
ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА

ПРАВО КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
НА ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ
(НА ПРИМЕРЕ ОХОТЫ)¹

© 2016 г. Владимир Алексеевич Кряжков²

В статье анализируется законодательство о традиционном природопользовании коренных малочисленных народов с акцентом на регулирование отношений, связанных с осуществлением данными народами традиционной охоты, дается правовая оценка складывающейся в этой сфере правоприменительной практике.

The article analyzes the legislation on traditional land use of indigenous peoples with emphasis on the regulation of relations connected with the implementation of these peoples traditional hunting provides a legal appraisal of the emerging in the field of law enforcement.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, федеральное законодательство о традиционном природопользовании, право на традиционное природопользование и традиционную охоту, учет культурных особенностей в правоприменении.

Key words: indigenous peoples, the Federal law on traditional land use, right to traditional lands and traditional hunting, cultural sensitivity in law enforcement.

Уголовные дела в контексте
традиционного природопользования

Поводом для написания данной статьи стала практика применения законодательства о традиционном природопользовании коренных малочисленных народов³ в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края. В частности, внимание автора привлек приговор мирового судьи от 16 июня 2015 г. по делу А.С. Порбина – представителя северного народа (нганасанина), который был обвинен в совершении преступления, предусмотренного п. “б” ч. 1 ст. 258 УК РФ – незаконная охота, если это де-

яние совершено с применением механического средства. Ему было назначено наказание в виде денежного взыскания штрафа в размере 100 тыс. руб. с освобождением от указанного наказания по амнистии. При этом преступными рассматривались действия названного лица, состоявшие в том, что он, реализовав свое право на добычу оленя в пределах квоты для коренных народов, сверх этого по просьбе сестры и большого племянника, имеющих также право на традиционное природопользование, дополнительно добыл для них оленей, не выходя за установленный их лимит. В мотивировочной части приговора указывалось, что право на отстрел оленей не может кому-либо передаваться и, соответственно, все, что было добыто А.С. Порбиным для родственников, не признавалось традиционной охотой, требовало специального разрешения, которого у охотника не было. Именно в этой части его действия квалифицировались как незаконная охота.

Схожие характеристики имеет и дело Г.К. Щукина, являющегося президентом местной Ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера названного муниципального района, которому в апреле 2016 г. было предъявлено обвинение в совершении того же преступления, предусмотренного п. “а”, “б” ч. 1 ст. 258 УК РФ. Его суть, по версии следствия, заключалась в том, что обвиняемый ввел в заблуждение руководителей общин коренных малочисленных народов, разъяснив им правомочность

¹ При написании статьи использовалась нормативно-правовая база СПС “КонсультантПлюс”.

In the preparation of this article was used legal database “ConsultantPlus”.

² Профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru)

Vladimir Kryazhkov, professor of Constitutional and Administrative Law, National research University “Higher school of Economics”, Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru)

³ В настоящей статье под коренными малочисленными народами (коренными народами, народами Севера) понимаются коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации согласно их Перечню, утвержденному Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-р (см.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 17 (Ч. 2). Ст. 1905).

добычи диких оленей в пределах установленных квот для лиц, относящихся к данным народам (в режиме охоты в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности – традиционной охоты). Причем отстрел этих оленей, полагал президент Ассоциации, мог производиться не только каждым из них самостоятельно, но и по решению общины уполномоченным охотником – членом общины. Общины так и поступили, а Г.К. Щукин стал фигурантом дела, совершившим названное выше преступление “посредством” руководителей общин с использованием их охотничьих орудий и снегоходов, а также организации реализации добытых оленей. Обвинение строилось на том, что члены общины вправе только персонально осуществлять традиционную охоту, а община не может собственным решением делегировать их право вести отстрел оленей одному из своих членов в интересах каждого и общины в целом. Можно отметить, что мировой судья, рассмотрев в предварительном слушании материалы данного дела, пришел к выводу, что в обвинительном акте не раскрыта объективная сторона вменяемого Г.К. Щукину преступления и сам акт составлен с существенными нарушениями требований УПК РФ. С учетом этого было вынесено постановление от 11 мая 2016 г. о возврате прокурору Таймырского района указанного уголовного дела для устранения отмеченных нарушений закона. Прокурор обжаловал данное решение в районный суд⁴. Процесс пока не завершен.

Для того чтобы дать правильную оценку подобной практике, необходимо проанализировать действующее законодательство в сфере традиционного природопользования, ответить на вопросы о том, что из себя представляет право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование, в том числе на охоту, каково его целевое назначение, кто является субъектом данного права, каков правовой режим его осуществления и т.д.

Международно-правовые основы традиционного природопользования

Конституция РФ гарантирует коренным малочисленным народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). При этом необходимо иметь в виду, что общепризнанные принципы и нормы международного права и меж-

дународные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15), а также то, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией (ч. 1 ст. 17).

Подобные установления предполагают, что Российское государство в своей политике по отношению к коренным народам учитывает международно-правовые требования, в том числе в части признания их права на традиционное природопользование. Необходимые ориентиры в этом плане содержат:

Конвенция МОТ № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах” (вступила в силу 5 сентября 1991 г.), которая признает за соответствующими народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимали (ст. 14), и увязывает с ними права коренных народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям, в том числе на участие в пользовании и управлении данными ресурсами и в их сохранении (ст. 15);

Декларация ООН 2007 г. о правах коренных народов, которая подтверждает и развивает приведенные положения Конвенции, в том числе относительно прав этих народов на исконные земли и иные природные ресурсы, на соблюдение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, на развитие и свободное занятие своей традиционной и другой экономической деятельностью, поддерживать и укреплять свою особую духовную связь с традиционно принадлежащими им или используемыми ими землями, территориями, водами, а также другими ресурсами, сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности “аборигенных” земель (территорий) и ресурсов (ст. 10, 11, 20, 25, 26, 29);

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. (ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г.⁵) ориентирует государства на сохранение традиционного образа жизни коренных народов, необходимость гарантировать его совмещение с нетрадиционными видами хозяйственной деятельности, создавать условия для воспроизводства и использования традиционных знаний коренного населения в целях сохранения устойчивого использования биологического разнообразия, в том числе посредством привлечения

⁴ При описании указанных дел использовались материалы из личного архива автора.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

данного населения к принятию решений по освоению природных ресурсов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных народов.

Эти идеи поддерживаются государствами и в контексте освоения Арктики. В Киркенесской декларации 2013 г. (подписана Российской Федерацией и другими странами – членами Совета Баренцева/Евроарктического региона) обращается внимание государств на необходимость обеспечить полное уважение и осуществление прав коренных народов на сохранение традиционного образа жизни, включая занятие охотой, рыболовством и оленеводством, в соответствии с их традициями и обычаями в рамках устойчивого управления ресурсами и международных обязательств (п. 9).

Право на традиционное природопользование как конституционное право коренных малочисленных народов

Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование имплицитно гарантируется положением Конституции РФ о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей как предмете совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. “м” ч. 1 ст. 72) с учетом, что данный образ жизни определяется как исторически сложившийся способ жизнеобеспечения этих общностей, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования и самобытной культуре (п. 2 ст. 1 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г.⁶). Полагаем также, что право на традиционное природопользование коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, имманентно включает в себе такие конституционные права человека и гражданина, как:

право каждого на жизнь (ст. 20), что предполагает возможность для представителей коренных малочисленных народов посредством рыболовства, охоты и оленеводства обеспечивать себя традиционной пищей (рыбой, мясом животных и птиц), имеющей исторически приоритетное значение в рационе питания северных народов;

охрана достоинства личности (ст. 21), что для представителей северных народов означает воз-

можность сохранять и защищать свою традиционную культуру и образ жизни, органичным элементом которых является традиционное природопользование;

право каждого на национальную принадлежность (ч. 1 ст. 26), которое может включать право лиц из числа коренных народов воспроизводить собственную этническую культуру и образ жизни, маркером которых являются традиционные виды хозяйственной деятельности: рыбалка, охота, оленеводство и др.;

право каждого на свободное использование своих способностей для экономической деятельности, не запрещенной законом (ч. 1 ст. 34), свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37), что естественным образом включает в себя право северных народов заниматься традиционной хозяйственной деятельностью, сохранять и передавать традиционные знания новой генерации своего сообщества;

право каждого владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами без ущерба для окружающей среды, нарушения прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36), что предполагает в том или ином виде признание прав северных народов в контексте их исторической и духовной связи с землями (территориями) традиционного проживания и жизнедеятельности, прав лиц, относящихся к этим народам, на сохранение среды обитания и традиционного природопользования с учетом прав и интересов иных лиц;

обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия (ч. 3 ст. 44), что позволяет трактовать традиционный образ жизни и традиционное природопользование как культурную ценность, сохранение и защита которой – обязанность каждого, в том числе собственно коренных народов и государства.

Таким образом, приведенные положения в своем единстве позволяют утверждать, что право коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на традиционное природопользование во всех своих проявлениях может рассматриваться как производное от этих положений конституционное право⁷. Подобное признание повышает его ценность и степень защиты, в том

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁷ Можно отметить, что Конституция Республики Саха (Якутия) непосредственно гарантирует права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы (ч. 5 ст. 5), права на владение и пользование этими ресурсами (ч. 2 ст. 42).

числе посредством конституционного правосудия с использованием, в частности, процедуры конституционной жалобы⁸.

Федеральное законодательство о традиционном природопользовании

Права коренных малочисленных народов на традиционное природопользование получают определенное развитие в федеральном законодательстве. В частности, Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации”:

гарантирует коренным малочисленным народам, их объединениям и лицам, относящимся к этим народам, в целях защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов, их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами (п. 1 ч. 1, ч. 2 ст. 8);

признает право лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, на льготы по землепользованию и природопользованию, установленные федеральным законодательством (п. 4 ч. 2 ст. 8);

устанавливает, что лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами, имеют право на замену военной службы альтернативной граждан-

ской службой в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом⁹ (ст. 9).

Для лучшего осуществления традиционного природопользования Федеральным законом “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г.¹⁰ предусмотрена возможность создания по инициативе коренных малочисленных народов и их общин федеральных, региональных и местных территорий традиционного природопользования как особо охраняемых территорий, имеющих специальный правовой режим природопользования. Нормативно допускается на особо охраняемых природных территориях – в национальных парках и природных заказниках, в пределах которых проживают коренные народы, выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания данных общностей и сохранение их традиционного образа жизни (Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” от 14 марта 1995 г.¹¹).

Федеральный закон “О животном мире” от 24 апреля 1995 г.¹² наделяет представителей коренных малочисленных народов в области использования животного мира особыми правами. В частности, признается, что они имеют:

право на использование традиционных методов добычи объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности, которое может осуществляться как индивидуально, так и коллективно – общинами, союзами охотников, собирателей, рыболовов и иных (ст. 48);

право (в лице граждан, относящихся к коренным малочисленным народам, и их объединений) на приоритетное пользование животным миром, что предполагает первоочередной выбор промысловых участков представителями данных народов, установление для них льгот относительно сроков и районов добычи объектов животного мира, исключительного права на добычу определенных объектов животного мира. В ситуации

⁸ Такая практика уже складывается на региональном уровне. Например, Конституционный суд Республики Карелия, трактуя права коренных малочисленных народов в качестве конституционной ценности, по обращению гражданина признал не соответствующим Конституции Республики Указ главы Республики Карелия “Об определении разрешенных видов охоты в охотничьих угодьях на территории Республики Карелия, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения” от 13 сентября 2012 г. в той мере, в какой он в системе правового регулирования не обеспечивает возможность реализации на территории Республики Карелия права на осуществление такого вида охоты, как охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренного малочисленного народа – вепсов, проживающих в Республике Карелия (см.: Постановление Конституционного суда Республики Карелия от 11 июля 2014 г. // СПС “КонсультантПлюс”).

⁹ Федеральным законом “Об альтернативной гражданской службе” от 25 июля 2002 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030) определено, что граждане этой категории направляются для прохождения альтернативной гражданской службы в организации традиционных отраслей хозяйствования и промыслов (ст. 2, ч. 3 ст. 4, ч. 5 ст. 10).

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

конкуренции между группами коренных народов, осуществляющих традиционное природопользование на одной территории, каждая из групп имеет право на приоритетное природопользование с разрешением разногласий на основе взаимного соглашения между ними. Переуступка указанного права гражданам и юридическим лицам, которых нельзя отнести к категориям тех, чье существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков, запрещена (ст. 49).

Налоговый кодекс РФ от 5 августа 2000 г.¹³:

освобождает от налогообложения доходы, получаемые членами общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, получаемой в результате ведения ими традиционных видов промысла (п. 16 ст. 217);

не признает объектами налогообложения 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 (по Перечню, утвержденному Правительством РФ) и лицами, не относящимися к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, для которых охота и рыболовство являются основой существования. Такое право распространяется только на количество (объем) объектов животного мира и объектов водных биологических ресурсов, добываемых для удовлетворения личных нужд, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данной категории плательщиков. Лимиты на использование объектов животного мира и лимиты и квоты на добычу (вылов) водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Федерации по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (ч. 2 ст. 333.2).

Правительство РФ своим Распоряжением от 8 мая 2009 г. № 631-р¹⁴ утвердило Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. К ним, в частности, отнесены кочевое оленеводство, собаководство, разведение зверей,

рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел) и реализация водных биологических продуктов, промысловая охота, переработка и реализация охотничьей продукции и др., всего 12 наименований.

Важное значение для понимания права коренных малочисленных народов на традиционное природопользование имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, который, затрагивая вопрос о праве данных народов на традиционное рыболовство, констатировал, что его установление законом не регламентирует в этом случае права иных, кроме представителей коренных малочисленных народов, лиц и не вводит запрет на доступ к водным биологическим ресурсам иных категорий граждан. Тем самым указанное установление не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера (Определение от 29 мая 2012 г. № 846-О¹⁵). Сформулированный вывод, на наш взгляд, имеет универсальное значение в том смысле, что особые правовые режимы природопользования для северных народов конституционно допустимы и сами по себе не ущемляют права иных граждан.

Право коренных малочисленных народов на традиционную охоту

Федеральным законом “Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 24 июля 2009 г. коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока непосредственно гарантируется право на охоту в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности данными народами (ст. 19)¹⁶. Характеризуя этот вид охоты, отметим следующее.

Первое. Субъектами данного вида охоты на индивидуальном уровне являются прежде всего лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока (согласно их Перечню, утвержденному Правительством РФ), а также лица, которые не относятся к указанным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и тради-

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 1. (Ч. 2). Ст. 18.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

¹⁵ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735. Отметим, что федеральное законодательство подобным же образом гарантирует право коренных малочисленных народов на традиционное рыболовство (ст. 25 Федерального закона “О рыболовстве и сохранении биологических ресурсов” от 20 декабря 2004 г. // Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5270).

ционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования¹⁷. При этом названные лица должны:

постоянно проживать в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, Перечень мест которых определен распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р¹⁸;

заниматься охотой как видом деятельности, составляющей основу существования (важнейший источник жизнеобеспечения) этих лиц, являющейся (для коренных малочисленных народов) естественным компонентом их традиционного образа жизни и культуры;

иметь статус охотника, что увязывается с наличием охотничьего билета и разрешения на хранение и ношение охотничьего оружия, выданного в порядке, предусмотренном Федеральным законом “Об оружии” от 13 декабря 1996 г.¹⁹

Субъекты Российской Федерации, опираясь на положения Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (ч. 1, 3 ст. 3, ст. 8), могли бы по соображениям справедливости своими законами распространить право на традиционную охоту:

на лиц, относящихся к коренным малочисленным народам и проживающих в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, но прибывших в эти места на постоянное место жительства из других субъектов Федерации;

на лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, но состоящих в браке с лицами из числа данных народов²⁰, а также на детей, рожденных в таком браке или усыновленных (удочеренных) в ситуации, когда они ведут традиционный образ жизни.

В законодательной конкретизации нуждаются критерии и процедуры наделения правом на традиционную охоту лиц, которые не относятся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования. Отсутствие таких критериев и процедур ведет к необоснованному расширению круга лиц, пользующихся правом на свободную добычу охотничьих ресурсов²¹, и, соответственно, к умалению данного права представителей северных народов, тех, кто является основным его бенефициарием.

Субъектом права на традиционную охоту называется и община коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (ст. 19 Федерального закона об охоте). Это согласуется с ее предназначением как объединением, создаваемым в целях социально-экономического и культурного развития данных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (ч. 1 ст. 12 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”). Признание общины в качестве субъекта традиционной охоты означает легализацию коллективных форм осуществления охоты, возможностей членов общины вести ее не только индивидуально, но и сообща, используя потенциал своего объединения в соответствии с Федеральным законом “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 20 июля 2000 г.²²

Второе. Согласно Федеральному закону об охоте традиционная охота, по сути, не отличается от иных видов охоты и представляет собой деятельность, связанную с поиском, отслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой (п. 5 ст. 1). Ее объектом, как и любой охоты, являются охотничьи ресурсы, перечисленные в названном Законе, с уточнением, что в целях обеспечения традиционной охоты к данным ресурсам относятся также гагары, бакланы, поморники, чайки, крачки, чистиковые (ч. 1, 2 ст. 11).

¹⁷ По нашему мнению, размещение положения о лицах, приравненных к коренным малочисленным народам в праве на традиционную охоту, в статье, именуемой “Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности”, не вполне корректно, поскольку цели охоты для указанных лиц иные, чем для представителей названных народов.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

²⁰ В Российской Федерации уже есть прецеденты, когда наличие этого обстоятельства рассматривалось как одно из оснований для наделения лица правом осуществлять охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности (см.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 ноября 2015 г. по делу № А42-9078/2014 // СПС “КонсультантПлюс”).

²¹ См.: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае “О проблемах реализации прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2012 году”. Красноярск, 2012. С. 30.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

Третье. Целевое назначение традиционной охоты – обеспечение ведения традиционного образа жизни и осуществление традиционной хозяйственной деятельности. При этом данная охота осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления (ч. 2 ст. 19 Федерального закона об охоте). В охотничьем билете согласно Порядку выдачи и аннулирования охотничьего билета единого федерального образца²³, выдаваемом лицам, наделенным правом на традиционную охоту, проставляется отметка “Охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления” (п. 11).

Осуществление традиционной охоты свободно (без каких-либо разрешений) предполагает, что:

лицам, наделенным таким правом, не требуется получать каких-либо разрешительных документов для названной охоты. Их право на указанную охоту удостоверяется лишь наличием охотничьего билета с соответствующей отметкой, тогда как при ведении иных видов охоты разрешение на добычу охотничьих ресурсов обязательно (ст. 29 Федерального закона об охоте);

на этот вид охоты не распространяется принцип платности пользования охотничьими ресурсами (п. 8 ст. 2, 42 Федерального закона об охоте, ч. 2 ст. 333.2 НК РФ);

данная охота “не привязана” к каким-либо конкретным охотничьим угодьям и, соответственно, может осуществляться в границах территорий традиционного природопользования, на общедоступных охотничьих угодьях и при определенных условиях на охотничьих угодьях, которые используются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. При этом мы разделяем позицию, получившую отражение в одном из законопроектов Совета Федерации, согласно которой по аналогии с положениями ст. 11 Лесного кодекса РФ²⁴ в Федеральном законе об охоте предлагалось предусмотреть, что охотпользователи, имеющие охотничье хозяйство в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, не вправе препятствовать доступу лицам из числа данных народов на соответству-

ющие охотничьи угодья для осуществления ими традиционной охоты; в охотхозяйственном соглашении должно быть прописано обременение охотпользователя обеспечивать доступ указанных лиц в названные охотничьи угодья²⁵;

лица, ведущие традиционную охоту, обязаны соблюдать установленные правила охоты²⁶, которые включают разного рода ограничения охоты (запреты охоты в определенных охотничьих угодьях, в отношении отдельных видов охотничьих ресурсов, относительно использования орудий и способов охоты, транспортных средств, собак, сроков охоты и др.), а также требования к охоте на различных животных и птиц и иные требования, связанные с охотой (ст. 22, 23 Федерального закона об охоте). Полагаем, что указанные правила могут (скорее должны) в соответствии с Федеральным законом “О животном мире” (ст. 48, 49) содержать специальные положения о допустимости использования представителями коренных малочисленных народов традиционных методов добычи объектов животного мира, о льготах относительно сроков и мест охоты и т.д.

Традиционная охота допускается в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимым для удовлетворения личного потребления²⁷. Налоговый кодекс РФ, как отмечалось выше, предписывает, что указанные объемы устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Федерации по согласованию с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (ч. 2 ст. 333.2). Анализ регионального законодательства показал, что лишь в семи субъектах Федерации принимались соответствующие акты. Причем в шести из них – с ограниченным сроком действия (в Камчатском крае на 2007 г. и на период с 1 августа 2012 г. по 1 августа 2013 г., Примор-

²⁵ См.: Лиманзо А. Г. Обеспечение права коренных малочисленных народов на приоритетный доступ к охотничьим угодьям и ресурсам // В сб.: Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Под общ. ред. В. А. Штырова. М., 2013. С. 262, 263.

²⁶ См.: Правила охоты. Утверждены приказом Минприроды России от 16 ноября 2010 г. № 512 // СПС “КонсультантПлюс”.

²⁷ В Налоговом кодексе РФ (ч. 2 ст. 333.2) применительно к этой ситуации указывается на объем “для удовлетворения личных нужд”. Если следовать нормам русского языка (см.: Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 384, 525), то понятия “личные нужды” и “личные потребности” означают примерно одно и то же: в первом случае – потребность в чем-либо, во втором – надобность, нужда в чем-нибудь.

²³ Утвержден приказом Минприроды России от 20 января 2011 г. № 13 // СПС “КонсультантПлюс”.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

ском крае – с ноября 2009 г. по 31 августа 2010 г., Амурской области – на период с 2004 по 2009 г., Иркутской области – с 2006 по 2007 г., Республике Бурятия – на 2007 г. и последующие годы до 2010 г. и Республике Тыва – на 2008 г.). В Красноярском крае постановлением Правительства края “Об установлении лимитов использования объектов животного мира для удовлетворения личных нужд” от 28 сентября 2008 г.²⁸ на постоянной основе определены лимиты объектов животного мира (дикий северный олень, лось, медведь, соболь, глухарь, прочие пушные и пернатые) для представителей коренных малочисленных народов Севера и Сибири и лиц, приравненных к ним, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности названных народов, из расчета на одного человека на один календарный год. Отсутствие подобного регулирования в иных субъектах Федерации, в границах которых проживают коренные малочисленные народы, следует определить как правовой пробел. Это, как можно предположить, создает проблемы для осуществления традиционной охоты и для контрольных органов, но, безусловно, не блокирует право лиц, относящихся к названным народам, на данную охоту, и соответствующие охотничьи ресурсы добываются ими в объеме для удовлетворения личных потребностей согласно сложившимся региональным обычаям и традициям.

Федеральное законодательство не определяет критерии, которым должны руководствоваться субъекты Федерации при установлении объема добычи охотничьих ресурсов, необходимого для удовлетворения личных потребностей. Вместе с тем полагаем, что при принятии решения по данному вопросу было бы целесообразно учитывать:

общую численность и структуру популяции охотничьих ресурсов на конкретный период времени в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, возможность их добычи на льготных условиях;

традиции, связанные с добычей охотничьих ресурсов и их потреблением в пищу и на хозяйственные нужды, в том числе разных групп коренных малочисленных народов (например, для оленеводов тундры потребность в этих ресурсах будет скромнее в сравнении с представителями народов-охотников (эвенков, эвенов, юкагиров, тофаларов и др.), которые занимаются преиму-

щественно только охотой и вся система их жизнеобеспечения основана на охоте и доходах, полученных от нее²⁹);

что личные потребности в охотничьих ресурсах должны определяться не только из расчета на охотников, но и на всех представителей коренных малочисленных народов, включая их родственников, детей и стариков (такой подход во всяком случае просматривается в упомянутом выше постановлении Правительства Красноярского края), а также должны быть в объемах, позволяющих использовать эти ресурсы в пищу, для переработки и реализации в целях удовлетворения насущных материальных, социальных и духовных потребностей. Правомочие на переработку и реализацию охотничьих ресурсов вытекает из признания права собственности физических и юридических лиц на продукцию охоты, в том числе традиционной охоты (ст. 9, ч. 3 ст. 19 Федерального закона об охоте), ее характеристики как вида традиционной хозяйственной деятельности (Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р).

Для рациональной добычи отдельных лимитированных охотничьих ресурсов (например, соболя) в режиме традиционной охоты нельзя исключать установления контрольных механизмов за оборотом продукции охоты³⁰.

Правомочны ли лица, обладающие правом на квотированную добычу охотничьих ресурсов, необходимых для удовлетворения личных потребностей, передавать его реализацию по тем или иным причинам кому-либо? Законодательство не содержит прямого ответа по этому поводу. Вместе с тем полагаем, что для правильного разрешения ситуации следует учитывать:

положения Конституции РФ, провозглашающей как ценность веру в добро и справедливость (преамбула), права и свободы человека и гражданина (ст. 2, 18), социальное государство (ст. 7), защиту материнства, детства, семьи и отношений заботы родителей о детях и трудоспособных детей о нетрудоспособных родителях (ст. 38);

положения Семейного кодекса РФ³¹, конкретизирующего обязательства членов семьи: родите-

²⁸ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

²⁹ См.: *Лиманзо А. Г.* Указ. соч. С. 259, 260.

³⁰ См.: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае “О проблемах реализации прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2015 году”. Красноярск, 2015.

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

лей по содержанию несовершеннолетних детей (ст. 80), совершеннолетних детей по содержанию нетрудоспособных родителей (ст. 87), супругов, обязанных материально поддерживать друг друга (ст. 89), других членов семьи по отношению друг к другу (ст. 93–97);

положения Федерального закона об охоте, признающего традиционную охоту в качестве основы существования лиц, относящихся к коренным малочисленным народам (ч. 1 ст. 19);

положения Федерального закона “О животном мире”, допускающего возможность переуступки права на приоритетное пользование животным миром в пределах круга лиц, осуществляющих традиционное природопользование (ст. 48, 49);

традиции северных народов, связанные с разделением труда между мужчиной и женщиной в семье, по которым, например, в ненецком сообществе мужчина занимается оленеводством и промыслами, а женщина ведет домашнее хозяйство и воспитывает детей³², а также традиции взаимопомощи и дележа промысловой продукции, сохраняющиеся у эвенков, эвенов, долган, ненцев и нганасан, населяющих полуостров Таймыр³³.

Из названных положений с достаточной очевидностью вытекает, что лица из числа коренных малочисленных народов, имеющие право на добычу охотничьих ресурсов в пределах установленного лимита, в ситуации, когда они не способны в силу разных причин (болезни, немощи, других затруднений) освоить свои квоты, могут прибегнуть к помощи родственников и других граждан, наделенных правом осуществлять традиционную охоту. В данном случае действия уполномоченного лица в пользу тех, кто его уполномочил, нужно квалифицировать как традиционную охоту, которая осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в установленном объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимом для удовлетворения личного потребления поручителей.

Примерно с таких же позиций надо подходить к реализации объема допустимой добычи охотничьих ресурсов для удовлетворения личного

потребления членами общин коренных малочисленных народов. При этом необходимо учитывать, что община как объединение, действующее на принципах самоуправления, свободы в определении форм и методов своей деятельности, правомочна самостоятельно (исходя, например, из коллективистских традиций природопользования и распределения охотничьей и рыболовной добычи, традиции разделения труда³⁴) собственным решением (общего собрания или правления) поручить кому-то из своих членов – профессиональных охотников – обеспечить добычу охотничьих ресурсов для общины в целом в пределах установленного совокупного лимита для каждого из ее членов (по смыслу положений ст. 1, 4, 5, 12, 14, 15 Федерального закона “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”). Охота, осуществляемая уполномоченным общиной лицом, также должна квалифицироваться как традиционная охота, т.е. вестись свободно (без каких-либо разрешений) в допустимых объемах.

Традиционная и промысловая охота как формы традиционного природопользования

Положения Федерального закона об охоте, касающиеся охоты в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, в судебной интерпретации в полном объеме обеспечивают право коренных малочисленных народов на традиционную охоту. Указанная позиция, в частности, прослеживается в Решении Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 декабря 2012 г. № ВАС-12173/12³⁵, которым подтверждается правомерность ведения промысловой охоты общинами названных народов на общих основаниях, в том числе потому, что им гарантируется право на традиционную охоту. При этом на отношения, связанные с промысловой охотой, Закон об охоте не распространяет установленный Федеральным законом “О животном мире” принцип приоритетного пользования животным миром, включающий в себя предоставление первоочередного выбора промысловых угодий для представителей коренных малочисленных народов и их объединений в местах традиционного

³² См.: Харючи С.Н., Филант К.Г., Антонов И.Ю. Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. Обряды, обычаи, ритуалы, традиции, мифы, нормы морали, нормы права. М., 2009. С. 85.

³³ См.: Сирина А.А. Эвенки и эвены в современном мире: самосознание, природопользование, мировоззрение. М., 2012. С. 328, 329.

³⁴ См.: там же. С. 286–298; Василевич Г.М. Эвенки. Л., 1969. С. 151.

³⁵ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов. Соответствующие угодья (земельные и лесные участки) лица из числа этих народов и их общины могут получать на равных условиях с другими по результатам аукционов на право заключения охотхозяйственного соглашения с внесением денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в аукционе и последующей оплаты аренды обретенных участков (ст. 13, 25, 28 Федерального закона об охоте). Необходимо также отметить, что на аукционы выставляются без каких-либо ограничений охотничьи участки, на которых коренные народы столетиями занимались традиционной хозяйственной деятельностью. В результате, с одной стороны, представители названных народов и их общины в силу отсутствия денежных средств не способны конкурировать с иными хозяйствующими субъектами в получении права на осуществление промысловой охоты, а с другой – утрачивают свои территории традиционного природопользования и контроль над ними, что сокращает их возможности для ведения традиционной охоты и развития традиционной экономики, способно привести к деградации охотничьей культуры северных народов. Подобное положение вещей вызывает непонимание у коренных малочисленных народов. Они инициируют предложения по отмене указанных аукционов для лиц, относящихся к данным народам, требуют, чтобы предоставление участков под охотничьи угодья на территориях их традиционного природопользования происходило с учетом мнения названного сообщества, с соблюдением принципа приоритетного пользования животным миром теми, для кого существование и доходы полностью или частично основаны на традиционных системах жизнеобеспечения их предков³⁶. Для снятия напряжения и гармонизации общественных отношений было бы целесообразно принять во внимание эти предложения при модернизации

законодательства об охоте, исходить из того, что промысловая охота как вид предпринимательства для коренных малочисленных народов, по сути, является традиционной хозяйственной деятельностью (формой традиционной охоты), осуществление которой нуждается в государственной поддержке³⁷.

Учет культурных и иных особенностей при привлечении представителей коренных малочисленных народов к ответственности (Вместо заключения)

Нарушение законодательства об охоте является основанием для привлечения граждан к ответственности (ст. 57–59 Федерального закона об охоте), в том числе к административной или уголовной (ст. 8.37 КоАП РФ, ст. 258 УК РФ). В подобных случаях, как ориентирует Конвенция МОТ № 169, при рассмотрении правонарушений лицами из числа коренных народов необходимо проявлять уважение к их методам и обычаям, применять меры наказания, учитывая экономические, социальные и культурные особенности данных народов (ст. 9, 10). Схожие положения содержит Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”, который устанавливает:

“При рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации. В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов” (ст. 14).

Учет культурных и иных особенностей представителей северных народов – важное условие индивидуализации и справедливого разрешения

³⁶ См.: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае “О соблюдении прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2010 году”. Красноярск, 2010. С. 12, 15, 16; Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае “О проблемах реализации прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2015 году”; Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае по вопросам соблюдения и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Камчатском крае в 2015 году. Петропавловск-Камчатский, 2016. С. 16–18; Защита прав на традиционную охоту // В мире коренных народов. Альманах. 2015–2016. С. 85–90.

³⁷ В данном отношении интерес может представлять Саамская конвенция северных стран (ст. 41, 42), в которой формулируются положения о правовой и финансовой защите саамского предпринимательства, в частности оленеводства как особого вида традиционного саамского предпринимательства и формы культуры, важных для развития саамского сообщества (см.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Кн. пятая. В 2-х т. Т. 1 / Сост. В.А. Кряжков. М. – Салехард, 2013. С. 208).

дел с их участием³⁸. Вместе с тем в делах, которые упоминались в начале статьи, подобный подход, на наш взгляд, не обнаруживается. Это проявляется, в частности, в том, что:

права коренных малочисленных народов, в том числе на традиционное природопользование, вопреки Конституции РФ (ст. 2, 18, ч. 1 ст. 55) судом и правоохранительными органами явно не воспринимаются как ценность, определяющая применение закона;

не использованы процессуальные возможности для лучшего понимания специфики культуры, традиционного образа жизни и традиционного природопользования северных народов, что могло бы обеспечить участие в указанных делах этнологов, разъяснения со стороны публичных органов власти и общественных объединений коренных малочисленных народов, этнологическая экспертиза;

право на традиционное природопользование не рассматривается в системе действующего законодательства и традиций северных народов. Именно следствием этого стала ошибочная трактовка правоприменителями допустимости освоения квот на добычу объектов животного мира исключительно теми, кому они предоставлены, и, соответственно, признание в качестве правонарушения действия тех, кто по поручению общины или родственников осуществлял традиционную охоту в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимых для удовлетворения личного потребления поручителей;

действия президента местной Ассоциации общественных объединений коренных малочисленных народов Севера квалифицируются как преступные, несмотря на то что они:

совершены в соответствии с Уставом Ассоциации (п. 1.1, 2.1.9, 6. 11.2) и выражались лишь в разъяснении общинам их законных возможностей по оптимизации освоения квот на охотничьи ресурсы, предоставленных их членам, в режиме

традиционной охоты, а также в организационном содействии общинам в решении этого вопроса³⁹;

не образуют состава преступления, предусмотренного ст. 258 УК РФ, — незаконная охота, поскольку президент Ассоциации, если руководствоваться разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ “О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования” от 18 октября 2012 г.⁴⁰: а) не осуществлял охоту, как таковую, — не занимался поиском, выслеживанием, преследованием охотничьих ресурсов, их добычей, первичной переработкой и транспортировкой, а также не нарушал каких-либо требований законодательства об охоте — не вел незаконную охоту (п. 8); б) не ориентировал общины на незаконную охоту (не был пособником в совершении преступления), а давал им советы, основанные на законе, по лучшей организации традиционной охоты (п. 12).

“Таймырские дела” — частный случай, но он высвечивает общие проблемы традиционного природопользования коренных малочисленных народов в Российской Федерации. С одной стороны, обрисовываются пробелы правового регулирования в рассматриваемой сфере, создающие предпосылки для ущемления прав названных народов, а с другой — показывается, что правоохранительные органы и суды не ориентированы на применение законодательства с учетом культурных и иных особенностей северных народов, хотя такие требования нормативно закреплены, и, как результат, не достигаются цели объективного и справедливого разрешения “аборигенных” дел.

³⁸ См. подробнее: *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 469–484.

³⁹ В данном случае уместно напомнить, что общественные объединения согласно Федеральному закону “Об общественных объединениях” от 19 мая 1995 г. (см.: *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 21. Ст. 1930) создаются для защиты общих интересов и достижения общих целей, они призваны способствовать реализации прав и законных интересов граждан (ст. 3). При этом объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности (ст. 15); не допускается вмешательство органов государственной власти и должностных лиц в деятельность общественных объединений (ст. 17).

⁴⁰ См.: СПС “КонсультантПлюс”.