многом необходимая) тенденция на укрепление государства, в том числе и путем некоторой централизации публичной власти и унификации законодательства в интересах укрепления государственного единства, проведения единой государственной политики, имеет значительные ограничения именно на уровне местного самоуправления.

Нарушение баланса между централизацией и децентрализацией власти на этом уровне способно разрушить сущность местного самоуправления. Непродуманное изменение соотношения между федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами – тремя уровнями правового регулирования местного самоуправления – не позволяет реализовать его основное преимущество. Преимущество, заключающееся в способности местного самоуправления как уровня публичной власти наиболее полно и последовательно отразить и учесть специфику каждого муниципального образования, отличие его от других не только по социально-экономическому потенциалу, но и геополитическому положению, природным условиям, историческому опыту, традициям и т.д.

Пожалуй, трудно найти еще одно государство, которое обладало бы таким многообразием объективных и субъективных условий, что создает весьма значительные проблемы для осуществления государственной политики. Последняя в силу своей природы направлена на централизацию и унифика-

цию, особенно актуальных в условиях ослабления единого правового пространства и институтов государства, возникновения реальной угрозы его распада. Вместе с тем, такое многообразие может стать дополнительным источником его прогресса, ибо возникает возможность реализации всего богатства методов и форм управленческой и самоуправленческой деятельности, выбора наиболее адекватных для каждого местного сообщества путей развития, отражения его интересов и решения злободневных задач. Последнее наиболее полно и последовательно реализуется на уровне местного самоуправления – наиболее близкого к населению уровня публичной власти, способной включить такой мощный резерв как непосредственную деятельность самого населения.

Учитывая это, федеральное законодательство о местном самоуправлении, достаточно последовательно закрепляя общие принципы организации местного самоуправления, устанавливало особенности его осуществления на отдельных территориях и при решении отдельных вопросов местного значения. Конституционное положение об осуществлении местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ) получило развитие в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 154), которым было предусмотрено регулирование особенностей организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, городах федерального значения и на приграничных территориях, а также при определении его территориальной, компетенционной, организационной и экономической основ. Более полно конституционное положение было реализовано в законодательстве субъектов Российской Федерации и в актах местного самоуправления.

В ФЗ № 131 был сделан следующий шаг в этом направлении: введена отдельная глава 11, которая регулировала особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях. Однако, как уже было отмечено, резкое усиление объема федерального (значит, унифицирующего) регулирования общих принципов организации местного самоуправления не было (и не могло быть) последовательно восполнено столь же объемным установлением особенностей реализации таких общих принципов. Этот дефект федерального закона мог быть при определенных условиях преодолен законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами, однако их возможности оказались в настоящее время существенно сужены. Все это привело к тому, что весьма различающиеся регионы и отдельные муниципальные образования были вынуждены во многом «играть» по одним и тем же правилам.

Среди регионов, которые на начальном этапе муниципальной реформы оказались в наиболее сложном положении, – российский Север, в том числе территории проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов¹. А Север и приравненные к нему местности – это 2/3 территории России, к которым относятся территории 16 субъектов РФ полностью, а также части территорий еще 11 регионов. Из 45 коренных малочисленных народов, составляющих, по итогам переписи 2002 года, около

244 тыс. человек и компактно проживающих более чем в 30 субъектах Федерации, к северным относятся 40 этносов. Они представляют менее 2% от общей численности населения Севера.

Коренные малочисленные народы Севера традиционно являются кочевыми, полукочевыми и сельскими жителями (около 75% этого населения проживает в сельской местности). Их объединяют формы традиционного природопользования, адаптированные к суровым условиям Севера, малая численность (17 из этих народов насчитывают менее 1500 человек), расселение на землях предков. Так, в Архангельской области и Ненецком АО проживает более 8 тыс. представителей таких народов. В большинстве своем они сосредоточены в Ненецком автономном округе. Они составляют 0,6% состава населения области и округа (или более 18% населения НАО).

Территории проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов отличают специфические для северных регионов значительные расстояния, суровые климатические условия и низкая плотность населения. Недостаточность финансового обеспечения, дефицит подготовленных кадров, нарастающее обветшание жилищного фонда и коммунального хозяйства в целом, неоднородность поселений и значительные различия между ними по уровню развития, тяжелая демографическая ситуация, запущенная социальная сфера – все эти проблемы, общие для многих муниципальных образований, приобрели особую остроту на территориях проживания многих коренных малочисленных народов.

Так, например, по официальным данным, в 2003 г. по общему коэффициенту смертности, выражающему число умерших на тысячу человек Архангельская область находилась на 61-ом месте (в порядке повышения). Ненецкий автономный округ демонстрировал более тяжелый показатель (21-е место). В последние годы значительно было сокращено финансирование большинства направлений государственной поддержки северных территорий из федерального бюджета. Все меньше учитываются в межбюджетных отношениях специфические северные факторы, ведущие к увеличению бюджетных расходов. В результате налоговой реформы и реформы федеративных и межбюджетных отношений консолидированные бюджеты территорий потеряли значительную долю своих доходов за счет перераспределения финансовых потоков в пользу федерального бюджета и отмены ряда налогов и сборов. Так, в 2006 г. объем дотации Архангельской области составил 76% к предыдущему году, а в 2007 г. уже 98%. Значительно выросли расходные обязательства регионов в связи с началом реформы местного самоуправления. Фактически вопрос стоит о физическом выживании многих из коренных малочисленных народов². Демографические и миграционные процессы и так называемое обезлюживание отдельных российских территорий приводит под воздействием возрастающих угроз глобализации и к серьезным геополитическим размышлениям.

Вместе с тем, обеспечение гарантий для коренных малочисленных народов – это реализация интересов таких народов, для которых Север является базальтернативным образом жизни. Более того, коренные народы мира, со-

ставляющие менее 5% населения земного шара, благодаря традиционному природопользованию сохранили для человечества 20% наиболее ценных в природном отношении участков суши. Благодаря экологически сбалансированным способам освоения окружающей среды они оберегают участки антропобиосферы как последние убежища (рефугиумы) специфических форм человеческой культуры – а это условие поддержания разнообразия форм и путей развития человечества во всех природных нишах эйкумены. Решение проблем коренных малочисленных народов, таким образом, обеспечивает уникальное многообразие человеческой цивилизации, богатство ее культуры.

Многочисленные проблемы коренных малочисленных народов в самых различных странах стали одной из основных причин провозглашения Генеральной Ассамблеей ООН в 1994 г. Первого Международного десятилетия коренных народов мира, которое завершилось в 2004 г. Возрастающее внимание мирового сообщества к проблемам коренных народов обусловило решение Генеральной Ассамблеи ООН об объявлении Второго Международного десятилетия коренных народов мира (2005-2015 г.). В соответствии с планами Национального Организационного комитета по его подготовке и проведению в России основные мероприятия охватят более трети всех субъектов Российской Федерации.

Сказанное во многом объясняет особое внимание к регулированию положения коренных малочисленных народов России в национальном законодательстве. Конституция РФ в статье 69 предусматривает гарантии прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Регулирование и защита прав национальных меньшинств – это конституционная обязанность государства (статья 71 Конституции РФ). В рамках реализации данного конституционного полномочия были разработаны и приняты Федеральные законы от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – ФЗ о гарантиях прав коренных малочисленных народов), от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – ФЗ об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов), от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Если федеральные законы, гарантируя права данных народов на сохранение традиционных институтов, определили правовые основы общинной формы самоуправления, то законами субъектов Федерации с учетом особенностей жизнедеятельности малочисленных народов регулировался порядок организации и деятельности общинного самоуправления. Было принято около 600 региональных законов о коренных малочисленных народах.

Однако принятие ФЗ № 131, а также других федеральных законов в его развитие³, привело к тому, что целый ряд положений законодательства о коренных малочисленных народах, определяющих особенности его развития,

утратил юридическую силу. Так, например, это касается статьи 4 ФЗ о гарантиях прав коренных малочисленных народов, которая, регулируя обеспечение прав таких народов на социально-экономическое и культурное развитие, устанавливала право на самобытное развитие. Определенной ревизии подвергся и ФЗ об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов. И когда сегодня отдельные авторы предлагают внести в гражданское законодательство, Федеральный закон «О некоммерческих организациях» положение об общине как одной из организационно-правовых форм некоммерческих организаций, данное предложение выглядит достаточно логичным. Ибо в действующем законодательстве родовая община преимущественно рассматривается как форма организации традиционной хозяйственной деятельности, хозяйствующий субъект.

Тем же ФЗ № 122 (ст. 130) был признан утратившим юридическую силу и п. 1 ст. 7 ФЗ о гарантиях прав коренных малочисленных народов, который предусматривал право органов местного самоуправления в местах компактного проживания малочисленных народов по предложению их общин, союзов (ассоциаций) общин коренных малочисленных народов наделять их отдельными полномочиями органов местного самоуправления. Не отрицая важного значения родовой общины как хозяйствующего субъекта, тем не менее, следует подчеркнуть, что авторы ФЗ об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов закладывали тройкий смысл в понятие родовой общины. Они понимали под родовой общиной, в том числе и форму самоуправления, что нашло свое развитие в законодательстве субъектов, предусматривавшем передачу отдельных полномочий органов местного самоуправления родовым общинам. Данное понимание родовой общины как формы территориальной самоорганизации коренных малочисленных народов для решения вопросов собственной жизнедеятельности было близко к международной практике, которая рассматривает родовые общины как институт традиционного самоуправления аборигенов.

Вслед за федеральным законодателем законодательные органы субъектов РФ, на территории которых компактно проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, приводя свое законодательство в соответствие с его требованиями, были вынуждены не только резко уменьшить данное правовое поле своей деятельности, но и фактически отказаться от регулирования традиционных институтов самоуправления. Об этом наиболее ярко свидетельствует анализ уставных документов отдельных северных субъектов РФ и большинства муниципальных образований.

В этих условиях, как представляется, даже весьма активная работа, связанная с внесением отдельных дополнений и изменений в ФЗ № 131, не может решить проблемы, применительно к территориям проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Требуются более существенные, сущностные изменения в законодательстве. Наиболее оптимальным представляется возвращение к идее расширения главы 11 ФЗ № 131, устанавливающей перечень территорий, на которых особенности организации местного самоуправления имеют системный, ком-

плексный характер. Следует дополнить перечень таких территорий (города федерального значения, закрытые административно-территориальные образования, наукограды и приграничные территории) также территориями проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Если, конечно, не ставить вопрос о существенном пересмотре концепции ФЗ № 131, то есть резком сужении объема федерального регулирования местного самоуправления. В этом плане ФЗ № 154 в большей степени отвечает пониманию и трактовке понятия «общие принципы организации местного самоуправления», оставляя регионам и муниципальным образованиям более широкие возможности для учета региональной и местной специфики.

Данный подход является не только логичным, но и неизбежным в силу ряда причин. Во-первых, сложившееся к настоящему моменту российское законодательство о местном самоуправлении противоречит не только общепризнанным принципам и нормам международного права, но и Конституции РФ, устанавливающей право коренных малочисленных народов (как и других народов) осуществлять местное самоуправление с учетом исторических и иных местных традиций, а также обязанности государства гарантировать такое право. ФЗ № 131 в данном виде становится и определенным препятствием для приведения национального законодательства в соответствие с нормами международного права. Очевидно, что традиционный уклад жизни и хозяйствования, в том числе связанный с кочевым образом жизнедеятельности, с учетом численности коренных малочисленных народов, даже в местах их компактного проживания не позволит им реализовать право на местное самоуправление в соответствии с нормами ФЗ № 131 на поселенческом уровне. Использование же такой формы как территориальное общественное самоуправление не компенсирует такого права.

Кроме того, в соответствии с провозглашенными целями и задачами Второго десятилетия коренных малочисленных народов предстоит принять ряд важных новых документов. В частности, это касается ратификации Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни», подписанной нашим государством в 1989 г., и принятия Декларации ООН о правах коренных народов. Обобщая положительный опыт многих стран, данные документы направлены на постепенное преодоление не оправдавшей себя политики патернализма в отношении коренных малочисленных народов⁴ и создание механизмов самостоятельного решения ими вопросов своей жизнедеятельности, в том числе и через традиционные формы самоуправления. Дальнейшее развитие не только национального законодательства о коренных малочисленных народах, но и присоединение к актам международного права в части регулирования традиционных институтов самоуправления каждый раз будет связано с преодолением возникающих противоречий с ФЗ № 131, ибо ч. 2 ст. 4 данного закона предусматривает, что изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных в нем, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный закон.

Во-вторых, как уже отмечалось, объем и характер общих принципов организации местного самоуправления в ФЗ № 131 таковы, что на уровне отдельных субъектов Федерации и муниципальных образований остались весьма ограниченные рамки для реализации особенностей осуществления местного самоуправления на отдельных территориях (за исключением тех из них, которые указаны в главе 11 данного закона), конституционного положения об осуществлении местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Некоторые другие положения данного закона, актуальные для территорий проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (территории с низкой плотностью сельского населения; межселенные земли; территории, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства и др.) не носят системного, комплексного характера. Внесение же весьма многочисленных и неизбежных поправок в ФЗ № 131, предусматривающих особенности осуществления местного самоуправления коренными малочисленными народами в части его территориальной организации, установления вопросов местного значения, организационных форм и экономической основы, может привести к дальнейшему размыванию самой сути ФЗ № 131, принятого для установления общих принципов организации местного самоуправления.

Вывод института традиционного самоуправления коренных малочисленных народов из ФЗ № 131 диктуется также тем, что его регулирование должно иметь системный, комплексный характер, охватывая правовые, территориальные, компетенционные, организационные и экономические основы. Другими словами, внесение в 11 главу новой статьи о территориях проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов позволит изменить соотношение муниципального законодательства и законодательства о таких народах: тогда не три базовых закона о коренных малочисленных народах будут действовать в той части, в которой они не противоречат 131-ФЗ, а 131-ФЗ будет на данных территориях действовать в той части, в которой он не противоречит законодательству о коренных малочисленных народах. Соответственно появится возможность уже в рамках трех базовых законов о коренных малочисленных народах системно, последовательно и комплексно урегулировать вопросы их самоуправления и жизнедеятельности. Довольно наглядно это сегодня показывает законодательство об организации местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях и наукоградах.

Совокупность правовых положений, регулирующих особенности организации и осуществления местного самоуправления на территориях проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, учет понятие правовой основы традиционного общинного самоуправления, включающее, например, обычное право. Приобретет особое содержание и понятие территории проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов как территории, на которой компактно проживают и осуществляют традиционную хозяйственную

деятельность данные народы. Возможно, это будет территория, не имеющая жестко установленных административно-территориальных границ (территория кочевья, каслания).

Особенности организации местного самоуправления на территориях проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов будут реализовываться и при решении других вопросов: регулировании экономических основ местного самоуправления, организации муниципальной службы и межмуниципального сотрудничества, регулировании земельных правоотношений и осуществления природоохранной деятельности, регистрации и деятельности физических и юридических лиц, реализации ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц и др.

Таким образом, дополнение перечня территорий, на которых особенности организации местного самоуправления будут иметь системный, комплексный характер, также территориями проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов позволит реализовать конституционно-правовой статус местного самоуправления, обеспечить его правовое регулирование в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, осуществить муниципальную реформу с учетом особенностей каждого региона и муниципального образования.

В конечном итоге, гарантии в полном объеме права на организацию местного самоуправления коренных малочисленных народов в соответствии с их историческими и иными местными традициями означают исполнение конституционных требований, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ).

¹ В соответствии с законодательством, это народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

² См. выступление В.А. Яковлева на заседании Национального оргкомитета по проведению в Российской Федерации Второго международного десятилетия коренных народов мира (21 марта 2007 г., Салехард).

³ В том числе, Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

⁴ Здесь нельзя не вспомнить, что в России М.М. Сперанский еще Уставом 1822 года предписал невмешательство государства во внутреннюю жизнь общин, считая, что такое вмешательство даже из самых лучших побуждений может губительно повлиять на жизнь аборигенов. За аборигенами закреплялись традиционные территории их расселения, традиционные формы самоуправления и организации хозяйственной деятельности.