

Максим Станиславович МАТЕЙКОВИЧ —
директор Центра регионального
и муниципального нормотворчества,
кандидат юридических наук

УДК 342.827.1

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. По данным Всесоюзной переписи населения 1989 года, в России насчитывается 26 коренных малочисленных народов Севера. В настоящее время северные регионы страны и их исконные жители оказались в крайне сложном социально-экономическом положении, что в недалеком будущем может привести к полному исчезновению малочисленных этнических общностей. Поэтому уже сейчас необходимо создать действенную систему правовых гарантий для аборигенного населения Севера России. Важнейшую роль в этом плане играет обеспечение представительства коренных малочисленных народов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

According to official public returns 26 small indigenous people live in the vast region of Northern Russian. «Northern Minorities» is the term given to these people. The situation they find themselves in today is very difficult. That is why, the «Northern Minorities» need their rights, special attention and special protection. In particular, they need the guaranteed right to be represented in regional legislative bodies.

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69 Конституции Российской Федерации).

Тем самым закрепляется особый статус этих народов, возможность предоставления им определенных льгот, которые не только не противоречат конституционному принципу равноправия, но, напротив, непосредственно вытекают из него. Дело в том, что коренные малочисленные народы находятся в худшем социальном положении по отношению к другим этническим группам и льготы для них являются, по очень точному определению профессора В. А. Кряжкова, средством достижения «реального равенства данных народов с другими народами» [1].

Первым реальным шагом в деле защиты интересов малых народов было создание в 20–30 годы национальных округов. Эта мера представляла собой «новое начало в устройстве государственного бытия малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Они обретали административную автономию, которая способствовала их консолидации и росту национального самосознания» [2]:

С принятием Конституции СССР 1977 года и Конституции РСФСР 1978 года бывшие национальные округа были переименованы в автоном-

ные, наделены правом законодательной инициативы, получили право представительства в высших органах государственной власти страны и т. д.

31 марта 1992 года, в соответствии с Федеративным договором, автономные округа стали субъектами Российской Федерации, а Конституцией Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, они были признаны равноправными субъектами Российской Федерации.

Следует учитывать, что только семь из десяти автономных округов являются государственно-правовой формой объединения коренных малочисленных народов, остальные три (Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий и Усть-Ордынский Бурятский) — народов, которые не отнесены к указанной этнической группе. 19 северных народов не имеют подобных государственно-территориальных образований, а в целом более 50 процентов населения всех северных народов не проживают в округах [3].

Поскольку в подавляющем своем большинстве малочисленные народы живут на Севере России, в законодательстве сложилось понятие «коренные малочисленные народы Севера», определение которого дается в Федеральном законе от 19 июня 1996 г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (п. 6 ст. 1) [4]: «народы, проживающие на территориях традиционного проживания своих предков, сохраняющие самобытный уклад жизни, насчитывающие в России менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 января 1993 г. № 22 «О перечне районов проживания малочисленных народов Севера» [5] подтверждено, что малочисленные народы проживают на территориях 25 субъектов Российской Федерации.

В частности к таким районам отнесены территории Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, а также Сорового сельсовета Уватского района Тюменской области. Но при этом из перечня районов компактного проживания исключены все города и рабочие поселки автономных округов, в которых сосредоточено подавляющее большинство их населения. И это совершенно не случайно.

Так, по данным Всесоюзной переписи, численность населения Ханты-Мансийского автономного округа с 1979 по 1989 гг. выросла с 570763 до 1282396 человек, т. е. в 2,2 раза (в настоящее время тенденция роста сохраняется). В то время как численность ханты увеличилась всего на 5,4% и составила 11892 чел., манси — на 6,6% (6562 чел.) При этом только 55% ханты и 36,6% манси признали язык своего народа родным. Численность ненцев в округе в 1989 г. составила 1144 чел., остальных коренных малочисленных народов Севера — всего 447 чел. [6]. В Ямало-Ненецком автономном округе численность такого особо малочисленного народа, как селькупы, с 1979 по 1989 г. сократилась на 10,7% и составила всего 1357 чел. [7].

Причины данного положения отмечены в Постановлении Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации от 26 мая 1995 г. «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [8]: «Продолжается развал традиционных отраслей хозяйствования, растут безработица и обнищание населения; ухудшается состояние здоровья, уровень смертности малочисленных народов в полтора раза выше, чем у других жителей, и заметно превышает рождаемость; алкоголизм и преступность среди малочисленного коренного (аборигенного) населения

приняли угрожающие размеры». На международной конференции «Коренные народы, нефть, закон», состоявшейся в конце марта 1998 г. в городе Ханты-Мансийске, подчеркивалось, что «резерв коренных малочисленных народов Севера может быть исчерпан через 2–3 поколения» [9].

В. А. Кряжков совершенно обоснованно указывает и на другое негативное явление: стремительно уменьшается представительство малочисленных народов в органах государственной власти — по итогам выборов 1995 г. в Государственную думу Федерального собрания России они получили всего два мандата. Нередко аналогичным образом обстоит дело и в региональных органах государственной власти, интересы малочисленных народов в деятельности которых «объективно не являются доминирующими в системе власти, но позволяют местной бюрократии порой спекулировать ими» [10].

В этой связи встает вопрос не только о дополнительных экономических, социальных, культурных, но и весомых политических гарантиях для коренных малочисленных народов.

В различных странах мира уже накоплен соответствующий опыт. В этой связи весьма интересную информацию приводит профессор В. Е. Чиркин. В частности он отмечает, что этнические меньшинства создают органы, представляющие их интересы на общегосударственном уровне, или избирают своих представителей по заранее резервированным нормам в общегосударственный парламент (с решающим или совещательным голосом). В Финляндии существует Шведское народное собрание (75 человек), Саамский парламент (25 человек). Саамский парламент создан и в Норвегии — в 1992 году в него были проведены первые выборы. Саамитинг (131 депутат) есть в Швеции.

Советы различных национальностей действуют при правительстве Австрии. Они избираются из числа кандидатов, выдвинутых общественными организациями различных этнических групп. Кроме того, указывает профессор В. Е. Чиркин, «в австрийском парламенте зарегистрированы места для объединений, представляющих рассеянные меньшинства страны. Такой же принцип принят в соответствии с законом 1993 г. в постсоциалистической Венгрии. Резервированные нормы представительства для национальных меньшинств существовали в высших органах государственной власти Китая и Вьетнама. В пропорции они значительно превосходили долю национальных меньшинств в населении страны» [11].

Отдельные гарантии такого рода предусматриваются законодательством субъектов Российской Федерации. В частности, согласно Уставу Ненецкого автономного округа (ч. 1 ст. 29), ассоциация ненецкого народа «Ясавэй» наделена правом законодательной инициативы в окружном Собрании депутатов, правда, с оговоркой — «по вопросам ее ведения».

Вместе с тем в законодательствах о выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти Иркутской, Свердловской, Читинской областей, территории которых, в соответствии с вышеуказанным постановлением правительства, частично входят в перечень районов проживания малочисленных народов Севера, даже не предусматривается допускаемое Федеральным законом «Об основных гарантиях...» 30-процентное отклонение от средней нормы представительства при определении границ избирательных округов.

В соответствии со ст. 18 Закона Ханты-Мансийского автономного округа «О выборах депутатов Думы Ханты-Мансийского автономного округа» (в редакции от 24 марта 1997 г.) [12], по решению избирательной комиссии автономного округа для проведения выборов в Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера Думы автономного округа обра-

зуется единый шестимандатный национально-территориальный избирательный округ, границы которого совпадают с границами автономного округа. Однако в силу того, что выдвигать кандидатов по данному избирательному округу имели право любые избирательные объединения и блоки, зарегистрированные на территории автономного округа, реального представительства в Думе коренных малочисленных народов Севера не получилось.

Наиболее развернутая система дополнительных гарантий избирательных прав аборигенного населения предусмотрена в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 февраля 1996 г. «О выборах депутатов Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа» (ст. 5) [13]. Прежде всего, это установление квоты депутатов Государственной думы автономного округа для кандидатов, представляющих интересы коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, в количестве трех человек. Для этого образуется единый многомандатный территориальный избирательный округ, в котором кандидаты в депутаты выдвигаются: 1) на собраниях родовых общин, сходах национальных общин или группами граждан численностью не менее 30 человек, проживающих в национальном поселке или национальном районе; 2) гражданами Российской Федерации, достигшими 21 года, ведущими традиционный образ жизни или постоянно проживающими в национальном поселке, национальном районе (самовыдвижение); 3) избирательными (общественными) объединениями (ассоциациями), объединяющими коренные малочисленные народы Севера, в уставах которых предусмотрено участие в выборах.

Не все гарантии, предусмотренные окружным законом, вписываются в рамки Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [14], однако, на наш взгляд, это говорит лишь о том, что необходимо вносить серьезные коррективы в сам федеральный закон. Ибо при, в целом, негативном отношении к корпоративному представительству, в науке отмечается, что отдельные его элементы оправданно служат «средством обеспечения представительства интересов социальных групп, нуждающихся в поддержке» (Н. А. Богданова) [15]. Даже Л. В. Андриченко, довольно резко критикуя идею создания для нацменьшинств льготных условий представительства, тем не менее допускает возможность выделения для них квот в законодательных органах «относительно мононациональных субъектов» РФ [16].

В то же время судья Конституционного суда Российской Федерации профессор Н. В. Витрук настаивает: установление федеральным законом «строго фиксированного предела допустимого отклонения от средней нормы представительства избирателей в 30 процентов при образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов» может привести к ущемлению их прав и интересов.

Профессор Н. В. Витрук также справедливо подчеркивает, что принцип формального равенства всех граждан перед законом и судом «в целях достижения фактического равенства корректируется системой льгот и преимуществ для определенных категорий граждан». «Как известно, в Российской Федерации существует 65 коренных малочисленных народов общей численностью немногим более 500 тысяч человек, 13 из которых насчитывают от 100 человек до 1 тысячи. Численность самых крупных из этих народов в настоящее время не достигла и 35 тысяч человек».

По мнению профессора Н. В. Витрука, положение пункта 3 статьи 19 Федерального закона «Об основных гарантиях...» «ограничивает возможно-

сти субъекта Российской Федерации в гарантировании конституционных прав и законных интересов коренных малочисленных народов. В силу этого установление какого-либо предела допустимого отклонения от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов на территории компактного проживания коренных малочисленных народов не соответствует Конституции Российской Федерации» [17].

С нашей точки зрения, следует официально закрепить в федеральном законодательстве следующие дополнительные гарантии избирательных прав коренных малочисленных народов:

1. Возможность образования национально-территориальных избирательных округов с правом выдвижения кандидатов **особым перечнем субъектов в пределах установленной законом субъекта Российской Федерации квоты** (по примеру Ямало-Ненецкого автономного округа).

2. Образование избирательных округов с максимальным учетом районов компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

3. Отмена пределов допустимого отклонения от средней нормы представительства при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

4. Возможность установления законом субъекта Российской Федерации льготного порядка сбора подписей, необходимых для регистрации кандидата.

5. Выделение дополнительных средств избирательными комиссиями для ведения предвыборной агитации представителями коренных малочисленных народов Севера, более широкой разъяснительной работы среди аборигенного населения и т. д.

Все эти меры, повторимся, направлены на создание реального политического равноправия малочисленных народов с другими народами страны и ни в коей мере не посягают на конституционный принцип равного избирательного права. Тем более что Конституция Российской Федерации (статья 69) особым образом гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России.

И, конечно же, дополнительные политические гарантии для аборигенного населения немислимы без широкой, детальной правовой регламентации социально-экономических прав, учитывающих самобытность коренных малочисленных народов Севера.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кряжков В. А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право. 1997. № 1. С. 20.
2. Кряжков В. А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы // Российская Федерация. 1996. № 2. С. 48.
3. Там же. С. 49.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 26. Ст. 3030.
5. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 176.
6. Национальный состав населения Тюменской области. Итоги Всесоюзной переписи населения 1989 года. Тюмень, 1990. С. 91.
7. Там же. С. 175.
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 24. Ст. 2260.
9. Бубнов Ю. С. Коренные народы: формула выживания в экстремальных условиях // Аргументы и факты в Западной Сибири. 1998. № 14. С. 3.
10. Кряжков В. А. Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. 1994. № 6. С. 8.



11. Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. М.: Издательство МНИМП, 1997. С. 41.

12. Сборник законов и иных нормативных актов, принятых Думой автономного округа. 1997. 12 марта. С. 18–71.

13. Ведомости Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1996. № 1. С. 7–57.

14. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 38. Ст. 4339.

15. Богданова Н. А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под редакцией профессора С. А. Авакьяна. М.: Издательство МГУ, 1998. С. 14.

16. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М.: Юридическая литература, 1998. С. 196–199.

17. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н. В. Витрука по делу о проверке конституционности ряда положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 2302.

**Дмитрий Геннадьевич БАЧУРИН —
ассистент кафедры конституционного
и муниципального права
юридического факультета**

УДК 347. 73

К КОНЦЕПЦИИ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются проблемы формирования концептуальных основ налогообложения, связанные с отношениями собственности и власти в современной России.

The article examines the problems of conceptual basis of taxation connected with relations of possession and power in modern Russia.

На каждом историческом этапе есть набор возможностей, которые мы используем или не используем. Очень важно своевременное выявление таких возможностей.

Заявленной в Конституции Российской Федерации целью является социальное государство. Ее достижение возможно через максимальную активизацию материальных, трудовых и интеллектуальных ресурсов общества. Одним из неперемennых условий и составляющих такой активизации является создание оптимальной налоговой системы страны.

Выявление и изучение возможностей оптимизации отечественной социальной системы «экономически самостоятельный субъект (налогоплательщик) — государство (общество)» неразрывно связано с решением проблем в отношении собственности.

Не вызывает сомнения вывод о решающем вкладе частной собственности в формирование свободного гражданского общества. Экономические законы в развитых странах сегодня утвердили такие принципы регулирова-