
**В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБЩИНАХ КОРЕННЫХ
МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА
КАК РАЗВИВАЮЩАЯСЯ СИСТЕМА¹**

© 2015 г. Владимир Алексеевич Кряжков²

Аннотация: в статье дается характеристика законодательства об общинах коренных малочисленных народов, а также формулируются предложения по его совершенствованию.

Annotation: the article describes the legislation on indigenous communities, and makes proposals for its improvement.

Ключевые слова: законодательство, общины коренных малочисленных народов Севера, модернизация общинного законодательства.

Key words: legislation, communities of indigenous minorities of the North, modernization of community legislation.

В Российской Федерации общины коренных малочисленных народов Севера как объединения представителей этих народов для коллективного осуществления традиционной хозяйственной деятельности стали образовываться в 90-е годы прошлого столетия. По состоянию на 2014 г. их было зарегистрировано 1266 единиц. При этом 2/3 общин являются семейно-родовыми и 1/3 – территориально-соседскими; 550 из них занимаются рыболовством, 370 – промысловой охотой, 110 – оленеводством, а остальные заняты в сфере национально-художественных промыслов, осуществляют культурно-познавательную деятельность³.

**Предпосылки к созданию общин
коренных малочисленных народов**

Появление и признание данных объединений в России согласуются с международно-правовыми установками. В частности, Конвенция МОТ 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах” наце-

ливает правительства на сохранение и уважение практик и институтов коренных народов (ст. 2, 5, 6, 8). Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г., поддерживая эти идеи (ст. 5, 19, 32), ориентирует государства на необходимость создавать условия, которые позволяли бы коренным народам пользоваться правами и свободами не только индивидуально, но и коллективно (ст. 1); свободно обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие (ст. 3); осуществлять право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам (ст. 4); через собственные институты участвовать в политической, экономической, социальной и культурной жизни государства (ст. 5); иметь право на сохранение и развитие своих систем или институтов, на гарантированное пользование своими средствами к существованию и результатами развития и свободное занятие своей традиционной и другой экономической деятельностью (ст. 30).

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. (ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г.⁴) призывает уважать, сохранять и поддерживать знания, нововведения и практики коренных и местных общин для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия (ст. 8). Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. исходит из того, что общины коренного населения призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и

¹ При подготовке настоящей статьи использовалась правовая база СПС “КонсультантПлюс”.

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).

³ См.: Лиманзо А.Г. Доклад на Всероссийском собрании общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (20 апреля 2015 г.) // Официальный сайт Центра содействия коренным малочисленным народам Севера // <http://www.csipn.ru> (Дата обращения: 9 июля 2015 г.).

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

улучшении окружающей среды с учетом их знаний и традиционной практики (принцип 22).

Образование общин в Российской Федерации в постсоветский период находилось в русле идей перестройки, отражало устремления коренных малочисленных народов Севера к самоопределению, рассматривалось как организационно-правовая форма традиционной хозяйственной деятельности данных народов в новых экономических отношениях, замещающая ранее существовавшие колхозы и совхозы⁵. Эти объединения способствовали физическому выживанию представителей северных народов, сохранению их материальной и духовной культуры, открывали доступ к природным ресурсам и к контролю за их использованием, позволяли рассчитывать на помощь государства, усиливали позиции коренных народов во взаимоотношениях с органами публичной власти и промышленниками⁶.

Начальные подходы к формированию законодательства об общинах коренных малочисленных народов

Создание общин требовало соответствующего нормативно-правового регулирования. Первоначально на них постановлением Съезда народных депутатов РФ “О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей” от 21 апреля 1992 г.⁷ распространялось действие Закона РСФСР “О крестьянском (фермерском) хозяйстве” (п. 2). Постановлением Президиума Верховного Совета РФ “Об упорядочении пользования земельными участками, занятыми под родовые, общинные и семейные угодья малочисленных народов Севера” от 30 марта 1992 г.⁸ с учетом интересов северных народов в районах их проживания вводился особый режим хозяйственной деятельности, комиссиям Совета национальностей Верховного Совета РФ предписывалось в кратчайший срок подготовить проект закона “О родовых, общинных и семейных угодьях”.

⁵ См.: *Сирин А.А.* От совхоза к родовой общине: социально-экономические трансформации у народов Севера в конце XX века. М., 2010. С. 61–64.

⁶ См.: *Новикова Н.И.* Охотники и нефтяники. Исследование по юридической антропологии. М., 2014. С. 234–238; *Виноградова С.Н.* Коренные малочисленные народы Севера: социально-экономические аспекты государственной политики. Апатиты, 2012. С. 46–52.

⁷ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 22. Ст. 1186.

⁸ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 868.

Некоторые субъекты Федерации, ориентируясь на федеральные установки, принимали собственные нормативные правовые акты об общинах. Первым таким актом стал Закон Республики Саха (Якутия) “О кочевой родовой общине малочисленных народов Севера” от 23 декабря 1992 г.⁹, которым определялось, что община:

создается для возрождения, сохранения и развития уклада жизни, культуры, языка малочисленных народов Севера;

является формой природопользования и хозяйствования, равноправным звеном экономической системы государства, самостоятельной хозяйственной единицей (после регистрации и обретения прав юридического лица), способной заниматься любым видом деятельности для обеспечения занятости своих членов;

получает безвозмездно в бессрочное пользование земли, наделяется преимущественным правом на использование биологических ресурсов, имеет финансовые, налоговые и иные льготы.

В Хабаровском крае был принят Закон “Об общине коренных малочисленных народов Севера” от 29 мая 1996 г.¹⁰ Допускалось, что община может создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов, государственных и муниципальных предприятий, занимающихся традиционной для северных народов деятельностью; требовалось, чтобы представители этих народов в общине составляли не менее 70% работающих. Общине предоставлялась земля в пользование или в аренду сроком на 50 лет, гарантировалось преимущественное право на использование биологических ресурсов, финансовые и налоговые льготы.

В Сахалинской области действовало Временное положение о родовых общинах, родовых и семейных хозяйствах коренных малочисленных народов Севера (утв. постановлением Сахалинской областной Думы от 9 января 1996 г. № 18/140)¹¹. В нем развивались положения упомянутого выше постановления Съезда народных депутатов “О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей” (в части распространения на общины действия Закона РСФСР “О крестьянском (фермерском) хозяйстве”) и Указа Президента РФ “О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера” от

⁹ См.: Якутские ведомости. 1993. № 1 (34). С. 5–8.

¹⁰ См.: Приамурские ведомости. 1996. 8 авг.

¹¹ См.: Губернские ведомости. 1996. 20 янв.

22 апреля 1992 г.¹², который ориентировал на создание территорий традиционного природопользования как неотъемлемого достояния северных народов, бесплатную передачу общинам данных народов оленьих пастбищ, охотничьих, рыболовных и других угодий для комплексного использования в пожизненное наследуемое владение или аренду, предоставление им преимущественного права заключать договоры и получать лицензии на использование возобновляемых природных ресурсов в местах традиционного природопользования малочисленных народов Севера.

Таким образом, на начальной стадии российского законодательства об общинах коренных малочисленных народов Севера строилось с пониманием того, что они есть форма самоорганизации данных народов, которая обеспечивает их представителям возможность заниматься предпринимательством в сфере традиционной хозяйственной деятельности этих народов на определенных условиях, а именно: при поддержке государства, с выделением земельных участков и угодий и предоставлением налоговых и иных преференций.

Современное законодательство об общинах коренных малочисленных народов

В настоящее время законодательство об общинах на федеральном уровне включает прежде всего два базовых закона:

Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г.¹³, которым общины легализованы как форма общественного самоуправления и самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам. Представителям этих народов гарантируется право на добровольной основе создавать указанные общины и иные объединения в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития данных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Особенности организации и деятельности общин и иных объединений малочисленных народов согласно Закону должны отражать федеральные законы и законы субъектов Федерации (ст. 1, 12);

Федеральный закон “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

Российской Федерации” от 20 июля 2000 г.¹⁴, который подтверждает названное выше целевое назначение общин, связывает их деятельность исключительно с этими целями, определяя ее как носящую некоммерческий характер, устанавливает организационно-правовые основы функционирования общин и их взаимодействия с органами публичной власти.

Положения об общинах содержат и иные федеральные законы. Среди них определяющее значение в сущностном плане имеет Федеральный закон “О некоммерческих организациях” от 12 января 1996 г.¹⁵, которым община коренных малочисленных народов отнесена к одному из видов некоммерческих организаций (ч. 3 ст. 2). При этом община наделяется правом осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых она создана (ч. 2 ст. 6.1)¹⁶. Созвучно с названными нормами Гражданский кодекс РФ, характеризуя некоммерческие организации как юридические лица, признает, что они могут создаваться в том числе в форме общин коренных малочисленных народов. В данном статусе, в отличие от коммерческих организаций, они не имеют в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и распределение ее между своими участниками. Однако община, как и любая некоммерческая организация, может осуществлять приносящую доход деятельность (если это предусмотрено ее уставом) лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и если это соответствует таким целям (ст. 50). Положения Кодекса о некоммерческих организациях применяются к общинам коренных малочисленных народов, если иное не установлено законом (ч. 4 ст. 123.16).

В ряде федеральных законов общины коренных малочисленных народов наделяются правами, в частности:

инициировать образование территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения, в их границах получать земельные участки, возмещение убытков при их изъятии, пользоваться природными ресурсами, участвовать в охране окружающей среды (Федеральный закон “О территориях традиционного природопользования коренных малочислен-

¹² См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 18. Ст. 1009.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁶ Данное положение, отметим, было включено в Закон о некоммерческих организациях Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 300-ФЗ // Росс. газ. 2007. 4 дек.

ных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г.¹⁷);

пользоваться земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов, безвозмездно и на срок не более чем 10 лет; получать разрешение в этих же целях на пользование земельными участками без ограничения срока; выражать мнение по вопросу использования земельных участков для промышленных целей (ст. 39.10, 39.14, 39.34 Земельного кодекса от 25 октября 2001 г.¹⁸);

получать земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, в том числе использовать оленьи пастбища в районах Крайнего Севера на праве аренды сроком не менее чем на пять лет (ст. 10 Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 24 июля 2002 г.¹⁹);

использовать водные объекты для традиционного природопользования (ст. 54 Водного кодекса РФ²⁰);

на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Указанное право включает в себя: предоставление первоочередного выбора промысловых угодий лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, и их объединениями; льготы в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности; исключительное право на добычу определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности (по смыслу ст. 49 Федерального закона “О животном мире” от 24 апреля 1995 г.²¹, который оперирует понятием “объединение коренных малочисленных народов” и, следовательно, распространяется на общины данных народов);

на рыболовство в целях ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренными малочисленными народами, которое может осуществляться с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления (ст. 2, 16, 18, 25 Федерального закона “О рыболовстве и сохранении биологических ресурсов” от 20 декабря 2004 г.²²);

на охоту в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, которая осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме добычи охотничьих ресурсов, необходимых для удовлетворения личного потребления (ст. 2, 12, 19 Федерального закона “Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 24 июля 2009 г.²³);

на льготы, установленные Налоговым кодексом РФ от 5 августа 2000 г.²⁴, в соответствии с которым не подлежат налогообложению доходы, получаемые членами общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла (ст. 217); не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера (ст. 333.2); освобождаются от налога общины коренных малочисленных народов – в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (ст. 395); общины признаются субъектами, с которыми недропользователи заключают договоры (соглашения) с целью возмещения комплексного ущерба и выплаты компенсаций (ст. 261).

Пять субъектов Федерации приняли свои законы об общинах. Однако в трех из них – Камчатском крае, Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах – данные законы²⁵, по сути,

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5270.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 1 (Ч. 2). Ст. 18.

²⁵ См.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Кн. пятая. В 2-х т. Т. 2 / Сост. В.А. Кряжков. М. – Салехард, 2013. С. 218–229, 544–555, 576–585.

копируют Федеральный закон об общинах коренных малочисленных народов. В Республике Саха (Якутия) действует Закон “О родовой, родоплеменной общине коренных малочисленных народов Севера” от 17 октября 2003 г.²⁶, который в содержательном плане имеет некоторые особенности. В частности, в нем с опорой на федеральные нормы достаточно полно регламентируются взаимоотношения общин с органами публичной власти, определены права общин в природоохранной сфере, на землепользование, преимущественное использование биологических ресурсов, возмещение убытков, создание коммерческих организаций, на занятие любым видом деятельности для обеспечения занятости своих членов, материальную и финансовую помощь, решаются вопросы государственного страхования и социального обеспечения членов общины. Де-факто многие общины зарегистрированы в качестве коммерческих организаций, в наименовании которых сохраняется словосочетание “кочевая родовая община”²⁷.

В Ямало-Ненецком автономном округе принят Закон “О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих традиционные виды хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа” от 28 декабря 2005 г.²⁸ Согласно его нормам общины и организации, зарегистрированные в качестве юридического лица и осуществляющие виды традиционной хозяйственной деятельности, получают государственную поддержку – финансовую, имущественную и информационную – на равных условиях с коммерческими организациями в агропромышленном комплексе автономного округа²⁹. Эти объединения наделяются правами участвовать в подготовке решений по вопросам предоставления государственной поддержки и разработки соответствующих региональных целевых программ. На органы государственной власти округа возлагается обязанность информировать

указанные общины и организации о предстоящем промышленном использовании территорий их хозяйственной деятельности, оказывать им помощь в заключении договоров с недропользователями, содействовать в решении вопросов компенсации убытков, причиненных общинам и организациям в результате нанесения ущерба окружающей среде. Закон не определяет характер деятельности общин – некоммерческий или коммерческий.

Понимание необходимости модернизации законодательства об общинах коренных малочисленных народов

Федеральное законодательство об общинах коренных малочисленных народов за 15 последних лет почти не менялось. Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ³⁰ утратили силу ранее действовавшие положения Федерального закона об общинах в части, касавшейся:

оказания общинам государственной помощи в виде предоставления налоговых льгот и преимуществ, целевого финансирования региональных и местных программ сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

наделения общин по их предложению отдельными полномочиями органов местного самоуправления;

учета мнения общин при решении органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления вопросов, затрагивавших интересы данных объединений коренных малочисленных народов.

Однако практика применения указанного законодательства свидетельствует о его пробелах, противоречиях, спорности отдельных положений, неспособности эффективно гарантировать права общин коренных малочисленных народов на пользование земельными участками, осуществлять традиционную хозяйственную деятельность – рыболовство, охоту, оленеводство. Не случайно в различных официальных документах можно обнаружить намерения модернизировать законодательство об общинах. Например, в Комплексе первоочередных мер по подготовке и проведению в России Второго Международного десятилетия коренных народов мира (утв. распоряжением Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. № 1639-р³¹) планировалось подготовить норма-

²⁶ См.: Якутские ведомости. 2003. № 43.

²⁷ Кривошапкин А.В. Практика законодательного обеспечения организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера и их традиционной хозяйственной деятельности в Республике Саха (Якутия) // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / Под ред. В.А. Штырова. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2013. С. 250.

²⁸ См.: Ведомости Государственной думы ЯНАО. 2005. № 11/2.

²⁹ См.: Закон ЯНАО “О государственной поддержке агропромышленного комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа” от 24 декабря 2012 г. // СПС “КонсультантПлюс”.

³⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (Ч. 2). Ст. 6026.

тивные правовые акты о порядке закрепления на основе постоянного (бессрочного) пользования оленеводческих участков, а также территорий для использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за лицами из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и их общинами (п. 7). В подобном же Комплексе мер на 2011–2014 гг. (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2010 г. № 2455-р³²) непосредственно намечалась разработка проекта федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования функционирования общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (2 квартал 2011 г.). Другой документ – План мероприятий по реализации в 2009–2011 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2009 г. № 1245-р³³) – включал пункты о подготовке правовых актов, обеспечивавших приоритетный доступ коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и охотничьим животным и в целом – к возобновляемым природным ресурсам. К сожалению, эти намерения так и не обрели реальность, хотя потребность в решении указанных вопросов по-прежнему актуальна, более того, она становится острее.

Некоторые направления совершенствования законодательства об общинах коренных малочисленных народов

Совершенствование федерального законодательства об общинах возможно по разным направлениям³⁴.

Прежде всего необходимо придать системность нормативно-правовому регулированию рассматриваемых отношений. Это означает, например, что положения Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” в части закрепления прав объединений коренных малочисленных народов (безвозмездное пользование землями для осуществления традиционной хозяйственной деятельности, участие в контроле за использо-

ванием земель, соблюдением федерального законодательства об охране окружающей среды, получение от органов публичной власти и иных субъектов материальной и финансовой помощи, участие в подготовке решений, затрагивающих права и интересы коренных малочисленных народов, в проведении экологических и этнологических экспертиз, делегирование представителей в совещательные органы при органах исполнительной власти, получение возмещения убытков) (ч. 1 ст. 8) должны быть отражены и конкретизированы в Федеральном законе об общинах коренных малочисленных народов.

С позиций обеспечения связанности законодательства необходимо также положение Федерального закона “О животном мире” о приоритетном доступе объединений коренных малочисленных народов к животному миру инкорпорировать и развить в законодательстве об общинах и (или) о рыболовстве и охоте. Было бы логично, следуя указанному принципу, предусмотреть, что общины имеют преимущество перед всеми иными пользователями, а также право первоочередного выбора промысловых угодий и рыбопромысловых участков, что снимает вопрос их участия в конкурсных процедурах³⁵. Тем более такие конкурсы, как справедливо констатировал Конституционный суд Саха (Якутия), не допустимы, когда на промысловые участки претендуют равноправные объединения коренных народов; спор между ними должен разрешаться посредством проведения согласительных процедур с участием органа исполнительной власти субъекта Федерации в установленном им порядке³⁶. В контексте рассматриваемого принципа требуется конкретизация норм об осуществлении рыболовства без предоставления рыбопромыслового участка и без разрешения на добычу (вылов) биоресурсов, а также норм о свободной (без разрешения) охоте; в существующем виде названные нормы создают почву для конфликтов между коренными малочисленными народами и иными пользователями животным миром.

Нуждается в гармонизации правовое регулирование относительно возможности общин осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых она создана. Это, как пояснил Конституционный Суд РФ, предполагает осуществление ими предпринимательской деятельности, но лишь связан-

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 2. Ст. 468.

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4364.

³⁴ По этому вопросу см. также: *Гоголев П.В.* Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. М., 2014. С. 200–219, 242–257; *Кривошапкин А.В.* Указ. соч. С. 252–256.

³⁵ На это обращается внимание в Постановлении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 20 ноября 2014 г. № 10-П // СПС “КонсультантПлюс. Регионы”.

³⁶ См.: там же.

ной с традиционными занятиями коренных малочисленных народов (Определение от 20 ноября 2014 г. № 2737-О)³⁷. В данной связи возникает вопрос: как подобное достижимо, если законом, например, традиционное рыболовство и охота допускаются только для удовлетворения личных потребностей, а промышленное рыболовство и промысловая охота могут осуществляться представителями коренных малочисленных народов и их объединениями, объективно неспособными конкурировать с состоятельными природопользователями, на общих основаниях?

В законсервированном состоянии, без ясных перспектив находится реализация права общин на создание территорий традиционного природопользования. Под различными предложениями (территории традиционного природопользования не могут иметь статус особо охраняемых природных территорий, нет положения о территориях традиционного природопользования федерального значения, нужен новый закон и др.) почти 15 лет блокируется применение действующего Федерального закона о данных территориях. Если он и нуждается в модернизации³⁸, то, на наш взгляд, только в части, касающейся:

улучшения регламентации процедуры создания данных территорий на всех уровнях с установлением исчерпывающих оснований для отказа на реализацию этого права;

правового режима территорий традиционного природопользования, возможности ведения на них традиционной и нетрадиционной хозяйственной деятельности при гармоничном сочетании интересов хозяйствующих субъектов;

взаимоотношений в границах рассматриваемых территорий промышленников и коренных малочисленных народов, их общин, особенно при решении вопросов изъятия земельных участков для промышленных нужд и компенсаций;

привлечения коренных малочисленных народов, лиц, относящихся к ним, и общин к соуправлению территориями традиционного природопользования.

“Запуск” Федерального закона о территориях традиционного пользования в настоящий момент

для коренных малочисленных народов и их общин имеет особое значение в условиях реализации проекта по созданию территорий опережающего социально-экономического развития в субъектах Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Это происходит на основе Федерального закона “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” от 29 декабря 2014 г.³⁹, который, к сожалению, не закрепляет гарантии прав коренных малочисленных народов в контексте данных отношений (и уже потому заключает в себе потенциальную угрозу для жизнедеятельности этих народов), без каких-либо ограничений допускает принудительное изъятие земельных участков, вводит особые правовые режимы установления сервитута, проведения государственной экологической экспертизы, ведения рыболовства и пользования землями лесного фонда.

Вызывает вопросы положение Федерального закона об общинах, согласно которому индивидуальными членами общины могут быть лица, относящиеся к малочисленным народам, ведущие традиционный для этих народов образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами (п. 1 ч. 2 ст. 11). Приведенное положение заключает в себе неопределенности. Первая неопределенность. Могут ли приниматься в общину лица, не относящиеся к коренным малочисленным народам, но постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности данных народов? Полагаем, что могут, если в этом есть потребность общины (при сохранении ее этнической основы), и тем более в ситуации, когда указанные лица ведут схожий с традиционным образ жизни и законом субъекта Федерации на них распространены положения Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”, что признается допустимым данным Законом (ч. 3 ст. 3).

Вторая неопределенность названного положения Закона об общинах просматривается в том, могут ли члены общины и при каких условиях оставаться в ее составе, если они:

прекращают заниматься традиционной хозяйственной деятельностью (в связи с возрастом, состоянием здоровья и т.п.), но/либо осуществляют иную деятельность в интересах своей общины (ведут бухгалтерский учет, осуществляют бизнес-планирование, руководство и т.п.);

³⁷ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

³⁸ Иногда говорят об актуализации данного Закона (см.: *Нарышкин С.Е.* Правовое освоение Арктики и защита национальных интересов России // *Российская Арктика – территория права.* Альманах. Вып. II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты / Рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева; отв. ред. В.П. Емельянцева, Е.А. Галиновская. М. – Салехард, 2015. С. 19).

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (Ч. 1). Ст. 26.

при определенных обстоятельствах (ввиду болезни, преклонного возраста и переезда к детям, получения образования и т.д.) покидают места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, где функционирует община, но сохраняют различные связи с общиной и членство в ней, в том числе по решению общины.

Конституционно-правовая проблема в данном случае заключается в том, как совмещаются право на объединение, свобода его деятельности и возможность вступать в него и пребывать в нем (ст. 30 Конституции РФ) с иными правами, например с правом осуществлять предпринимательскую и иную экономическую деятельность, находиться в семье, под опекой трудоспособных детей, получать надлежащее социальное обеспечение, медицинскую помощь, образование (ст. 34, 38, 39, 41, 43 Конституции РФ). В контексте с этими правами условие о членстве в общине, сформулированное в рассматриваемом Законе, об обязательности ведения каждым ее членом традиционного образа жизни и осуществления традиционного хозяйствования, на наш взгляд, выглядит избыточно, оно противоречит правовой природе общины как форме самоорганизации лиц, в нее входящих. Вопросы членства, условия пребывания в общине, выхода из нее – внутренние вопросы самой общины. На чрезмерную подробность и жесткость урегулирования порядка внутренней организации и деятельности общины коренных малочисленных народов, включая обязанность членов общины участвовать в ее деятельности, в свое время обращал внимание Президент РФ в письме от 25 ноября 1999 г. № Пр-1546 как на одну из причин отклонения им подписания проекта данного закона. При этом указывалось, что такое положение противоречит Конституции РФ, международным договорам Российской Федерации и Федеральному закону “О гарантиях прав коренных малочисленных народов”, которые гарантируют право на общественное (общинное) самоуправление.

В контексте совершенствования рассматриваемого законодательства есть необходимость обсудить вопрос и о том, насколько правомерно и целесообразно признавать общину только в качестве некоммерческой организации и, соответственно, осуществляющей свою деятельность лишь для достижения общественно полезной цели, какими объявляются защита исконной среды обитания, сохранение и развитие традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры; насколько обоснован запрет деятельности общин также в иных целях, если они предусматриваются учредительными документами соответствующей общины.

Можно отметить, что при подготовке Федерального закона об общинах (в пояснительной записке к проекту № 96700175-2 указанного закона) обосновывалось, что данные объединения должны стать формой коллективного существования, направленной на самообеспечение и саморазвитие коренных малочисленных народов. Сообразно с этим в первоначальном тексте проекта закона отсутствовала норма о том, что деятельность общин носит некоммерческий характер. Тем не менее в последующем поддержку получили иные взгляды, и была воспроизведена ныне действующая норма о некоммерческом характере деятельности общин.

Представляется, что такой подход сужает конституционное понимание формулы “защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей” (п. “м” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), позволяет правоприменителям трактовать нормы Закона об общинах (ч. 2 ст. 5 и ст. 6) как запрет этим объединениям заниматься иной, кроме традиционной, хозяйственной деятельностью, а саму традиционную хозяйственную деятельность не рассматривать в качестве вида предпринимательства⁴⁰. В данном случае не учитывается, что община как форма (традиционный институт) самоорганизации малочисленных этнических общностей должна быть способна обеспечивать не только сохранение, но одновременно и социально-экономическое развитие традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, что предполагает выход за пределы традиционности либо расширение представлений о традиционном образе жизни. Бизнес, доход, прибыль – это то, что гарантирует возможность достойного существования в современную эпоху, более того, становится одним из условий сохранения в обновленном виде традиционной культуры и традиционных ценностей⁴¹. Успешность общин – залог развития

⁴⁰ Это отчасти проявляется в том, что на общины коренных малочисленных народов не распространяются меры государственной поддержки, предусмотренные Федеральным законом “О развитии малого и среднего предпринимательства” от 24 июня 2007 г. (см.: *Собрание законодательства РФ*. 2007. № 31. Ст. 4006).

⁴¹ В данном отношении примером может служить практика Канады, где поощряется создание корпораций аборигенов, которые действуют по принципу “дуализма”, обеспечивая сохранение традиционных видов хозяйствования и вместе с тем активно участвуя в разработке месторождений природных ресурсов на северных территориях страны (см.: *Алексеев В.* Основные направления государственной политики Канады по освоению северных территорий на рубеже XX и XXI веков // *Арктика. XXI век. Гуманитарные науки*. 1 (2). 2014. С. 27).

этнических сообществ в целом через помощь, поддержку, соучастие, благотворительность.

Искусственное сужение деятельности общин входит в противоречие с правом на свободное развитие коренных народов, получившим закрепление в:

международных пактах 1966 г. об экономических, социальных и культурных правах (ч. 1 ст. 1) и о гражданских и политических правах (ч. 1 ст. 1), согласно которым все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие;

Декларации ООН о праве на развитие 1986 г., которая исходит из того, что право на развитие есть неотъемлемое право человека, в силу которого каждый человек и все народы имеют право участвовать в таком экономическом, социальном, культурном и политическом развитии, при котором могут быть полностью осуществлены все права человека и основные свободы, а также содействовать ему и пользоваться его благами (ст. 1);

Декларации ООН о правах коренных народов 2007 г., которая признает право коренных народов на развитие, на занятие своей традиционной и другой экономической деятельностью (ст. 3, ч. 1 ст. 30).

Приведенные международно-правовые положения в силу установлений Конституции РФ (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ст. 69) должны ориентировать законодателя на правовое регулирование жизнедеятельности коренных малочисленных народов не в духе консервации их традиционного образа жизни, а в контексте его модернизации, поощрения предпринимательской активности общин данных народов⁴², в том числе вне сферы их традиционной хозяйственной деятельности, во взаимосвязи с конституционным правом каждого, включая представителей коренных малочисленных народов, на создание объединений для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30), на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не

запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). Нельзя не учитывать, что сама Конституция РФ имплицитно признает (предполагает) право на развитие человека, гражданина, народов, включая положения об ответственности перед нынешним и будущими поколениями (преамбула), о социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7), а также обязывает государство к принятию федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития (п. “е” ст. 71). Право на развитие выводимо из совокупности положений Конституции и должно признаваться в качестве одного из фундаментальных основных прав каждого человека и социума⁴³.

Названные права могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Вместе с тем полагаем, что подобных оснований для ограничения права общины коренных малочисленных народов осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии со своим уставом и в интересах своих членов, но за пределами традиционной хозяйственной деятельности, не просматривается. Следовательно, положения Федерального закона “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” о некоммерческом характере деятельности указанных общин и запрете осуществлять им предпринимательскую деятельность за пределами традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (ч. 2 ст. 5, ст. 6) необходимо признать, по нашему мнению, как избыточное и не согласующееся с конституционными требованиями ограничение прав данных народов и лиц, относящихся к ним, а также объединений этих народов.

⁴² Можно отметить, что, например, проект Саамской конвенции северных стран включает специальные положения, нацеленные на защиту и стимулирование саамского предпринимательства и особо – оленеводства как вида этого предпринимательства (ст. 41, 42) (см.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство / Сост. В.А. Кряжков. С. 194–211).

⁴³ См.: *Пряхина Т.М.* Конституционная доктрина современной России. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2004. С. 45. С учетом этого можно только приветствовать наличие в Конституции Карелии нормы, согласно которой Республика осуществляет меры по возрождению, сохранению и свободному развитию карелов, вепсов и финнов, проживающих на ее территории (ст. 21).

Заключение

Проведенный анализ законодательства об общинах коренных малочисленных народов дает основание для следующих выводов:

Российская Федерация, руководствуясь международно-правовыми установлениями и реальными потребностями северных народов, в правовом регулировании рассматривает общины данных народов как институт, обеспечивающий их самоорганизацию и объединение коллективных усилий лиц из числа этих народов для защиты своих прав, исконной среды обитания и традиционного образа жизни, а также для самостоятельного решения своих социально-экономических и культурных вопросов посредством осуществления традиционной хозяйственной деятельности;

данное законодательство можно определить как не устоявшееся, о чем свидетельствует меняющаяся концепция в относительно короткие сроки в части характеристики деятельности общин: если в начальный период они могли функционировать как коммерческие организации, то после 2000 г. им в этом было отказано. Кроме того, в настоящее время общинное законодательство представляет собой совокупность рассредоточенных в различных законах норм, касающихся гарантий прав общин, фрагментарно и противоречиво регулирующих соответствующие отношения. Действующий Федеральный закон об общинах коренных малочисленных народов не обладает свойствами базового, системообразующего нормативного правового акта, хотя должен быть таковым;

совершенствование законодательства об общинах коренных малочисленных народов должно строиться с учетом реальных потребностей и возможностей данных народов, их прав, гарантированных Российской Федерацией в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России, а также соответствующего опыта зарубежных государств. При этом было бы целесообразно инкорпорировать действующие нормы об общинах в Федеральный закон “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”, включив в него положения, гарантирующие права общин на пользование землями и иными природными объектами, на приоритетное природопользование животным миром, на компенсации и государственную поддержку, на налоговые и иные преференции, на участие в решении вопросов, затрагивающих права и интересы этих объединений. Более последовательно при регулировании рассматриваемых отношений должна реализовываться идея общинного самоуправления. Особо, исходя из права каждого на развитие и экономической свободы, необходимо признать возможность общин осуществлять предпринимательскую деятельность не только в традиционной хозяйственной деятельности, но и дополнительно в каких-то других сферах, если это предусмотрено учредительными документами общины и отвечает ее интересам. При иных подходах община обречена оставаться в аутсайдерах, быть декоративным институтом в жизни коренных малочисленных народов Севера, не способным изменить ее к лучшему.