



Специальный доклад
Уполномоченного по правам человека
в Приморском крае
«О реализации прав и свобод коренных
малочисленных народов на территории
Приморского края»

г. Владивосток

Заседание Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, состоявшееся 26.10.2018

Значимость межнациональных отношений и внимание к ситуации с реализацией прав и свобод коренных народов Российской Федерации отмечена на федеральном уровне. В соответствии с Указом Президента России от 05.06.2012 № 776 образован Совет при Президенте по межнациональным отношениям.

26.10.2018 состоялось заседание под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина в Ханты-Мансийском автономном округе – Югра, на котором участники обсудили актуальные вопросы государственной национальной политики, влияние пространственного и демографического развития страны на межнациональные отношения, дополнительные меры по сохранению и защите родных языков народов России.

Открывая заседание Совета, Президент Российской Федерации В.В. Путин, в частности, отметил: «Наше общее достояние – это уникальные традиции, культура, обычаи коренных малочисленных народов, которые живут здесь, в Югре, многих других российских регионах. Обеспечение их прав, сохранение самобытности – в числе наших безусловных приоритетов. И это прямо закреплено в Стратегии государственной национальной политики России».

Далее В.В. Путин отметил, что работа Совета направлена, в том числе, на решение задач по сбережению этнокультурного, языкового богатства, исторического наследия всех народов России. В решении таких задач огромная роль принадлежит институтам гражданского общества.¹

С основными докладами выступили руководитель Федерального агентства по делам национальностей И.В. Баринов, председатель комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера О.В. Мельниченко и председатель комитета Государственной Думы по образованию и науке В.А. Никонов.

На заседании обсуждены и конкретные формы помощи государства, в том числе с привлечением Фонда сохранения и изучения родных языков народов России. Это особенно актуально и в связи с тем, что 2019 год объявлен ООН Международным годом языков коренных народов.

В завершении заседания Совета В.В. Путин поблагодарил участников заседания и сообщил, что с учетом прозвучавших на заседании выступлений и представленных мнений будут сформулированы соответствующие поручения для совершенствования Стратегии государственной национальной политики России.

¹ Под председательством Владимира Путина в административном центре Ханты-Мансийского автономного округа – Югра состоялось заседание Совета при Президенте по межнациональным отношениям./26.10.2018 Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/58922#sel=4:1:Dgg,362:24:TDZ>

Законодательное регулирование реализации прав и свобод коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации определены международно-правовыми актами, положениями Конституции Российской Федерации, федеральными законами.

Основополагающими в соблюдении прав коренных малочисленных народов на территории Российской Федерации (далее - КМН) являются федеральные законы от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Дополнительно, отдельными федеральными законами и нормативно-правовыми актами предусмотрен ряд льгот для представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – КМН). Так, Земельным кодексом РФ предусмотрено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование лицам, относящимся к КМН, и их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на срок не более чем на десять лет.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 года № 1049 утвержден перечень малочисленных народов Севера и перечень районов проживания малочисленных народов Севера для применения установления социальной пенсии по старости. Льгота по установлению социальной пенсии по старости в возрасте 55 и 50 лет (соответственно, мужчины и женщины) гражданам из числа малочисленных народов Севера, которые постоянно проживают в районах проживания малочисленных народов Севера на день назначения пенсии, предусмотрена положениями Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

В Приморском крае нормативно-правовое регулирование в области реализации прав и свобод КМН представлено рядом региональных законов и постановлений Администрации Приморского края:

- Закон Приморского края от 22 декабря 2015 года № 742-КЗ «О коренных малочисленных народах Российской Федерации, проживающих в Приморском крае»;

- постановление Администрации Приморского края от 31 декабря 2009 года № 369-па (ред. от 28.01.2014) «Об утверждении формы и Порядка заполнения заявок на предоставление водных биоресурсов в пользование для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на территории Приморского края, Порядка их рассмотрения»;

- постановление Администрации Приморского края от 27 июля 2010 года № 268-па (ред. от 15.06.2015) «Об утверждении Перечня рыбопромысловых участков для осуществления рыболовства в отношении водных биологических ресурсов внутренних вод Российской Федерации (за исключением внутренних морских вод Российской Федерации и за исключением анадромных, катадромных и трансграничных видов рыб) в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Приморского края»;

- постановление Администрации Приморского края от 30 апреля 2008 года № 100-па (ред. от 03.02.2015) «Об утверждении Перечня рыбопромысловых участков для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Приморского края»;

- постановление Администрации Приморского края от 30 сентября 2015 года № 381-па «Об установлении лимитов на добычу (вылов) водных биологических ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для удовлетворения личных нужд представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, постоянно проживающих в Приморском крае, и лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых рыболовство является основой существования».

Таким образом, положения федеральных законов, подзаконных актов и региональных нормативно-правовых актов создают определенную правовую основу для защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Тем не менее правовое регулирование общественных отношений с участием КМН требует дальнейшего совершенствования, а в реализации прав и свобод КМН существует ряд проблем.

Население КМН, финансовые и социальные меры поддержки на территории края

В Приморском крае к местам проживания коренных малочисленных народов в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р относятся Красноармейский, Пожарский, Тернейский, Ольгинский, Лазовский муниципальные районы.

Согласно Единому перечню коренных малочисленных народов, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 24.03.2000 № 255, в Приморском крае проживают нанайцы, тазы, удэгейцы.

В соответствии с переписью населения 2010 года на территории края проживают 793 удэгейца, 383 нанайца, 253 таза и 448 представителей других национальностей, относящихся к коренным малочисленным народам.

В Приморском крае зарегистрировано 23 некоммерческих организации, действующих в сфере обеспечения и защиты интересов коренных малочисленных народов.

В соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», постановлением Администрации Приморского края от 19 декабря 2017 года № 530 создан Совет по делам коренных малочисленных народов Приморского края.

19 января 2018 года состоялось первое заседание Совета по делам коренных малочисленных народов Приморского края, где были рассмотрены вопросы: об эффективности использования субсидий бюджетам муниципальных образований Приморского края на поддержку экономического и социального развития КМН; о предоставлении КМН водных биоресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности.

Предоставление субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Приморского края на поддержку экономического и социального развития КМН - одно из направлений государственной поддержки коренных народов федеральными и региональными органами власти.

В 2018 году общий объем финансирования по этому направлению составил 1 180 227, 30 руб. (в том числе из средств федерального бюджета - 1 038 600,00 руб., краевого бюджета - 141 627,30 руб.).

Объем распределения субсидий в 2018 году утвержден постановлением Администрации Приморского края от 12 марта 2018 года № 102-па «Об утверждении распределения субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Приморского края на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2018 году» (далее - постановление № 102-па). Согласно этому постановлению, в 2018 году бюджетам муниципальных образований Приморского края предусмотрено финансирование в следующем объеме:

- Красноармейскому муниципальному району: 306 913,65 руб. (в том числе из средств федерального бюджета - 270 084,00 руб., краевого бюджета - 36 829,65 руб.);

- Ольгинскому муниципальному району: 566 400,00 руб. (в том числе из средств федерального бюджета - 498 432,00 руб., краевого бюджета - 67 968,00 руб.);

- Пожарскому муниципальному району: 306 913,65 руб. (в том числе из средств федерального бюджета - 270 084,00 руб., краевого бюджета - 36 829,65 руб.).

Утверждена государственная краевая программа «Патриотическое воспитание граждан, реализация государственной национальной политики и развитие институтов гражданского общества на территории Приморского края» на 2018-2020 годы (постановлением Администрации Приморского края от 23 мая 2018 года № 239 - па). Данная программа содержит раздел «Этнокультурное развитие народов Приморского края и гармонизация межнациональных отношений», включающий мероприятия по повышению качества жизни КМН; по содействию, сохранению и развитию самобытной культуры КМН. Кроме того, Приложением № 10 к указанной краевой программе установлен «Порядок предоставления и расходования субсидий из краевого бюджета бюджетам муниципальных образований Приморского края на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – «Порядок предоставления и расходования субсидий»). Этот Порядок определил, в том числе, требования к муниципальным образованиям, претендующим на предоставление субсидии. Муниципальным образованиям для получения субсидии необходимо иметь ряд принятых нормативно-правовых актов (муниципальные программы) в области поддержки КМН, обеспечить предоставление пакета документов для рассмотрения в органы власти Приморского края до 31 января текущего финансового года.

По информации органов власти края, на 1 января 2018 года на медицинском обслуживании в медицинских организациях Приморского края состоит 1164 человека из числа КМН. Медицинская помощь КМН оказывается в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Приморском крае на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годы, утвержденной постановлением Администрации Приморского края от 26 декабря 2017 года № 551-па. В рамках программы бесплатно предоставляются: первичная медико-санитарная помощь; скорая, в том числе специализированная (санитарно-авиационная), медицинская помощь; специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная. Все лица из числа КМН имеют полис обязательного медицинского страхования.

Широко используются выездные формы работы для оказания мобильной медицинской помощи населению в местах традиционного проживания КМН. Выезды врачебных бригад проводятся ежеквартально (терапевт, хирург, детский стоматолог, врач по ультразвуковой диагностике). В рамках государственно-частного партнерства реализован проект - автопоезд «Забота», что позволило приблизить квалифицированную медицинскую помощь к населению, проживающему в отдаленных и труднодоступных районах. За 6 месяцев 2018 года автопоездом «Забота» осмотрено 23 взрослых человек Ольгинского района; 113 детей, проживающих в Красноярском сельском поселении Пожарского муниципального района и 16 детей Красноармейского района.

Медицинская помощь жителям из числа КМН предоставляется структурными подразделениями КГБУЗ «Пожарская центральная районная больница», КГБУЗ «Тернейская центральная районная больница», КГБУЗ «Лазовская центральная районная больница», КГБУЗ «Красноармейская центральная районная больница», КГБУЗ «Ольгинская центральная районная больница». Сеть фельдшерско-акушерских пунктов, офисов общей врачебной практики и врачебных амбулаторий функционирует в соответствии с численностью населения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМН. Скорая медицинская помощь оказывается КМН по необходимости. Для консультации и транспортировки пациентов, которым требуется специализированная помощь, осуществляется связь со специалистами КГКУЗ «Территориальный центр медицины катастроф» г. Владивостока.

Мероприятия по улучшению медицинского обслуживания КМН включены в план работы на 2018 год центральных районных больниц в местах традиционного проживания КМН. Предусмотрено:

- продолжение организации медицинских осмотров выездными бригадами центральных районных больниц в местах традиционного проживания КМН;
- продолжение работы автопоезда «Забота» в местах традиционного проживания КМН;
- продолжение внедрения моделей организации первичной медико-санитарной помощи с расширением функций специалистов со средним медицинским образованием;
- внедрение дистанционного консультирования пациентов в местах традиционного проживания КМН.

Ответственными органами власти края в 2018 году планируется приобрести и установить два модульных фельдшерско-акушерских пункта на территории Красноармейского муниципального района в селах Богуславец и Крутой Яр.

Проблемы, связанные с признанием, соблюдением и защитой прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Приморского края

Анализ обращений, поступивших в аппарат Уполномоченного по правам человека в Приморском крае с 2014 года, показал, что в сфере защиты прав коренных малочисленных народов края имеется ряд проблем, которые обусловлены как объективными, так и субъективными причинами. В своих обращениях к Уполномоченному представители КМН отмечали проблемы в сферах образования, здравоохранения, состояния культурных объектов в поселениях края, отмечали аварийное состояние автодорог местного значения.

В целях оказания содействия в защите прав КМН Приморского края каждый первый вторник месяца Уполномоченный осуществляет личный прием граждан по вопросам соблюдения прав и интересов коренных малочисленных народов.

Согласно части 5 статьи 2 Устава Приморского края на территории Приморского края признаются и гарантируются неотъемлемые права проживающих в нем народов, малочисленных этнических общностей на сохранение самобытности, культуры, языка, обычаев и традиций. В тоже время, важно, чтобы эти положения подкреплялись реальными действиями.

Так, одной из проблем, которые попали в сферу внимания Уполномоченного в этом направлении, является проблема нарушения прав родовой кочевой общины Красноармейского района «Удэге» (далее - родовая община).

В 2001 году родовой общине Администрацией Приморского края по договору аренды в лесном фонде Роцинского лесхоза в границах Дальнекутского лесничества для безвозмездного пользования предоставлен лесной участок площадью 30 975 га. Родовая община приобрела право на ведение охотничьего хозяйства и строительство для него сооружений, заготовку древесины, веточного корма и побочных продуктов леса, разработку кормовых полей, сенокосение.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 09 июня 2007 года №745-р (далее - распоряжение) учрежден национальный парк «Удэгейская легенда» и в состав его земель был включен и участок площадью 30 975 га, ранее предоставленный родовой общине.

Родовая община оспорила распоряжение в Высшем Арбитражном Суде РФ (далее - ВАС РФ). Решением ВАС РФ от 27.05.2009, учитывая режим особой охраны национальных парков и условия природопользования в парке «Удэгейская легенда», распоряжение в части включения в состав земель, на которых учреждается национальный парк «Удэгейская легенда», земельного участка площадью 30 975 га, ранее предоставленного ОО КМН РКО «Удэге» в безвозмездное пользование, признано не действующим и не соответствующим в том числе статье 8 Федерального закона РФ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Несмотря на решение суда, родовой общине в июне 2014 года департаментом лесного хозяйства было отказано в переоформлении договора от 2001 года. Родовая община обратилась за защитой своих прав в Арбитражный суд Приморского края, которым 24 ноября 2015 года вынесено решение об обязанности департамента лесного хозяйства Приморского края переоформить договор безвозмездного пользования участками лесного фонда Рощинского лесхоза в границах Дальнекутского лесничества площадью 30,975 тыс. га.

Неисполнение судебного решения и стало причиной обращения родовой общины к Уполномоченному. После направления Уполномоченным запроса в Администрацию Приморского края департамент лесного хозяйства провел мероприятия по включению данного земельного участка в лесохозяйственный регламент Рощинского лесничества. В 2017 году содействие общине оказано, договор безвозмездного пользования переоформлен.

Выделение квот КМН на вылов рыбы лососевых пород

В соответствии с частью 2 статьи 333.2 Налогового кодекса Российской Федерации лимиты и квоты на добычу (вылов) водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

На территории Приморского края лимиты и квоты на добычу водных ресурсов, необходимых для удовлетворения личного потребления коренных народов, не установлены. По сведениям ответственных органов власти Приморского края, определить их достаточность для удовлетворения личных нужд в настоящий момент не представляется возможным, как следствие - нарушаются права коренных народов на осуществление традиционного рыболовства и традиционного образа жизни.

Как ранее отмечалось в Докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Приморском крае в 2016-2017 годах, для КМН тихоокеанский лосось выделяется по остаточному принципу, после предоставления (тоннами) водных биологических ресурсов в пользование для осуществления рыболовства в целях аквакультуры (рыбоводства), в научно-исследовательских и контрольных целях, для организации любительского и спортивного рыболовства. В зависимости от количества заявок, на одного представителя коренных малочисленных народов в 2014 - 2015 гг. выделялось от 1,8 кг в Ольгинском районе до 12,8 кг в Тернейском районе. С 2016 года Приморское территориальное управление Росрыболовства (далее - Управление Росрыболовства) на Общины коренных малочисленных народов (далее - Общины), которые являются субъектами экономической деятельности и выплачивают налоги и отчисления, прекратило выделять квоты на вылов лососевых пород, а также запретило производить вылов рыбы вне рыбопромысловых участков, в нарушение ст. 25 ФЗ от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении биологических ресурсов». Вопрос выделения рыбопромысловых участков Управлением Росрыболовства не решался, что

стало причиной того, что ни одна из 12 Общин не имела таких участков. А между тем, малые предприятия, принадлежащие Общинам, предоставляли работу жителям районов, оказывали социальную помощь на территории поселений.

Для решения данной проблемы по инициативе Уполномоченного по правам человека на площадке Администрации Приморского края в ноябре 2016 года было проведено межведомственное совещание с участием вице-губернатора Приморского края, должностных лиц профильного департамента Приморского края, Управления Росрыболовства, Приморской межрайонной природоохранной прокуратуры, вице-президента Союза КМНС Приморского края. По итогам решения данного совещания на настоящий момент для осуществления традиционного рыболовства в отношении тихоокеанских лососей сформировано 16 рыбопромысловых участков (далее - РПУ), из которых 6 РПУ закреплены за тремя общинами КМН, 10 РПУ свободны. Приморское территориальное управление Росрыболовства продолжает проводить конкурс среди КМН и их Общин на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления традиционного рыболовства.

Необходимо отметить, что в 2016-2017 годах за счет прекращения выделения квоты на вылов лососевых пород Общинам, квота на вылов рыбы физическим лицам – представителям коренных малочисленных народов увеличилась, и жалоб в этой части не поступало. Однако, вопрос хозяйственной деятельности Общин пока остался открытым, объем рыбы, который может Община выловить, зависит от количества членов данных обществ, которые получили квоты. В итоге Общины стоят перед выбором: использовать выделенный объем рыбы для личного потребления членами общины или на развитие хозяйственной деятельности Общины. В то время как другим хозяйствующим субъектам объем рыбы выделяется в целом на организацию.

Проблема вылова водных ресурсов представителями коренных малочисленных народов вновь указана в обращении председателя Союза коренных малочисленных народов Приморского края В.В. Андрейцева, поступившего к Уполномоченному в сентябре 2018 года.

С 01 июля 2018 года вступили в действие изменения в правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 04 июня 2018 года № 228 «О внесении изменений в правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденные приказом Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 21 октября 2013 года № 385». Согласно внесенным изменениям, для осуществления традиционного рыболовства без предоставления рыбопромыслового участка (кроме рыболовства на реке Амур) разрешается одна сеть длиной не более 30 метров и высотой стенки до 3 метров, для осуществления традиционного рыболовства с предоставлением рыбопромыслового участка (кроме рыболовства на реке Амур) разрешается одна сеть длиной не более 120 метров и высотой стенки до 3 метров.

В.В. Андрейцев в своём обращении в интересах представителей КМН Приморского края указал на ограничение их прав, поскольку такое ограничение количества сетей при осуществлении промысла рыбы, а также установленные сроки рыбалки, не позволят представителям коренных малочисленных народов и их общинам освоить имеющийся объем квот водных ресурсов и заготовить рыбопродукцию на предстоящий год.

Уполномоченный обратился по данному вопросу в Федеральное агентство по рыболовству (далее - Росрыболовство). Согласно поступившему ответу от 08.10.2018, в соответствии с установленной процедурой (приказ Росрыболовства от 25.10.2016 № 670 «Об организации в Федеральном агентстве по рыболовству работы по разработке предложений по внесению изменений в правила рыболовства») Росрыболовством организована работа по внесению изменений в указанный пункт 91 правил рыболовства в части уточнения редакции.

После поступления в Росрыболовство предложений ФГБНУ Тихоокеанский научно-исследовательский рыбохозяйственный центр (ТИНРО-Центр) и ФГБНУ Всероссийский научно-исследовательский институт рыбного хозяйства и океанографии (ВНИРО) будут подготовлены предложения о внесении изменений в правила рыболовства с целью направления их в Минсельхоз России.

Другой проблемой при осуществлении права КМН на традиционное рыболовство стала ситуация, указанная в обращении к Уполномоченному гражданки, проживающей в Тернейском районе края.

Заявитель сообщила, что уже два года Управление Росрыболовства по Приморскому краю отказывает в предоставлении квоты на вылов рыбы лососевых пород для личного потребления. Проблема заключается в том, что заявитель относится к национальности «орочи», которая согласно Распоряжению Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р включена в Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В тоже время, в постановлении Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 местом традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности орочей указан Хабаровский край. И, несмотря на то, что Тернейский район, в котором проживает заявитель, согласно распоряжению Правительства РФ от 08 мая 2009 года № 631-р включен в Перечень традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, в преобладающем большинстве в районе проживают удэгейцы, в связи с этим, орочи не имеют права на вылов рыбы для личного потребления. Как пояснили в Управлении Росрыболовства по Приморскому краю, орочи вправе получать квоты только в месте своего компактного проживания, т.е. в Хабаровском крае.

Эта проблема нуждается в законодательном решении на федеральном уровне, так как судебная практика в этом случае неоднозначна.

Традиционная охота в местах проживания представителей коренных малочисленных народов.

Ведение охотничьего хозяйства в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМН на территории Приморского края общины КМН осуществляют в четырёх муниципальных образованиях края.

На территории Пожарского района - территориально-соседская община коренных малочисленных народов «Тигр» с. Красный Яр и общественная организация «Клуб охотников и рыболовов коренных малочисленных народов Приморского края», на территории Красноармейского района - территориально-соседская община коренных малочисленных народов «Удэге», в Ольгинском районе - общественная организация коренных малочисленных народов «Чин Сан», и в Тернейском районе - территориально-соседская община малочисленных народов с. Агзу.

Указанная деятельность осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон об охоте) с соблюдением Правил охоты, утвержденных приказом Минприроды РФ от 16 ноября 2010 года №512.

Статьей 19 Закона об охоте установлено, что охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинами, а также лицами, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования.

Пунктом 11 приказа Минприроды РФ от 20 января 2011 года № 13 «Об утверждении Порядка выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца, формы охотничьего билета» установлено, что при выдаче охотничьего билета лицам, из числа указанных в ст. 19 Закона об охоте, в нем проставляется отметка: «Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления».

Вместе с тем, вопросы отнесения граждан к коренным малочисленным народам Сибири, Севера и Дальнего Востока, ведения ими традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности актуальны для всех дальневосточных субъектов Российской Федерации.

Так, отсутствует правовой механизм и единая форма документа, позволяющие отнести граждан к КМН (национальная идентификация), в соответствии с частью 1 статьи 26 Конституции РФ «право каждого на самоопределение национальной принадлежности должно иметь под собой

убедительную основу того, что это лицо восприняло язык, национальную культуру, традиционный образ жизни и хозяйственную деятельность данной этнической общности».

Кроме того, на сегодняшний день не установлен конкретный объем добычи охотничьих ресурсов, необходимый как для личного потребления, так и для осуществления традиционной хозяйственной деятельности КМН. В результате, существует возможность бесконтрольного использования охотничьих ресурсов.

Создание территорий традиционного природопользования представителями КМН

Федеральным законом от 07 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 49-ФЗ) установлено, что территории традиционного природопользования КМН Российской Федерации образуются в виде особо охраняемых природных территорий по решению Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, с утверждением границ территорий и информированием населения об их образовании.

Законодательством определено, что территории традиционного природопользования включают в себя:

- поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;
- участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления рыболовства, сбора дикорастущих растений;
- объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность.

Федеральный закон № 49-ФЗ представляет собой базовый акт, являющийся основой для развития прав коренных народов в сфере земельных отношений в отраслевом законодательстве, а также для развития соответствующего регионального и местного законодательства. Создание территорий традиционного природопользования могут стать эффективным инструментом сохранения и развития традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Образование территорий традиционного природопользования местного значения осуществляется решениями органов местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (ст. 8 Федерального закона от 07 мая 2001 года № 49-ФЗ).

В Приморском крае только в Пожарском муниципальном районе образована территория традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Так, постановлением главы Администрации Приморского края от 11 июня 1992 года № 165 «О территории традиционного природопользования малочисленных народов, проживающих в Пожарском районе» определена территория среднего течения реки Бикин в границах Краснояровского и части Охотничьего лесничеств площадью 407,8 тыс. га как территория традиционного природопользования КМН.

Проблема носит на первый взгляд технический, но от того не менее неразрешимый характер. Необходимо провести, как минимум, межевание, поставить на кадастровый учет и зарегистрировать соответствующие земельные участки, которые находятся далеко от административных центров и занимают сотни тысяч гектаров. Вопрос разграничения единых государственных земель на федеральные, региональные и муниципальные в местах традиционного природопользования КМН остается нерешенным в течение длительного времени.

Между тем, как отмечает председатель Союза коренных малочисленных народов Приморского края В.В. Андрейцев, создание в районах Приморского края территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Приморского края (далее - ТТП) - одно из важнейших направлений реализации прав КМН. Создание ТТП будет способствовать сохранению лесов, развитию традиционных видов хозяйственной деятельности: традиционной охоте, сбору дикоросов, созданию сети факторий по приемке, переработке и дальнейшей реализации хозяйственной деятельности (дериватов, дикоросов, и т.д.), развитию экологического и этнографического туризма. Деятельность на данной территории будет четко регламентироваться положением о ТТП, что позволит более бережно подойти к использованию ресурсов, сохранить археологические и природные памятники, которые в больших количествах находятся на территории края, создать новые рабочие места для представителей КМН.

Трудовая занятость и экономическая деятельность (в том числе предпринимательская) представителей КМН

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 08 мая 2009 года № 631-р (ред. от 27.11.2015) в Приморском крае осуществляются следующие виды традиционной хозяйственной деятельности КМН: рыболовство, охота, бортничество, пчеловодство, заготовка древесины и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд, собирательство, художественные промыслы и народные ремесла.

С 2012 года действует Союз коренных малочисленных народов, который объединяет восемь национальных общин, осуществляющих деятельность в пяти муниципалитетах Приморья: Пожарский район (с. Красный Яр и другие), Красноармейский район (с. Рошино, с. Дальний Кут, с. Вострецово, с. Новопокровка), Ольгинский район (с. Михайловка), Лазовский район (с. Гольдов-Тазов) и Тернейский район (с. Агзу). Люди в общинах занимаются традиционными видами промыслов - рыбалкой и охотой, сбором дикоросов, народными ремеслами. Представители КМН работают в разных организациях: в сфере здравоохранения, образования, торговли, медицины, культуры, ЖКХ и благоустройства, лесного хозяйства, в муниципальных и правоохранительных органах.

По информации ответственных органов власти края, с начала 2018 года обратились в КГБУ «Приморский центр занятости населения» в поиске подходящей работы 19 человек из числа КМНС, из них признаны безработными 17 человек, трудоустроен 1 человек, 1 гражданин направлен на профессиональное обучение. Всем обратившимся гражданам были оказаны услуги по информированию о положении на рынке труда, содействие в подборе работы. Выданы предложения вариантов трудоустройства.

По состоянию на 01.07.2018 численность безработных граждан из числа КМН составляет 5 человек.

Позиция коренных малочисленных народов Приморского края по вопросу осуществления своих прав

Из представленной информации председателя Союза коренных малочисленных народов Приморского края В.В. Андрейцева следует, что за прошедший 2017 год положение коренных малочисленных народов Приморском крае не улучшилось ни в социальном плане, ни в области традиционной хозяйственной деятельности. Отмечено, что традиционное рыболовство, традиционная охота, доступ в лес ограничен из-за массового выдела лесов и предоставления в аренду орехово-промысловых зон коммерческим структурам в местах компактного проживания КМН. Зачастую аренда лесных угодий, рыбопромысловых и рыбоводных участков посредством аукциона, предоставляется коммерческим структурам без всякого согласования с коренными малочисленными народами и их общинами. По мнению Союза КМН, это не допустимо, так как лес, реки, озера и прибрежная зона Японского моря, где проживают КМН, это то, чем живет удэеец, таз, нанец, гольд. Кроме того, КМН проживают в труднодоступных местах, отсутствуют рабочие места, люди оторваны от цивилизации, не справедливо лишать коренные народы еще и природных ресурсов, благодаря которым они смогли бы создавать рабочие места, обеспечивать достойное социальное будущее и обучать своих детей тем профессиям, которые им необходимы, но так не доступны на сегодняшний день.

Одной из проблем указывается обеспечение представителей КМН рыбопромысловыми участками под традиционное рыболовство.

Огромными усилиями представителей КМН удалось сформировать 11 рыбопромысловых участков под традиционное рыболовство, но эта работа затянулась на 2 года, из-за чего в 2017 году большая часть общин осталась без рыбы. Представляется, что такой подход к решению насущных проблем КМН со стороны органов власти просто недопустим.

По мнению председателя Союза коренных малочисленных народов Приморского края (далее - Союз КМН), в Приморском крае необходима реализация следующих мероприятий:

1. Рекомендуются разработка краевой программы по поддержке и развитию КМН и их организаций в рамках реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Положениями программы предусмотреть для КМН, проживающих на северных территориях края, в частности, выплату компенсаций за приобретение горюче-смазочных материалов, за медицинское обслуживание, получение высшего, средне-специального и профессионального образования, за проезд к месту учебы, отдыха, санаторно-курортного лечения. Также программой целесообразно предусмотреть меры поддержки молодой семье при строительстве жилья в районах компактного проживания КМН. Другим направлением программы предусмотреть меры экономической поддержки традиционных видов хозяйственной деятельности в местах компактного проживания КМН с целью создания рабочих мест и обеспечения КМН продуктами питания надлежащего качества. В целях эффективной реализации разработанной программы рекомендуется создать рабочую группу при Губернаторе Приморского края с участием Уполномоченного по правам человека.

2. В процессе подготовки аукционов и конкурсов на предоставление природных ресурсов на территории района компактного проживания КМН необходимо внесение нормы об обязательном согласовании с КМН и их Общинами условий предоставления того или иного природного объекта. В условия аукциона на предоставление природных ресурсов в местах компактного проживания КМН внести графу «Меры поддержки КМН и их Общин в данном районе».

3. Необходимо расширить линейки предоставления водных биологических ресурсов (далее - ВБР) для традиционного рыболовства и традиционной хозяйственной деятельности КМН, в том числе и валютоемких видов ВБР. Предлагается, согласовав с профильными государственными структурами и рыбодобывающими компаниями, разработать методику и принципы предоставления таких видов ВБР для КМН и их Общин для ведения традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности.

4. Предлагается обязать компании всех форм собственности, ведущих коммерческую деятельность в районах компактного проживания коренных малочисленных народов Приморского края, оплачивать компенсацию за пользование природными ресурсами в рамках заключенных соглашений. Основаниями заключения подобных соглашений является п. 8 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантии прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Данным

положением предусматривается, что малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Кроме того, представители Союза коренных малочисленных народов Приморского края указывают на необходимость приступить к созданию территорий традиционного проживания в местах компактного проживания коренных малочисленных народов, разработать программы по поддержке и развитию Общин в области традиционных видов деятельности (рыболовство и прибрежная переработка, собирательство и переработка дикоросов, этнологический и экологический туризм, сельское хозяйство и другое).

Рекомендации

Впервые в Приморском крае представленный специальный доклад Уполномоченного направлен на формулирование решений ряда вопросов, связанных с реализацией прав и свобод коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Приморье.

Учитывая приведенные в специальном докладе проблемы в реализации прав и свобод КМН, представляется целесообразным выполнение следующих мероприятий:

1. Администрациям муниципальных образований Приморского края, претендующим на предоставление субсидии на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов, учитывая, что Приложение № 10 «Порядок предоставления и расходования субсидий» к государственной программе Приморского края утвержденной постановлением Администрации Приморского края от 23 мая 2018 года № 239 – па, вступает в силу с 1 января 2019 года, рекомендуется провести заблаговременную работу по актуализации нормативно-правовой базы в области поддержки КМН, учесть сроки подготовки и подачи документов на предоставление субсидии.

2. Ответственным органам власти рекомендуется рассмотреть возможность разработки нормативно-правовых актов, направленных на определение лимитов и квот на добычу водных ресурсов, необходимых для удовлетворения личного потребления представителей КМН. Кроме того, в целях предоставления квот на вылов лососевых пород Общинам коренных малочисленных народов, представляется необходимым внесение изменений в пункт 5 приказа Государственного комитета Российской Федерации по рыболовству от 11 апреля 2008 года № 315 «Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» - после слов «традиционного проживания» дополнить словами

«и традиционной хозяйственной деятельности», а также разделить традиционное рыболовство на два вида - рыболовство в целях обеспечения хозяйственной деятельности, осуществляемое общинами, и рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни, осуществляемое лицами, относящимися к коренным малочисленным народам для удовлетворения личных нужд.

Отдельного внимания заслуживает создание Совета по делам КМН, утвержденного постановлением Администрации Приморского края от 19.12.2017 № 530-па «О создании Совета по делам коренных малочисленных народов Приморского края». Представляется целесообразным, в рамках работы данного Совета, с участием сотрудников Управления Росрыболовства по Приморскому краю, рассмотрение вопросов в области добычи водных ресурсов, необходимых для удовлетворения личного потребления представителей КМН.

Кроме того, требует решения проблема нормативного определения и уточнения мест проживания в Приморье отдельных представителей КМН, в частности, относящихся к национальности «орочи». Учитывая отсутствие данной национальности в перечне национальностей, проживающих в Приморском крае в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМН края, указанные представители коренных народов не могут реализовать свои права и льготы, предусмотренные законодательством для КМН.

В связи с этим, Уполномоченный рекомендует органам государственной власти края подготовить соответствующие предложения и внести на рассмотрение федеральных органов власти для уточнения мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности представителей КМН национальности «орочи».

3. Вопрос подтверждения национальной принадлежности граждан к КМН является одним из проблемных на сегодняшний день и затрудняет определение субъектов прав и льгот, предусмотренных действующим законодательством для коренных малочисленных народов, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущих традиционный образ жизни и осуществляющих традиционное хозяйство.

На момент подготовки специального доклада в целях урегулирования данной ситуации Администрация Приморского края предложила Федеральному агентству по делам национальностей рассмотреть вопрос о разработке и принятии нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о порядке подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам. Одним из направлений решения данного вопроса является создание реестра КМН Приморского края, что позволит, в том числе, реализовать права и льготы, предусмотренные действующим законодательством для коренных малочисленных народов.

4. В части осуществления представителями КМН охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, департаменту по охране контролю

и регулированию животного мира Приморского края рекомендуется проставлять штамп в охотничий билет федерального образца, подтверждающий это право. В настоящее время такой штамп в Приморском крае не ставится со ссылкой на несовершенство в федеральном законодательстве. В свою очередь, Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 209-ФЗ упразднил бесплатные лицензии для КМН, и в настоящее время представители коренных народов края лишены своего законного права на традиционную охоту. Кроме того, органам власти Приморского края необходимо рассмотреть возможность законодательного определения конкретного объема добычи охотничьих ресурсов, необходимого как для личного потребления, так и для осуществления традиционной хозяйственной деятельности КМН. При необходимости изменения федерального законодательства целесообразно рассмотреть возможность инициирования таких изменений.

Уполномоченный выражает надежду, что проведение работы по указанным направлениям и последующее их обсуждение на уровне Администрации Приморского края и Законодательного Собрания Приморского края, обсуждение на заседаниях Совета по делам коренных малочисленных народов Приморского края будет способствовать принятию конкретных, адресных решений по широкому спектру вопросов реализации и защиты прав представителей КМН.

В соответствии с Законом Приморского края «Об Уполномоченном по правам человека в Приморском крае» Доклад направлен врио Губернатора Приморского края, Законодательному Собранию Приморского края, председателю Приморского краевого суда, прокурору Приморского края, председателю Арбитражного суда Приморского края, в Общественную палату Приморского края. Доклад также направлен Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой и региональным уполномоченным.

Уполномоченный по правам человека
в Приморском крае
В.М. Розов

октябрь 2018 года