



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 14 декабря 2018 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
Т.В. Блинова

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА
В ЧАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ В 2013–2018 ГОДАХ»**

Итоги проверки

Счетная палата проанализировала эффективность реализуемых мер по обеспечению прав коренных малочисленных народов (КМН).

Анализ налогового, земельного, лесного, водного законодательства Российской Федерации в исследуемом периоде показал различия в объеме правовых гарантий КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока и КМН, проживающих на иных территориях.

Также Единый перечень КМН Российской Федерации включает в себя несоответствующие понятию КМН народы, что влечет риски оказания нецелевой финансовой поддержки.

Существуют риски снижения правовых гарантий КМН в части сохранения и защиты их исконной среды обитания, обусловленные ведением государственного кадастра особо охраняемых природных территорий исключительно федерального значения.

Отсутствие конкретизации мероприятий в соглашениях о предоставлении субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока влечет риски потери целевой ориентации государственной поддержки и объективности контроля использования бюджетных средств.

В свою очередь, низкий уровень обратной связи со стороны организаций КМН на информационный запрос Счетной палаты может свидетельствовать об их невовлеченности в программы государственной поддержки.

Цели

1. Оценить результативность реализации мероприятий, направленных на обеспечение прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.
2. Проанализировать фактическую поддержку, оказанную КМН за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников.

Выводы

Не решены проблемы целевой ориентации государственной поддержки КМН, а также существуют риски недостижения ключевых задач Стратегии в виду их несоответствия реализуемым мероприятиям и индикаторам подпрограммы.

Необходимо усовершенствовать нормативно-правовое регулирование государственной поддержки КМН.

Рекомендации Счетной палаты Российской Федерации

- Привести Единый перечень КМН Российской Федерации в соответствие с понятием КМН, определенным Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ;
- уточнить понятие КМН и установить возможные критерии отнесения народов Российской Федерации к КМН;
- рассмотреть вопрос об унификации подходов, содержащихся в нормативных правовых актах Российской Федерации, касающихся объема правовых гарантий КМН;
- проработать вопрос о внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Реализация государственной

национальной политики» в целях приведения мероприятий и целевых показателей (индикаторов) подпрограммы 4 «Коренные малочисленные народы Российской Федерации» в соответствие с задачами Стратегии, а также с мероприятиями и индикаторами плана мероприятий;

- проанализировать возможность внесения изменений в Порядок ведения государственного кадастра в части включения информации об особо охраняемых природных территориях регионального и местного значения.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 2.1.0.4, 2.1.0.4.1, 2.1.0.4.2 Плана работы Счетной палаты на 2018 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Международные договоры, нормативные правовые и иные акты Российской Федерации, затрагивающие стратегические и концептуальные вопросы обеспечения гарантий прав коренных малочисленных народов.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценка результативности реализации мероприятий, направленных на обеспечение прав, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, государственных программах (подпрограммах), федеральных и региональных целевых программах.

2. Оценка фактической поддержки, оказанной коренным малочисленным народам Российской Федерации за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников.

Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Федеральное агентство по делам национальностей (г. Москва);
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (г. Москва);
- юридические лица в соответствии с приложением № 1 к программе проведения экспертно-аналитического мероприятия (приложения в Бюллетене не публикуются).

Исследуемый период

2013–2018 годы.

Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С мая по декабрь 2018 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цель 1. Оценка результативности реализации мероприятий, направленных на обеспечение прав, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, государственных программах (подпрограммах), федеральных и региональных целевых программах

1. В ходе анализа нормативно-правовых, инфраструктурных и социальных механизмов, обеспечивающих развитие коренных малочисленных народов Российской Федерации, установлено следующее.

Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года (далее – Конституция) в статье 69 закреплена гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, а также установлена в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пункт «м» части 1 статьи 72).

В настоящее время основным документом международного уровня, непосредственно формулирующим права коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, является Конвенция Международной Организации Труда № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, принятая в Женеве 27 июня 1989 года (далее – Конвенция МОТ № 169).

Конвенция МОТ № 169 ориентирована на обеспечение того, чтобы лица, принадлежащие к соответствующим народам, пользовались на равных основаниях правами и возможностями, которые предоставляются национальным законодательством остальному населению страны.

Российская Федерация в Конвенции МОТ № 169 не участвует.

Резолюцией Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 13 сентября 2007 года № 61/295 (далее – Резолюция) принята «Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов», в статье 1 которой закреплено, что коренные народы имеют право, коллективно и индивидуально, на полное осуществление всех прав человека и основных свобод, признанных в Уставе Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека и в нормах международного права, касающихся прав человека.

Делегация Российской Федерации воздержалась от принятия Резолюции.

Таким образом, правовые основы гарантий коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов регламентируются только внутренним законодательством Российской Федерации, нормы международного права не применяются.

Положения Конституции о защите прав коренных малочисленных народов нашли отражение в следующих законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации.

1.1. Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»), который являясь основным правовым регулятором защиты прав коренных малочисленных народов закрепил права коренных малочисленных народов и их объединений на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, а также на осуществление территориального общественного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» коренными малочисленными народами признаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие

в Российской Федерации менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Исходя из части 1 статьи 1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» можно выделить следующие основные признаки коренных малочисленных народов (далее – КМН).

Признак № 1 – «Народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков»

В связи с тем, что практически любой народ, независимо от места фактического проживания и численности, под влиянием различных обстоятельств в течение своей истории менял места проживания, имеется неопределенность в «традиционности» расселения.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – постановление от 24 марта 2000 года № 255) установлено, что на территориях 34 субъектов Российской Федерации проживают 47 КМН Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2001 года № 236 «О постановлении Государственного совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 года № 191» (далее – постановление от 28 марта 2001 года № 236) вышеуказанный Единый перечень дополнен 14 КМН Республики Дагестан.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р «Об утверждении Перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – КМНС) утвержден Перечень КМНС общим количеством 40.

Из указанных нормативных правовых актов следует, что в исследуемом периоде на территориях 35 субъектов Российской Федерации проживал 61 КМН.

При этом распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р утвержден Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, который включает в себя территории 28 субъектов Российской Федерации. В указанное распоряжение Правительства

Российской Федерации не включены 7 субъектов Российской Федерации (Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Удмуртская Республика, Краснодарский край, Архангельская, Псковская и Челябинская области), на территориях которых проживают 20 КМН.

По данным Всероссийских переписей населения 2002 и 2010 годов, вышеуказанные коренные малочисленные народы проживают не только в 35 субъектах Российской Федерации, указанных в постановлениях от 24 марта 2000 года № 255 и от 28 марта 2001 года № 236.

Также в Российской Федерации проживают иные народы численностью менее 50 тыс. человек.

Таким образом, в исследуемом периоде отсутствовал единый нормативный правовой акт, регламентирующий перечень мест традиционного расселения КМН на территории Российской Федерации.

Признак № 2 – «Сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйство и промыслы»

К КМН могут относиться только те народы, которые сохранили традиционный образ жизни, формы хозяйствования и виды промыслов. Традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов следует считать неизменными именно потому, что они сохраняют духовное единение с природой, смысл которого состоит в обеспечении жизни человека и в сохранении окружающей среды.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р утвержден Перечень, в который вошли 13 видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, которые имеют отношение практически к неограниченному кругу хозяйственной деятельности человека.

Необходимо также отметить, что критерии отнесения той или иной хозяйственной деятельности к традиционному виду, а также способы их осуществления нормативно не определены. При этом представляется очевидным, что социально-экономическое развитие подразумевает в том числе совершенствование орудий производства и производительности труда, что прямо противоречит «традиционности» хозяйствования коренных малочисленных народов.

Признак № 3 – «Численность менее 50 тыс. человек»

Как следует из постановлений от 24 марта 2000 года № 255 и от 28 марта 2001 года № 236 в исследуемом периоде в Российской Федерации проживал 61 КМН в 35 субъектах Российской Федерации.

Согласно официальным данным Всероссийских переписей населения¹ общая численность вышеуказанного 61 КМН в 35 субъектах Российской Федерации составила в 2002 году 2759656 человек, в 2010 году – 3084894 человека.

В целом с 2002 года увеличилась численность 27 КМН. По 33 КМН отмечено снижение численности. Представители коренного малочисленного народа (алюторцы) отсутствовали. При этом численность в 8 КМН Республики Дагестан (включая русских) составляла более 50 тыс. человек.

В результате анализа всероссийских переписей населения установлено, что кроме 61 КМН на территории Российской Федерации в исследуемом периоде проживали 50 народов, численность которых составляла менее 50 тыс. человек (дунгане, удины, талыши, абхазы и т.д.).

Сведения о численности коренных малочисленных народов в Российской Федерации представлены в таблице:

	Общая численность 61 КМН в Российской Федерации		Численность 61 КМН в 35 субъектах Российской Федерации		Прирост или убыль, чел.	% прироста или убыли
	2002 г.	2010 г.	2002 г.	2010 г.		
Абазины	37942	43341	33312	38063	4751	14,3
Алеуты	540	482	482	438	-44	-9,1
Алюторцы	0	0	-	-	-	-
Бесермяне	3122	2201	3070	2150	-920	-30,0
Вепсы	8240	5936	7685	5454	-2231	-29,0
Водь	73	64	26	35	9	34,6
Долганы	7261	7885	7146	7800	654	9,2
Ижорцы	327	266	230	208	-22	-9,6
Ительмены	3180	3193	3083	3113	30	1,0
Камчадалы	2293	1927	2259	1892	-367	-16,2
Кереки	8	4	6	1	-5	-83,3

¹ Письмо Росстата от 12 июля 2018 года № МС-08-2/1658-мв.

	Общая численность 61 КМН в Российской Федерации		Численность 61 КМН в 35 субъектах Российской Федерации		Прирост или убыль, чел.	% прироста или убыли
	2002 г.	2010 г.	2002 г.	2010 г.		
Кеты	1494	1219	1408	1180	-228	-16,2
Коряки	8743	7953	8455	7818	-637	-7,5
Кумандинцы	3114	2892	3014	2801	-213	-7,1
Манси	11432	12269	11022	12014	992	9,0
Нагайбаки	9600	8148	9444	7992	-1452	-15,4
Нанайцы	12160	12003	11878	11785	-93	-0,8
Нганасаны	834	862	819	812	-7	-0,9
Негидальцы	567	513	530	494	-36	-6,8
Ненцы	41302	44640	40651	44173	3522	8,7
Нивхи	5162	4652	5023	4575	-448	-8,9
Ороки (ульта)	346	295	330	280	-50	-15,2
Орочи	686	596	645	580	-65	-10,1
Саамы	1991	1771	1833	1660	-173	-9,4
Селькупы	4249	3649	4132	3579	-553	-13,4
Сету (сето)	197	214	185	205	20	10,8
Сойоты	2769	3608	2763	3605	842	30,5
Тазы	276	274	268	266	-2	-0,7
Теленгиты	2399	3712	2380	3690	1310	55,0
Телеуты	2650	2643	2624	2621	-3	-0,1
Тофалары (тофа)	837	762	787	745	-42	-5,3
Тубалары	1565	1965	1562	1948	386	24,7
Тувинцы- тоджинцы	4442	1858	4437	1857	-2580	-58,1
Удэгейцы	1657	1496	1610	1459	-151	-9,4
Ульчи	2913	2765	2832	2718	-114	-4,0
Ханты	28678	30943	28096	30414	2318	8,3
Челканцы	855	1181	849	1160	311	36,6
Чуванцы	1087	1002	1054	983	-71	-6,7
Чукчи	1567	15908	15280	1513	233	1,5
Чулымцы	656	355	650	352	-298	-45,8
Шапсуги	3231	3882	3213	3842	629	19,6
Шорцы	13975	12888	13646	12591	-1055	-7,7

	Общая численность 61 КМН в Российской Федерации		Численность 61 КМН в 35 субъектах Российской Федерации		Прирост или убыль, чел.	% прироста или убыли
	2002 г.	2010 г.	2002 г.	2010 г.		
Эвенки	35527	37843	34975	37338	2363	6,8
Эвены (ламуты)	19071	22383	18892	22250	3358	17,8
Энцы	237	227	229	223	-6	-2,6
Эскимосы	1750	1738	1667	1662	-5	-0,3
Юагиры	1509	1603	1404	1571	167	11,9
Всего	306714	316011	295886	305910	10024	3,4
в Республике Дагестан						
Аварцы	814473	912090	758438	850011	91573	12,1
Агулы	28297	34160	23314	28054	4740	20,3
Азербайджанцы	621840	603070	111656	130919	19263	17,3
Даргинцы	510156	589386	425526	490384	64858	15,2
Кумыки	422409	503060	365804	431736	65932	18,0
Лакцы	156545	178630	139732	161276	21544	15,4
Лезгины	411535	473722	336698	385240	48542	14,4
Таты	2303	1585	825	456	-369	-44,7
Табасаранцы	131785	146360	110152	118848	8696	7,9
Ногайцы	90666	103660	38168	40407	2239	5,9
Рутульцы	29929	35240	24298	27849	3551	14,6
Русские	115889107	111016896	120875	104020	-16855	-13,9
Цахуры	10366	12769	8168	9771	1603	19,6
Чеченцы-аккинцы	218	76	116	15	-101	-87,1
Всего	119119629	114610704	2463770	2778986	315216	12,8
Итого	119426343	114926715	2759656	3084894	325238	11,8

Приведенные в таблице данные свидетельствуют об отсутствии объективных критериев отнесения отдельных народов к коренным малочисленным народам, что обуславливает необходимость внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации.

Исследование вышеуказанных статистических данных позволяет сделать вывод о том, что использование численного критерия не отвечает законодательству о гарантиях прав коренных малочисленных народов. С одной стороны, социально-экономическое развитие территории должно положительно влиять на темпы роста численности населения и может устранить «малочисленность» отдельных народов, с другой стороны, отсутствие социально-экономического развития может стать причиной сокращения численности народов, и создать предпосылки для приобретения ими статуса коренных малочисленных народов.

Признак № 4 – «Осознающие себя самостоятельными этническими общностями»

По данным Росстата², методология проведения переписи населения предусматривает неукоснительное соблюдение статьи 26 Конституции в части самоопределения населения при указании национальной принадлежности и родного языка респондентами Всероссийской переписи населения. При всероссийских переписях населения национальная принадлежность населения указывается самими опрашиваемыми на основе самоопределения и записывается переписными работниками строго со слов опрашиваемых.

До принятия Конституции национальность гражданина определялась на основании национальной принадлежности родителей, указанной в их удостоверениях личности.

Так, согласно пункту 3 Положения о паспортной системе в СССР, утвержденному постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 года № 677, в паспорт гражданина СССР образца 1974 года³ вносятся сведения о личности гражданина, включающие в себя национальность. Запись о национальности в паспорте производится соответственно национальности родителей. Если родители принадлежат к разным национальностям, то при выдаче впервые паспорта национальность записывается по национальности отца или матери, в зависимости от желания получателя паспорта. В дальнейшем запись о национальности изменению не подлежит.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте

² Письмо Росстата от 12 июля 2018 года № МС-08-2/1658-мв.

³ Документ признан действительным до 1 июля 2009 года (постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2009 года № 153).

гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» с 1 октября 1997 года стали выдаваться паспорта гражданина Российской Федерации, не содержащие сведения о национальной принадлежности гражданина.

Согласно положениям Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» национальность указывается в соответствующих документах по желанию заявителя при государственной регистрации рождения, заключения и расторжения брака, усыновления, установления отцовства, перемены имени и смерти.

Согласно подпункту «б» пункта 1 поручения Президента Российской Федерации от 28 июля 2017 года № Пр-1710 Правительству Российской Федерации в срок до 1 марта 2018 года поручено обеспечить доработку проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование порядка отнесения граждан к коренным малочисленным народам Российской Федерации. По информации, представленной депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – президентом Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации Ледковым Г.П. (вх. № 4086 от 27 апреля 2018 года), данное поручение не выполнено.

Таким образом, нормативно установленный порядок идентификации национальной принадлежности граждан Российской Федерации в настоящее время отсутствует. Следовательно, любой гражданин Российской Федерации может заявить о принадлежности к коренному малочисленному народу, что снижает достоверность данных переписи населения в части национального состава населения Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 5 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» федеральные органы государственной власти имеют право оказывать малочисленным народам в установленном Правительством Российской Федерации порядке целевую поддержку за счет средств федерального бюджета, направленную на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов, осуществлять контроль за использованием указанных средств.

Принимая во внимание, что понятие «социально-экономическое и культурное развитие» подразумевает широкий спектр целевой направленности

государственной поддержки, можно констатировать неограниченную целевую направленность ее реализации.

1.2. Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации общин КМНС») установил общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

При этом до 14 декабря 2007 года⁴ норма, регламентирующая создание некоммерческих организаций в форме общин коренных малочисленных народов Российской Федерации в Федеральном законе от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», отсутствовала.

Согласно первоначальной редакции статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации общин КМНС» одними из видов помощи, которые могут оказываться коренным малочисленным народам, являлись:

- предоставление налоговых льгот и преимуществ;
- целевое финансирование региональных и местных программ сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

Начиная с 1 января 2005 года, указанные положения утратили силу⁵.

Кроме того, вопросы, затрагивающие интересы общин малочисленных народов, должны были решаться органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с учетом мнения общин малочисленных народов.

Таким образом, формы поддержки коренных малочисленных народов в виде предоставления налоговых льгот и преимуществ, целевого финансирования региональных и местных программ сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также участия общин в государственном и муниципальном управлении были упразднены.

⁴ Вступление в силу Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 300-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях».

⁵ В связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

1.3. Согласно Налоговому кодексу Российской Федерации в исследуемом периоде в части коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации наряду с общими положениями действовали особые налоговые правила, в том числе:

- объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд, представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не признаются объектами налогообложения в количестве (объеме), добываемом для удовлетворения личных нужд, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (пункт 2 статьи 333)⁶;
- физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов – в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, освобождены от уплаты земельного налога (пункт 7 статьи 395)⁷;
- доходы (за исключением оплаты труда работников), получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке семейных (родовых) общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла, не подлежат обложению страховыми взносами (подпункт 4 пункта 1 статьи 422)⁸.

Таким образом, КМН Российской Федерации и их представители, проживающие на Севере, Сибири и Дальнем Востоке, находятся в разных экономических условиях по сравнению с КМН, проживающими на иных территориях Российской Федерации, следовательно, имеют разные правовые гарантии.

6 Начало действия с 1 января 2004 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 11 ноября 2003 года № 148-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации».

7 Начало действия с 1 января 2015 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29 ноября 2004 года № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».

8 Начало действия с 1 января 2017 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 3 июля 2017 года № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование».

1.4. В первоначальной редакции Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования КМНС») предусматривал, что коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на территориях традиционного природопользования могут выделяться участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя (статья 10). Начиная с 9 декабря 2008 года⁹, в указанной статье слова «осуществление промысла рыбы и морского зверя» заменены словами «рыболовство».

С 1 апреля 2015 года¹⁰ в статье 12 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования КМНС» исключена норма, содержащая правовые гарантии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в части предоставления им равноценных земельных участков и других природных объектов в случае их изъятия для государственных или муниципальных нужд и возмещения убытков, причиненных таким изъятием.

Статьей 12 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования КМНС» установлено, что лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляется возмещение за изъятое у них для государственных или муниципальных нужд имущество.

С 3 июля 2017 года¹¹ из статьи 11 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования КМНС» исключена норма, гарантирующая коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации предоставление в безвозмездное пользование земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий их традиционного природопользования.

⁹ Вступление в силу Федерального закона от 3 декабря 2008 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁰ Начало действия Федерального закона от 31 декабря 2014 года № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹¹ Начало действия Федерального закона от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации».

С 19 апреля 2009 года¹² к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесено утверждение перечней мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы, а также видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (часть 2 статьи 5 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»).

Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р.

Таким образом, в течение 8 лет со дня принятия Федерального закона «О территориях традиционного природопользования КМНС» имелась правовая неопределенность его применения в связи с отсутствием нормативно установленных мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

1.5. Согласно пункту 3 статьи 4 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в первоначальной редакции, далее – Федеральный закон «Об охране окружающей среды») исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации подлежат особой охране.

С 1 января 2015 года¹³ статья 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» изложена в новой редакции, в которой отсутствует норма об охране исконной среды обитания и мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

¹² Начало действия Федерального закона от 5 апреля 2009 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

¹³ Дата вступления в силу пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 21 июля 2014 года № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

1.6. Земельный кодекс Российской Федерации в части прав и гарантий коренных малочисленных народов содержит следующие правовые положения:

- в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и представителей других этнических общностей может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий (пункт 3 статьи 7);
- земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов (пункт 1 статьи 78);
- на землях природоохранного назначения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и представителей других этнических общностей могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов (пункт 5 статьи 97).

Вместе с тем первоначальная редакция Земельного кодекса Российской Федерации содержала также следующие правовые гарантии:

- при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могли проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов (пункт 3 статьи 31¹⁴);
- территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

14 Не действует с 1 марта 2015 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

относились к землям особо охраняемых природных территорий (пункт 1 статьи 95¹⁵).

Таким образом, в земельном законодательстве Российской Федерации произошли изменения, отменившие ряд положений, затрагивающих права и гарантии коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в части проведения сходов и референдумов по вопросам их жизнедеятельности. Кроме того, в Земельном кодексе Российской Федерации не учтены КМН, проживающие на иных территориях Российской Федерации.

1.7. Водный кодекс Российской Федерации в части прав и гарантий коренных малочисленных народов содержит следующие правовые положения:

- в качестве принципа водного законодательства и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов указано использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования (пункт 16 статьи 3);
- представители общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации входят в состав бассейновых советов, создаваемых в целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов (часть 3 статьи 29);
- лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общины в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности вправе использовать водные объекты для традиционного природопользования в соответствии с порядком, устанавливаемым органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (части 1, 2 статьи 54).

Вместе с тем до 6 августа 2017 года¹⁶ в Водном кодексе Российской Федерации действовала норма, согласно которой при использовании водного объекта для осуществления традиционного природопользования в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не требовались заключение

15 Не действует с 30 декабря 2013 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

16 Вступление в силу Федерального закона от 26 июля 2017 года № 208-ФЗ «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации».

договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование (пункт 11 части 3 статьи 11).

Таким образом, в водном законодательстве Российской Федерации произошли изменения, отменившие положение, упрощающее использование коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации водных объектов. Кроме того, в Водном кодексе Российской Федерации не учтены КМН, проживающие на иных территориях Российской Федерации.

1.8. Лесной кодекс Российской Федерации в части прав и гарантий коренных малочисленных народов содержит следующие правовые положения:

- в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный образ жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд, исходя из установленных нормативов (часть 2 статьи 30);
- в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, при использовании лесов обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни (статья 48).

Таким образом, в Лесном кодексе Российской Федерации не учтены КМН, проживающие на иных территориях Российской Федерации.

1.9. Анализ содержания Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 (далее – Стратегия) по признаку «коренные малочисленные народы» выявил шесть упоминаний о коренных малочисленных народах, одно из которых связано с оценкой реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 года № 909 (пункт 13 Стратегии).

Остальные пять положений Стратегии, касающихся коренных малочисленных народов, характеризуются следующими аспектами.

К вопросам государственной национальной политики Российской Федерации, требующим особого внимания государственных и муниципальных

органов, относится обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств (подпункт «б» пункта 5 Стратегии).

К основным принципам государственной национальной политики Российской Федерации относится обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни (подпункт «з» пункта 19 Стратегии).

К задачам в сфере государственной национальной политики Российской Федерации относятся:

- в части совершенствования государственного управления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации создание условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы (абзац «4» подпункта «а» пункта 21 Стратегии);
- в части обеспечения социально-экономических условий для эффективной реализации государственной национальной политики Российской Федерации:
 - содействие развитию народных промыслов и ремесел в целях увеличения занятости населения, в том числе на селе, в горных и других отдаленных районах, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (абзац «5» подпункта «г» пункта 21 Стратегии);
 - повышение уровня адаптированности традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов к современным экономическим условиям с учетом обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни (абзац «б» подпункта «г» пункта 21 Стратегии).

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 1226-р утвержден план мероприятий по реализации в 2013–2015 годах Стратегии (далее – План 2013–2015 годов). Осуществление контроля реализации Плана 2013–2015 годов возложено:

- на Министерство регионального развития Российской Федерации (осуществляло с 13 июля 2013 года по 16 декабря 2014 года);

- на Министерство культуры Российской Федерации (осуществляло с 17 декабря 2014 года по 14 сентября 2015 года);
- на Федеральное агентство по делам национальностей (осуществляло с 15 сентября 2015 года по 31 декабря 2015 года).

Анализ содержания текста Плана 2013–2015 годов выявил в нем шесть мероприятий, касающихся коренных малочисленных народов, из которых только одно имеет прямую взаимосвязь с задачей Стратегии по созданию условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы (абзац «4» подпункта «а» пункта 21 Стратегии). Так, в пункте 6 Плана 2013–2015 годов указано мероприятие «Привлечение к работе в общественных советах, иных экспертно-консультативных органах при заинтересованных федеральных органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации представителей национальных общественных объединений».

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 года № 2648-р утвержден план мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии (далее – План 2016–2018 годов). Осуществление контроля реализации Плана 2016–2018 годов было возложено на Федеральное агентство по делам национальностей (далее – ФАДН России).

Анализ содержания Плана 2016–2018 годов выявил в нем пять мероприятий, касающихся коренных малочисленных народов, из которых только одно имеет прямую взаимосвязь с задачей Стратегии по повышению уровня адаптированности традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов к современным экономическим условиям с учетом обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни (абзац «6» подпункта «г» пункта 21 Стратегии). Так, в пункте 18 Плана 2016–2018 годов указано мероприятие «Мониторинг мер поддержки социально-экономического и этнокультурного развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

В исследуемом периоде государственная поддержка коренных малочисленных народов оказывалась Федеральным агентством по делам национальностей в рамках следующих государственных программ Российской Федерации:

- в 2015–2016 годах по государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы, утвержденной

постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 317 (далее – госпрограмма № 11);

- в 2017–2018 годах по государственной программе Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 года № 1532 (далее – госпрограмма № 46).

Госпрограммой № 11 (подпрограмма 7) в части коренных малочисленных народов предусмотрены следующие мероприятия:

- выработка и реализация государственной национальной политики;
- государственная поддержка экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Госпрограммой № 11 (подпрограмма 7) в части коренных малочисленных народов предусмотрены следующие целевые показатели (индикаторы):

- удельный вес населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;
- уровень зарегистрированной безработицы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Госпрограммой № 46 (подпрограмма 4) в части коренных малочисленных народов предусмотрены следующие мероприятия:

- содействие участию коренных малочисленных народов Российской Федерации в решении вопросов государственного и местного управления;
- сохранение культур и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- повышение качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Госпрограммой № 46 (подпрограмма 4) в части коренных малочисленных народов предусмотрены следующие целевые показатели (индикаторы):

- динамика численности участников культурно-досуговых мероприятий, проводимых в субъектах Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы, по отношению к соответствующему показателю 2016 года (действовал до 1 января 2018 года);
- количество участников мероприятий, направленных на сохранение культур и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- уровень доходов населения¹⁷ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В результате сравнительного анализа наименований мероприятий и целевых показателей (индикаторов) подпрограмм госпрограмм № 11 и № 46 с задачами Стратегии установлено примерное соответствие только первого мероприятия госпрограммы № 46 и задачи Стратегии по созданию условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы (абзац «4» подпункта «а» пункта 21 Стратегии).

При этом наименования мероприятий и целевых показателей (индикаторов) подпрограмм госпрограмм № 11 и № 46 не соответствуют наименованиям мероприятий и индикаторов Плана 2016–2018 годов.

Таким образом, в результате сравнительного анализа смысловых и лексических связей положений нормативных правовых актов установлено, что задачам Стратегии соответствует одно мероприятие Плана 2013–2015 годов, одно мероприятие Плана 2016–2018 годов и одно мероприятие госпрограммы. Наименования остальных мероприятий планов, а также мероприятий и целевых показателей (индикаторов) госпрограмм, касающихся коренных малочисленных народов, не соответствуют задачам Стратегии. Кроме того, План 2013–2015 годов и План 2016–2018 годов, а также госпрограмма № 46 не содержат мероприятия по обеспечению конституционных гарантий прав коренных малочисленных народов, а также не предусматривают выделение бюджетных ассигнований на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

¹⁷ Определяется на основе официальных статистических данных территориальных органов Росстата.

Цель 2. Оценка фактической поддержки, оказанной коренным малочисленным народам Российской Федерации за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников

2. В ходе анализа расходов на реализацию мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, государственными программами (подпрограммами), федеральными и региональными целевыми программами, а также в ходе проведенной оценки ожидаемых результатов установлено следующее.

2.1. В исследуемом периоде в рамках госпрограмм № 11 и № 46 из федерального бюджета осуществлялась поддержка коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, что не соответствует принципу Стратегии, согласно которому обеспечение гарантий прав предусмотрено для всех коренных малочисленных народов Российской Федерации (подпункт «з» пункта 19 Стратегии).

В рамках реализации мероприятий государственных программ № 11 и № 46 в исследуемом периоде с субъектами Российской Федерации заключались соглашения о предоставлении из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в соответствии с правилами, утвержденными постановлениями Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 217 и от 29 декабря 2016 года № 1532.

В результате анализа соглашений установлено, что в соглашениях 2015–2016 годов мероприятия не соответствуют задачам Стратегии, а в соглашениях 2017–2018 годов мероприятия не конкретизированы и изложены в более широком понимании, чем задачи Стратегии, что обуславливает риски потери целевой ориентации государственной поддержки и объективности контроля использования бюджетных средств.

Сведения о количестве субъектов Российской Федерации, с которыми заключены соглашения о предоставлении субсидии из федерального

бюджета, и количестве мероприятий, содержащихся в соответствующих соглашениях, представлены в таблице:

(ед.)

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Количество субъектов	26	18	23	27	27	27
Количество мероприятий	85	45	56	71	-	-

Из представленных в таблице данных следует, что в исследуемом периоде соглашения заключались не со всеми субъектами Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, что подтверждает вывод о несоответствии принципу Стратегии, согласно которому обеспечение гарантий прав предусмотрено для всех коренных малочисленных народов Российской Федерации (подпункт «з» пункта 19 Стратегии). При этом в соглашениях 2017 и 2018 годов мероприятия не указаны.

Сведения об объеме субсидий, предоставленных в 2013–2018 годах из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	Всего	В том числе					
		2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Минрегион России	23831,1	238831,1	-	-	-	-	-
Минкультуры России	431586,5	-	228000,0	203586,5	-	-	-
ФАДН России	371135,1	-	-	-	142158,9	119777,5	109198,7
Итого	1041552,7	238831,1	228000,0	203586,5	142158,9	119777,5	109198,7

Из представленных в таблице данных следует, что объем поддержки из федерального бюджета уменьшился в исследуемом периоде на 129632,3 тыс. рублей (в 2,2 раза) и составил в 2018 году 109198,7 тыс. рублей.

Сведения о совокупном объеме финансового обеспечения реализации мероприятий по экономическому и социальному развитию КМНС

в 2013–2018 годах в соответствии с соглашениями представлены в следующей таблице:

(тыс. руб.)

	Общий объем финансирования	В том числе		
		из федерального бюджета	из бюджетов субъектов Российской Федерации	из бюджетов муниципальных образований
2013 г.	627774,9	238831,1	339080,3	49863,4
2014 г.	502382,7	228000,0	249404,4	24978,3
2015 г.	542153,8	203586,5	325566,1	13001,1
2016 г.	410735,6	142158,9	254252,7	14324,0
2017 г.	513101,7	119777,5	383320,8	10003,5
2018 г.	177997,0	109198,7	68798,3	0,0
Всего	2774145,7	1041552,7	1620422,6	112170,3

Из представленных в таблице данных следует, что общий объем финансирования уменьшился в исследуемом периоде на 449777,9 тыс. рублей (в 3,5 раза). Наибольший объем финансирования (58,4 % общего объема) предоставлен из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Сведения о кассовом исполнении субсидий в 2013–2017 годах, предоставленных из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, представлены в таблице:

Период	Предусмотрено бюджетных ассигнований, тыс. руб.	Объем субсидий, тыс. руб.	Кассовое исполнение, тыс. руб.	Остаток средств, тыс. руб.	% кассового исполнения
2013 г.	240000,0	238831,0	238831,1	1168,9	99,5
2014 г.	228000,0	228000,0	228000,0	0,0	100,0
2015 г.	205200,0	203586,5	187440,7	17759,3	91,3
2016 г.	142158,9	142158,9	132752,9	9406,0	93,4
2017 г.	119777,5	119777,5	119579,2	198,3	99,8
Итого	935136,4	932353,9	906603,9	28532,5	96,9

Из представленных в таблице данных следует, что кассовое исполнение субсидий из федерального бюджета в исследуемом периоде составило

в среднем 96,9 % предусмотренных бюджетных ассигнований. Дебиторская задолженность отсутствует. Неиспользованный остаток средств составил 28532,5 тыс. рублей, из которого часть средств, неиспользованных в 2015 году, в сумме 14320,1 тыс. рублей предоставлена в 2016 году Ямало-Ненецкому автономному округу, а остальные средства в сумме 14212,4 тыс. рублей перечислены в доход федерального бюджета.

Отчеты об использовании субсидий представлялись субъектами Российской Федерации в исследуемом периоде по формам, установленным соответствующими приказами федеральных органов исполнительной власти: приказами Министерства регионального развития Российской Федерации от 21 декабря 2011 года № 593, от 10 января 2014 года № 3; приказами Министерства культуры Российской Федерации от 24 февраля 2015 года № 286, приказом ФАДН России от 14 сентября 2015 года № 43; приказами Министерства финансов Российской Федерации от 27 октября 2016 года № 195н, от 13 декабря 2017 года № 232н.

Согласно отчетам об использовании субсидий, представленных бюджетам субъектов Российской Федерации в исследуемом периоде, субсидии использованы на мероприятия, указанные в соответствующих соглашениях.

Вместе с тем используемые в госпрограммах № 11 и № 46 показатели (индикаторы) не позволяют определить результативность использования субсидий, так как, во-первых, не соответствуют задачам Стратегии, во-вторых, не взаимоувязаны с мероприятиями, указанными в соглашениях о предоставлении субсидий, а также с мероприятиями и целевыми показателями (индикаторами) региональных программ, в-третьих, не имеют объективных количественных и качественных критериев оценки, в том числе по данным Росстата.

2.2. В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ осуществления полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации в части предмета экспертно-аналитического мероприятия, в результате которого установлено следующее.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», пунктом 5.2.68 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1219, установление порядка ведения

государственного кадастра особо охраняемых природных территорий относится к полномочиям Минприроды России.

Порядок ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территории утвержден приказом Минприроды России от 19 марта 2012 года № 69 (далее – Порядок).

Согласно пункту 3 Порядка государственный кадастр особо охраняемых природных территорий является систематизированным сводом документированной информации об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения. Пунктом 5 Порядка установлено, что под ведением государственного кадастра особо охраняемых природных территорий понимается совокупность действий, включающих в себя свод, структурирование, хранение, накопление, обобщение информации об особо охраняемых природных территориях и учет таких территорий.

При этом в соответствии с подпунктом «а» пункта 7 Порядка Минприроды России осуществляет ведение государственного кадастра особо охраняемых природных территорий только федерального значения.

Ведение сводного государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, включающего информацию об особо охраняемых природных территориях федерального, регионального и местного значения, законодательством Российской Федерации не установлено.

По представленным Минприроды России данным 4 общины коренных малочисленных народов арендовали земельные участки для пастбищ на особо охраняемых природных территориях федерального значения в Приморском крае и Ненецком автономном округе.

2.3. В результате анализа информации, содержащейся в разделе «Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях» информационного портала Министерства юстиций Российской Федерации и в информационном ресурсе «СПАРК-Интерфакс», составлен реестр 1209 общин коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее – реестр). Актуальность реестра подтверждена Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия руководителям 1209 общин коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее – организации) направлены уведомления, в которых содержалась просьба о предоставлении статистической и аналитической информации.

По состоянию на 1 октября 2018 года получены ответы от 165 организаций (13,6 %) и 35 субъектов Российской Федерации. Из писем, направленных почтовой связью 1209 организациям, 305 писем вернулось с пометкой «Истек срок хранения» и «Отсутствие адресата по указанному адресу», по остальным 740 организациям информация не представлена.

Аналогичные уведомления направлены высшим должностным лицам 35 субъектов Российской Федерации, указанных в постановлениях Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» и от 28 марта 2001 года № 236 «О постановлении Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 года № 191» (об особенностях применения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в Республике Дагестан, установившего перечень коренных малочисленных народов Республики Дагестан).

В ответах субъектов Российской Федерации представлена информация по 1582 организациям, получившим финансовую поддержку в исследуемом периоде (дополнительно 373 организации, не включенные в реестр из 1209 общин).

По данным ФНС России, на 1 января 2018 года из 1209 общин имели юридическую дееспособность 1176 (не ликвидированы и не находились в стадии ликвидации). При этом у 43 организаций изменился юридический адрес, а 33 организации не представили бухгалтерскую (финансовую) отчетность за 2017 год в налоговые органы в установленном порядке, из них: 19 организаций исключены из ЕГРЮЛ, 11 – ликвидированы по решениям судов и 1 организация прекратила свою деятельность при присоединении. Указанное может обосновывать отсутствие от них ответов с запрашиваемой информацией о финансовой поддержке в 2013–2018 годах.

Таким образом, 966 организаций не направили ответы в Счетную палату, что может свидетельствовать об их не вовлеченности в программы государственной поддержки. Указанный вывод подтверждается данными опроса «Оцените результаты государственной поддержки коренных малочисленных народов Российской Федерации в период 2013–2018 годов», проведенного Счетной палатой Российской Федерации с 1 мая по 1 декабря 2018 года, в котором приняли участие всего 22 респондента.

В результате обработки полученной информации установлено следующее.

В 2013–2018 годах финансовую поддержку за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных источников поддержку получили 714 организаций, в том числе: в 2013 году – 326 организаций; в 2014 году – 326 организаций; в 2015 году – 353 организации; в 2016 году – 362 организации; в 2017 году – 363 организации; в первом полугодии 2018 года – 192 организации.

Сведения о финансировании организаций в 2013–2018 годах представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	Общий объем средств	В том числе за счет			
		федерального бюджета	бюджета субъекта РФ	местного бюджета	иных источников
Республика Алтай	428,3	360,0	68,3	0,0	0,0
Республика Бурятия	9461,0	7173,9	1880,6	402,8	3,7
Республика Дагестан	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Карачаево-Черкесская Республика	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Республика Карелия	6823,1	1944,0	2155,1	127,5	2596,5
Республика Коми	200,0	0,0	0,0	200,0	0,0
Республика Саха (Якутия)	142118,5	50324,8	69274,1	9864,4	12655,2
Республика Тыва	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Удмуртская Республика	4423,6	0,0	1224,8	3168,8	30,0
Республика Хакасия	877,3	0,0	877,3	0,0	0,0
Алтайский край	2981,6	0,0	2981,6	0,0	0,0
Забайкальский край	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Камчатский край	83098,7	42340,3	28258,8	8138,4	4361,2
Краснодарский край	12757,6	3974,2	8783,4	0,0	0,0
Красноярский край	74204,8	897,3	67125,4	6155,1	27,0
Приморский край	13311,4	119,6	24,4	4587,4	8580,0
Хабаровский край	30250,1	594,8	21376,5	4627,5	3651,3
Амурская область	59005,5	14058,9	44946,6	0,0	0,0
Архангельская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Вологодская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

	Общий объем средств	В том числе за счет			
		федерального бюджета	бюджета субъекта РФ	местного бюджета	иных источников
Иркутская область	77176,3	425,0	51715,8	1254,3	23781,2
Кемеровская область	19957,4	0,0	0,0	17741,4	2216,0
Ленинградская область	2030,8	0,0	2030,8	0,0	0,0
Магаданская область	12693,3	0,0	11875,0	818,3	0,0
Мурманская область	22608,0	5701,3	16906,7	0,0	0,0
Псковская область	21277,3	1589,1	19504,4	183,8	0,0
Сахалинская область	77144,2	4784,0	48415,6	4817,5	19127,1
Свердловская область	10476,4	0,0	0,0	176,4	10300,0
Томская область	2071,0	0,0	2071,0	0,0	0,0
Тюменская область	57544,0	1916,5	39156,7	4976,9	11493,9
Челябинская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ненецкий автономный округ	46434,4	0,0	46246,9	187,5	0,0
Ханты-Мансийский автономный округ	226389,3	970,0	217393,4	4125,1	3900,8
Чукотский автономный округ	958756,5	20577,8	934694,8	91,5	3392,4
Ямало-Ненецкий автономный округ	920097,9	0,0	437149,9	15021,6	467926,4
Итого	2894598,3	157751,5	2076137,9	86666,2	574042,7

Из представленных в таблице данных следует, что общий объем средств, полученных организациями в исследуемом периоде, составил 2894598,3 тыс. рублей. При этом финансирование организаций составило в 2013 году 426997,1 тыс. рублей, в 2014 году – 433221,3 тыс. рублей, в 2015 году – 454971,7 тыс. рублей, в 2016 году – 571189,9 тыс. рублей, в 2017 году – 679311,9 тыс. рублей, в первом полугодии 2018 года – 328906,4 тыс. рублей. С 2013 по 2017 год объем финансирования увеличился на 252314,8 тыс. рублей (на 59,1 процента).

Удельный вес объемов финансовой поддержки в исследуемом периоде составил: 71,7 % – из бюджетов субъектов Российской Федерации; 16,6 % – из иных источников; 5,4 % – из федерального бюджета; 3,2 % – от коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей, 3,0 % – из местных бюджетов.

Наибольший объем финансовой поддержки в исследованном периоде оказан организациям Чукотского, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского

автономных округов – 33,1 %, 31,8 % и 7,8 % от общего объема финансирования соответственно.

При этом наибольшее количество организаций, получивших поддержку в исследуемом периоде, указано в Камчатском крае, Республике Саха (Якутия) и Сахалинской области – 23,1 %, 11,8 % и 10,4 % от общего количества соответственно.

Средний объем средств, полученных одной организацией, составил: в 2013 году – 1309,8 тыс. рублей; в 2014 году – 1328,9 тыс. рублей; в 2015 году – 1288,9 тыс. рублей; в 2016 году – 1577,9 тыс. рублей; в 2017 году – 1871,4 тыс. рублей; в первом полугодии 2018 года – 1713,1 тыс. рублей. С 2013 по 2017 год средний объем средств, полученных одной организацией, увеличился на 561,6 тыс. рублей (на 42,9 процента).

Наибольшее количество организаций, получивших поддержку в исследуемом периоде, установлено в Камчатском крае – 164 организации, при этом общий объем поддержки составил 83098,7 тыс. рублей. Наибольший объем поддержки в сумме 958756,5 тыс. рублей установлен в Чукотском автономном округе, при этом поддержку получили 17 организаций.

В исследуемом периоде 6 раз (ежегодно) получали поддержку 83 организации (11,6 % от общего числа получивших поддержку организаций), 5 раз – 74 организации (10,4 %), 4 раза – 59 организаций (8,3 %), 3 раза – 88 организаций (12,3 %), 2 раза – 145 организаций (20,3 %), 1 раз – 265 организаций (37,1 процента).

Анализ данных субъектов Российской Федерации и организаций показал, что финансовая поддержка в основном предоставлялась организациям на:

- осуществление традиционных видов хозяйственной деятельности (оленоводство, рыболовство, сбор дикоросов), включая укрепление материально-технической базы организаций коренных малочисленных народов за счет приобретения автотранспортных средств, лодок, бензопил, станков и иных инструментов, а также компьютеров и средств связи;
- организацию культурно-массовых и просветительских мероприятий;
- транспортное обслуживание.

Анализ отчетов субъектов Российской Федерации об исполнении соглашений о предоставлении субсидий показал, что субсидии направлялись на строительство, ремонт и реконструкцию объектов социальной инфраструктуры,

укрепление материально-технической базы и развитие образования, культуры, здравоохранения.

Таким образом, реализация вышеуказанных мероприятий не влияет на достижение показателей (индикаторов) госпрограмм № 11 и № 46.

В результате сравнительно анализа данных об использовании средств федерального бюджета, представленных субъектами Российской Федерации и организациями, а также данных об использовании субсидий установлено их существенное несоответствие между собой.

Сведения о распределении бюджетных ассигнований из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансовой поддержки коренных малочисленных народов в 2013–2018 годах представлены в таблице:

(тыс. руб.)

	Объем средств федерального бюджета в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидии	Объем средств федерального бюджета, направленный на поддержку общин коренных малочисленных народов	Отклонение
Республика Алтай	70923,4	360,0	70563,4
Республика Бурятия	32202,0	7173,9	25028,1
Республика Дагестан	0,0	0,0	0,0
Карачаево-Черкесская Республика	0,0	0,0	0,0
Республика Карелия	17683,8	1944,0	15739,8
Республика Коми	2788,3	0,0	2788,3
Республика Саха (Якутия)	98536,5	50324,8	48211,7
Республика Тыва	12480,2	0,0	12480,2
Удмуртская Республика	0,0	0,0	0,0
Республика Хакасия	4768,3	0,0	4768,3
Алтайский край	6904,2	0,0	6904,2
Забайкальский край	7421,1	0,0	7421,1
Камчатский край	93454,8	42340,3	51114,5
Краснодарский край	0,0	3974,2	-3974,2
Красноярский край	60224,9	897,3	59327,6
Приморский край	2779,0	119,6	2659,4

	Объем средств федерального бюджета в соответствии с соглашениями о предоставлении субсидии	Объем средств федерального бюджета, направленный на поддержку общин коренных малочисленных народов	Отклонение
Хабаровский край	78854,4	594,8	78259,6
Амурская область	8468,4	14058,9	-5590,5
Архангельская область	0,0	0,0	0,0
Вологодская область	1315,8	0,0	1315,8
Иркутская область	8916,0	425,0	8491,0
Кемеровская область	51359,8	0,0	51359,8
Ленинградская область	558,5	0,0	558,5
Магаданская область	39420,9	0,0	39420,9
Мурманская область	8174,5	5701,3	2473,2
Псковская область	0,0	1589,1	-1589,1
Сахалинская область	8593,4	4784,0	3809,4
Свердловская область	758,3	0,0	758,3
Томская область	9186,8	0,0	9186,8
Тюменская область	2283,1	1916,5	366,6
Челябинская область	0,0	0,0	0,0
Ненецкий автономный округ	51197,5	0,0	51197,5
Ханты-Мансийский автономный округ	68503,1	970,0	67533,1
Чукотский автономный округ	210425,4	20577,8	189847,6
Ямало-Ненецкий автономный округ	83370,3	0,0	83370,3
Итого	1041552,7	157751,5	883801,3

Из представленных в таблице данных следует, что в исследуемом периоде субъектами Российской Федерации за счет средств федерального бюджета непосредственно организациям предоставлена поддержка на общую сумму 157751,5 тыс. рублей (15,1 % объема субсидий из федерального бюджета). Таким образом, значительная часть субсидий из федерального бюджета расходуется без непосредственного участия коренных малочисленных народов, что не соответствует задаче Стратегии в части создания условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы (абзац «4» подпункта «а» пункта 21 Стратегии).

Данный вывод подтверждается отсутствием в стратегических планах развития муниципальных образований и территорий в субъектах Российской Федерации, входящих в Арктическую зону (входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов), положений, учитывающих интересы коренных малочисленных народов.

Выводы

Результаты экспертно-аналитического мероприятия свидетельствуют о существенных рисках недостижения целей и задач Стратегии в части обеспечения прав коренных малочисленных народов.

1. Анализ действующих нормативных правовых актов Российской Федерации выявил несовершенство ряда положений, касающихся коренных малочисленных народов.

1.1. Частью 1 статьи 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ установлено определение понятия КМН Российской Федерации.

Однако Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255, и постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2001 года № 236 о перечне коренных малочисленных народов Республики Дагестан включают в себя народы, не соответствующие понятию КМН, установленному Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ.

Не соответствие перечней понятию КМН, установленному законодательством, формирует риски оказания финансовой поддержки представителям народов, не относящихся к КМН, и обуславливает необходимость приведения нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в соответствие с понятием КМН, определенным Федеральным законом № 82-ФЗ.

1.2. Анализ налогового, земельного, лесного, водного законодательства Российской Федерации в исследуемом периоде свидетельствует об изменении объема правовых гарантий КМН. В результате правовые гарантии КМН

Севера, Сибири и Дальнего Востока отличаются от правовых гарантий КМН, проживающих на иных территориях.

Отсутствие унифицированных подходов к обеспечению правовых гарантий КМН формирует риски негативного отношения КМН к их государственной поддержке, что свидетельствует о необходимости уточнения понятия КМН и установления возможных критериев отнесения народов Российской Федерации к КМН.

1.3. Мероприятия и целевые показатели (индикаторы) подпрограммы 4 госпрограммы № 46 не соответствуют задачам Стратегии, а также мероприятиям и индикаторам Плана 2016–2018 годов.

Так, основное мероприятие 4.1 «Содействие участию КМН Российской Федерации в решении вопросов государственного и местного управления» подпрограммы 4 госпрограммы № 46 сформировано с учетом задачи по совершенствованию государственного управления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации Стратегии. Однако показатели (индикаторы) госпрограммы № 46, взаимоувязанные с указанным мероприятием, отсутствуют.

Для контроля исполнения мероприятия «Мониторинг мер поддержки социально-экономического и этнокультурного развития КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» Плана мероприятий установлен индикатор «Уровень зарегистрированной безработицы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМН». Следует отметить, что указанный индикатор отсутствует в перечне индикаторов (показателей) подпрограммы 4 госпрограммы № 46.

Отсутствие увязки мероприятий и целевых показателей (индикаторов) подпрограммы 4 госпрограммы № 46 с задачами Стратегии и Планом 2016–2018 годов формирует риски недостижения задач, установленных Стратегией (с учетом изменений, внесенных Указом Президента Российской Федерации от 6 декабря 2018 года № 703), и требует внесения изменений в госпрограмму № 46 в части мероприятий и целевых показателей (индикаторов) подпрограммы 4.

1.4. Порядком ведения государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, утвержденным приказом Минприроды России от 19 марта 2012 года № 69, формирование и ведение сводного государственного кадастра особо охраняемых природных территорий, включающего информацию об особо охраняемых природных территориях федерального,

регионального и местного значения, законодательством Российской Федерации не установлено.

Отсутствие правовых оснований ведения сводного государственного кадастра особо охраняемых природных территорий формирует риски снижения правовых гарантий КМН в части сохранения и защиты их исконной среды обитания и обуславливает необходимость внесения изменений в указанный порядок.

2. В результате анализа расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий, касающихся государственной поддержки КМН, установлено следующее.

2.1. В соглашениях о предоставлении субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку социально-экономического развития КМН Севера, Сибири и Дальнего Востока, заключенные ФАДН России в 2017–2018 годах, мероприятия не конкретизированы и изложены в более широком понимании, чем задачи Стратегии, что обуславливает риски потери целевой ориентации государственной поддержки и объективности контроля использования бюджетных средств.

2.2. В исследуемом периоде субъектами Российской Федерации за счет средств федерального бюджета непосредственно организациям КМН предоставлена поддержка на общую сумму 157751,5 тыс. рублей (15,1 % объема субсидий из федерального бюджета).

Таким образом, значительная часть субсидий из федерального бюджета расходуется без непосредственного участия КМН, что не соответствует задаче Стратегии в части создания условий для участия КМН в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы (абзац «4» подпункта «а» пункта 21 Стратегии).

2.3. Из 1209 организаций КМН 968 организаций (80,1 %) не направили информацию в Счетную палату в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия, что может свидетельствовать об их не вовлеченности в программы государственной поддержки, что подтверждается опросом «Оцените результаты государственной поддержки КМН в период 2013–2018 годов», проведенном Счетной палатой Российской Федерации с 1 мая по 1 декабря 2018 года.

Предложения

1. Направить копию отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Федеральное агентство по делам национальностей.
2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.