

ПРАВО НА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЛЕЙ И СОПРЯЖЕННЫЕ С НИМ ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА (КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ)

© 2008 г. В. А. Кряжков¹

1. Конституция Российской Федерации выделяет коренные малочисленные народы, гарантируя им права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). При этом она управомочивает Российскую Федерацию и её субъекты защищать исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных этнических общностей (п. “м” ч. 1 ст. 72). Приведенные положения – новеллы Конституции, согласующиеся с характеристикой российского государства как демократического федеративного правового и социального (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 7), где человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2).

Такой подход в настоящее время достаточно типичен для государств, где проживают подобные этнические общности (Канада, Норвегия, Финляндия, Дания и др.) и отвечает требованиям Конвенции № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”, принятой Генеральной конференцией Международной организации труда 26 июня 1989 г.², которая определяет: “Правительства несут ответственность за проведение, с участием соответствующих народов, согласованной и систематической деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий уважения их целостности” (ст. 2).

Особенность коренных малочисленных народов, в том числе коренных малочисленных народов Севера России³, если выделять главное, состоит в их образе жизни и культуре, для которой характерна неразрывная связь с землей (исконными территориями проживания) и занятие традиционными промыслами – оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов. Это на-

шло подтверждение в Декларации о правах коренных народов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2007 г.⁴, которая признает особую духовную связь данных народов с традиционно принадлежащими им землями, территориями, водами и другими ресурсами (ст. 25) и исходит из того, что коренные народы имеют право на указанные земли, территории и ресурсы (ч. 1 ст. 26).

2. Конституция Российской Федерации непосредственно не фиксирует право коренных малочисленных народов на земли. Вместе с тем названные выше положения, заключенные в её ст. 69 и 72 (п. “м” ч. 1), в единстве с нормами о том, что в Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15), обеспечиваются самоопределение народов (ч. 3 ст. 5), создаются условия для достойной жизни и свободного развития человека (ч. 1 ст. 7), земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях (ч. 1 ст. 9), каждый имеет право на жизнь (ч. 1 ст. 20), достоинство личности (ч. 1 ст. 21), свободно распоряжаться своими способностями, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37) – благоприятная юридическая основа для признания права коренных малочисленных народов на землю и сопряженные с ним права. При этом, однако, необходимо учитывать, что земли и иные природные ресурсы, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ (постановления от 9 января 1998 г. и от 7 июня 2000 г.)⁵, представляют собой публичное достояние многонационального народа России; как таковые они являются федеральной собственностью и имеют специальный правовой режим. Данный режим, в силу требований Конституции РФ (п. “в” ст. 71, п. “б”, “в”, “г”, “д”, “к”, “м” ч. 1 ст. 72, ч. 1, 2 ст. 76), определяется федеральным законом, который решает вопросы владения, пользования и распо-

¹ Доктор юридических наук, профессор.

² См.: Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева, 1991. С. 2193–2207.

³ К таковым относятся ненцы, ханты, манси, долганы, коряки и другие, всего 40 народов (см.: Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 17 (Ч. 2). Ст. 1905.

⁴ См.: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/declaration.html>

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429; 2000. № 25. Ст. 2728.

ряжения земель и другими природными ресурсами, природопользования, в том числе с учетом прав и интересов малочисленных народов, а также разграничивает полномочия органов публичной власти в рассматриваемой сфере.

3. Право коренных малочисленных народов Севера на земли представляет собой отношения в области пользования землей и иными природными ресурсами на особых условиях, элементами которых являются различные права, льготы и гарантии данных народов и лиц, относящихся к ним, а также соответствующие обязанности органов публичной власти, юридических и физических лиц. Данные отношения регулируются совокупностью норм, получивших закрепление в различных законах. Определяющую роль в их системе играет Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г.⁶ Он устанавливает, что малочисленные народы, их объединения и лица, относящиеся к этим народам, в целях защиты исконной среды обитания данных народов, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации (п. 1 ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 8). Это базовое положение. Раскрывая его, обратим внимание на следующие моменты.

Первое. Субъектами рассматриваемых отношений являются:

а) малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации как этнические сообщества;

б) объединения названных малочисленных народов, в первую очередь их общины, цели создания которых совмещаются с целями выделения этим народам земель⁷, а также иные объединения с целями традиционного природопользования;

в) лица, относящиеся к малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни или желающие его вести, заниматься традиционным природопользованием.

Такая градация не исключает определения “зон ответственности” каждого из названных субъектов при решении вопросов, связанных с

землями малочисленных народов. Во всяком случае, если пользователем земель объявляются малочисленные народы, то, видимо, с ними (их представителями) должны согласовываться принципиальные решения, касающиеся их земель и прав данных народов по их использованию; под контролем этих народов и при их участии должны решаться вопросы передачи земель в пользование общинам данных народов, а также для ведения работ, не связанных с традиционным природопользованием; общины малочисленных народов соучаствуют в пользовании земель, распределяют их между своими членами, контролируют режим землепользования; индивиды – члены этнического сообщества используют предоставленные им земли (земельные участки) в соответствии с обычаями и традициями своего народа; выгоды, получаемые общинами и отдельными лицами от пользования соответствующими землями, в отдельных случаях (например, когда в их границах обнаруживаются запасы нефти, газа и т.п. ископаемых и за их разработку выплачивается компенсация) должны соизмеряться не только с их интересами, но и учитывать общий интерес данного народа. Такой подход согласуется с идеей признания и сохранения земель традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Второе. Объектом данных отношений являются прежде всего земли различных категорий, как они определены ч. 1 и 3 ст. 7 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г.⁸, но только те, которые совмещаются с традиционным проживанием и традиционной хозяйственной деятельностью малочисленных народов. Это может подтверждаться установлением законами и иными нормативными правовыми актами особого правового режима использования земель соответствующих категорий. Подобное, например, имеет место в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земель особо охраняемых территорий и объектов (ст. 78, 82, 97 Земельного кодекса РФ, ч. 3 ст. 15 и ч. 4 ст. 24 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” от 14 марта 1995 г.⁹).

Третье. Земли в указанных случаях предоставляются только в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов. Данные места есть, по сути, этногеографические территории, расположение которых – общеизвестный научно установленный факт. Их координаты могут уточняться самими народами и официально подтверждаться изданием специального нормативного правового акта, обрисовывающего ареалы традиционного

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

⁷ См.: Федеральный закон “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 20 июня 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

проживания малочисленных народов¹⁰. Окончательно же и конкретно вопрос должен разрешаться в рамках землеустроительных мероприятий по организации этих территорий, элементом которой является согласование местоположения их границ (ч. 1 ст. 68 Земельного кодекса РФ, ст. 1, 18 Федерального закона “О землеустройстве” от 18 июня 2001 г.¹¹, п. 1 ч. 6 ст. 39 Федерального закона “О государственном кадастре недвижимости” от 24 июля 2007 г.¹²).

Четвертое. Целью предоставления земель является защита исконной среды обитания малочисленных народов, их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Именно на этой основе, если следовать Федеральному закону “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (п. 1, 2, 3 ст. 6), раскрывающему понятия “коренные малочисленные народы”, “традиционный образ жизни” и “исконная среда обитания”, происходит сохранение и самоидентификация данных народов как самобытных этносов, имеющих свою систему жизнеобеспечения, культуру, обычаи, традиции и верования.

Обозначенная цель, ради которой малочисленным народам предоставляются земли, отличает данную ситуацию (во всяком случае в Российской Федерации) от той, когда указанные народы реализуют свое право на самоопределение в форме субъекта Федерации – автономного округа или национальной административно-территориальной единицы, например, административно-территориальной единицы с особым статусом, создаваемой вместо автономного округа. Территории названных образований обозначают пространственные пределы осуществления публичной власти и, соответственно, они не могут отождествляться с землями малочисленных народов, предоставляемыми им для ведения традиционного природопользования¹³, хотя, безусловно, в границах таких публичных образований право малочисленных народов на пользование землей может быть обеспечено полнее.

Пятое. Земли в рассматриваемых отношениях предоставляются на праве безвозмездного пользования в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Это – положение, действующее в таком виде после принятия Федерального закона от 26 июня 2007 г. (ст. 38)¹⁴, которым из п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 8 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” было исключено слово “владеть”. Приведенная норма по объему правомочий заметно отличается от установлений Земельного кодекса РСФСР от 25 апреля 1991 г.¹⁵, которым допускалась возможность предоставления гражданам земельных участков в собственность, пожизненное наследуемое владение (п. 6 ст. 21); для ведения северного оленеводства – во временное пользование на срок до 25 лет (ст. 14); земель лесного фонда для северного оленеводства и охотничьего промысла – в собственность, владение или аренду (ст. 94).

Что означает названное право безвозмездно пользоваться землями? Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. непосредственно не раскрывает данное право, но устанавливает, что земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность или в аренду (ч. 1 ст. 28); гражданам земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование не предоставляются (ч. 2 ст. 20); предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения в действие настоящего Кодекса не допускается (ч. 1 ст. 21)¹⁶.

Федеральный закон “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 24 июля 2002 г.¹⁷ закрепляет, что земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в аренду в порядке, установленном ст. 34 Земельного кодекса РФ. При этом земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севе-

¹⁰ В настоящее время таким актом является Постановление Правительства РФ от 11 января 1993 г., которым утвержден Перечень районов проживания малочисленных народов Севера (см.: *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. 1993. № 13. Ст. 176). Данный Перечень нуждается в уточнении с учетом новых реалий, на чем вполне справедливо настаивают представители этих народов (см.: *Мир коренных народов – Живая Арктика*. 2007. № 20. С. 5), и решение данного вопроса находится в компетенции Правительства РФ (п. “в”, “е” ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), что согласуется с его прежней практикой.

¹¹ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 26. Ст. 2582.

¹² См.: *Собрание законодательства РФ*. 2007. № 31. Ст. 4017.

¹³ Иногда подобное происходит (см.: *Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия)* от 16 мая 2005 г. // *Якутия*. 2005. 24 июня).

¹⁴ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2007. № 27. Ст. 3213.

¹⁵ См.: *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР*. 1991. № 22. Ст. 768.

¹⁶ В соответствии с Федеральным законом “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” от 25 октября 2001 г. (*Собрание законодательства РФ*. 2001. № 44. Ст. 4148) ранее обретенные права на землю в постоянное (бессрочное) пользование или пожизненное наследуемое владение сохраняются или переоформляются на основе новых требований земельного законодательства (ст. 3).

¹⁷ См.: *Собрание законодательства РФ*. 2002. № 30. Ст. 3018.

ра, отгонными пастбищами и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы гражданам и юридическим лицам только на праве аренды (ч. 5, 6 ст. 19).

Приведенные положения земельного законодательства не согласуются с Федеральным законом “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”, устанавливающим право малочисленных народов, их объединений и лиц, относящихся к этим народам, на безвозмездное пользование землями. В частности, с безвозмездностью не совмещается предоставление им земель в аренду, поскольку такая форма всегда платная (ст. 606 ГК РФ). Платность же в рассматриваемых отношениях в принципе неприемлема и даже безнравственна, поскольку малочисленные народы претендуют на свои исконные земли, причем не столько для предпринимательской (частной) деятельности, сколько для их защиты и воспроизводства своего образа жизни, что по смыслу Конституции РФ (п. “м” ч. 1 ст. 72) составляет публичную ценность. С идеей сохранения среды обитания для будущих поколений малочисленных народов, неотчуждаемости их земель как общего достояния этих народов также не сочетается предоставление земельных участков в границах территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов в собственность общинам и отдельным лицам из числа данных народов.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что земельное законодательство, устанавливая общие основания и формы пользования земельными участками, не учитывает специфику малочисленных народов. В данной ситуации можно было бы исходить из следующего:

Земельный кодекс РФ допускает наличие особого правового режима использования земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов (ч. 3 ст. 7). Если исходить из сложившегося в теории права понимания правового режима¹⁸, то это означает признание возможности специального правового регулирования земельных отношений, включающего в себя в определенном сочетании различные юридические средства (дозволения, права, обязанности, гарантии, запреты, ограничения и т.п.) и создающего необходимую степень благоприятности для удовлетворения интересов

малочисленных народов, связанных с использованием земель, защитой их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;

Земельный кодекс РФ (по смыслу его ч. 3 ст. 3) отдает приоритет специальному закону над общим. Указанный Кодекс – свод общих правил в земельной сфере, а Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” по отношению к нему – специальный закон, включающий особые нормы землепользования малочисленными народами, их объединениями и лицами, относящимися к этим народам. Соответственно, поскольку не установлено иное, нужно признать право названных субъектов на безвозмездное пользование землями, зафиксированное в указанном специальном Законе, как особое право, которое не может трактоваться исключительно с позиций обычных имущественных отношений, а является в большей мере публичным правом с пониманием того, что оно:

связано с проживанием малочисленных народов на соответствующих землях с незапамятных времен;

признается во всех случаях, когда имеет место постоянное присутствие этих народов на исконных землях и использование ими данных земель для охоты, рыболовства и иной традиционной хозяйственной деятельности на протяжении столетий;

неотчуждаемо и как таковое не подлежит передаче, продаже, отказу в пользу кого-либо, кроме государства, осуществляется коллективно;

позволяет представителям малочисленных народов в первоочередном порядке претендовать на выделение земельных участков (территорий) в целях ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, более того – пользоваться исконными землями в указанных целях в ситуации, когда их права на эти земли (территории) не получили надлежащего оформления;

не исключает ограничения указанного права, но только на законных основаниях и в общественных интересах, при обязательном участии малочисленных народов в выработке соответствующих решений и компенсации всех потерь, нанесенных им в результате использования исконных земель (территорий) для нетрадиционной хозяйственной деятельности.

4. Является ли право на пользование исконными землями (территориями) основой для обретения сопряженных с ним прав коренных народов Севера и в первую очередь – на традиционное природопользование и традиционную хозяйственную деятельность, компенсации и возмещение убытков? По общей логике было бы правильно ответить на этот вопрос утвердительно. Вме-

¹⁸ См.: Бабаев В.К., Баранов В.М. Общая теория права. Краткая энциклопедия. Н. Новгород, 1997. С. 171; Шамсулова Э.Ф. Правовые режимы (Теоретический аспект). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Титиевский А.Н. О законодательной дефиниции понятия “правовой режим земли” // В сб.: Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы. Материалы Международного “круглого стола” (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.). Н. Новгород, 2007. С. 919–936.

сте с тем, анализ федерального законодательства показывает, что названные и некоторые иные права данных народов увязываются не столько с их правом на пользование землей (земельными участками, территориями), сколько с местом традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов. Именно в корреляции с последним обстоятельством малочисленным народам гарантируется:

право на участие в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для традиционного хозяйствования и занятия традиционных промыслов, за соблюдением законов об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и иных объектов, а также на участие в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды (п. 2, 3, 6 ч. 1 ст. 8 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”);

право на приоритетное пользование животным миром (ст. 49 Федерального закона “О животном мире” от 24 апреля 1995 г.¹⁹), в том числе водными биоресурсами (п. 6 ч. 1 ст. 2 Федерального закона “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” от 20 декабря 2004 г.²⁰);

право на использование водных объектов для традиционного природопользования (п. 16 ст. 3, ст. 34 Водного кодекса РФ от 3 июня 2006 г.²¹);

право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд, исходя из установленных нормативов, использовать леса в целях защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни (ч. 2 ст. 30, ст. 48 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г.²²);

право выражать свое мнение при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами (ч. 3 ст. 31 Земельного кодекса РФ);

право на компенсации за нарушение режима традиционного природопользования (ч. 1 ст. 6 Федерального закона “О соглашениях о разделе продукции” от 30 декабря 1995 г.²³).

Таким образом, можно констатировать следующее:

федеральное законодательство не связывает права малочисленных народов на традиционное природопользование и компенсации с правом на их пользование землей, хотя очевидно, что когда земли реально (в официальном порядке) передаются в пользование этим народам, их общинам и отдельным лицам, осуществление иных, сопряженных с землепользованием прав обретает бесспорность, конкретность и ясность;

в случае если право на пользование землей юридически конкретно не обеспечено (или не реализовано), субъекты из числа малочисленных народов в местах своего традиционного проживания и хозяйственной деятельности не утрачивают прав на традиционное природопользование и связанных с ним прав, что подтверждает признание государством права названных народов на пользование исконными землями как элемента их традиционного образа жизни.

Как учитывают подобное положение вещей суды? Есть примеры, когда они правильно, на мой взгляд, интерпретируя действующее законодательство, защищают права и интересы малочисленных народов и их общин на традиционное природопользование, исходя из того, что данное природопользование, в том числе право на приоритетное пользование животным миром, не обуславливается образованием территорий традиционного природопользования, но оно может осуществляться и в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов²⁴. Однако такой подход, к сожалению, не является универсальным и суды порой выносят решения, связывая, например, право на возмещение ущерба с тем, имеют ли общины малочисленных народов реальное (официально оформленное) право на земли²⁵, что неприемлемо с позиций нормативно установленных прав и законных интересов малочисленных народов.

5. Призная вышеназванную правовую реальность, рассмотрим право малочисленных народов на традиционное природопользование. Указанное право непосредственно не фиксируется в федеральном законодательстве, но производно от его положений. В частности, традиционное природопользование трактуется в качестве важнейшего идентифицирующего признака малочисленных народов, определяющей характеристики их образа жизни и культуры (п. 1–3 ст. 1 Феде-

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5270.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18.

²⁴ См.: Кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам суда Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 25 октября 2005 г. Дело № 33-92/2005; Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 апреля 2005 г.

²⁵ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 сентября 2003 г.

рального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”). С учетом данного обстоятельства справедливы утверждения, что традиционное природопользование является объективной формой воспроизводства общности коренных народов Севера²⁶; если оно не сохранится, исчезнут и данные народы²⁷. Именно поэтому Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”, признавая и гарантируя право малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на традиционное природопользование предусматривает для них: выделение земель (территорий) для ведения традиционного природопользования (п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 8)²⁸; право на первоочередной прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов данных народов, а также на первоочередное приобретение в собственность указанных организаций и промыслов (п. 5, 7 ч. 2 ст. 8); льготы при осуществлении традиционного землепользования и природопользования (п. 4 ч. 2 ст. 8)²⁹; право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в организациях традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов (ст. 9)³⁰; право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания (п. 8 ч. 1, п. 3 ч. 2 ст. 8). Дополнительно к этому Федеральный закон “О животном мире” устанавливает право малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на приоритетное пользование животным миром (ст. 49), а также на применение традиционных методов в подобных случаях (ст. 48).

Приведенные положения имеют общее значение для сохранения и развития в целом традици-

онного природопользования малочисленных народов. Однако некоторые из его видов получают дополнительное регулирование. Это относится прежде всего к рыболовству, применительно к которому Федеральный закон “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” особо выделяет рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов (п. 6 ч. 1 ст. 16). Данное рыболовство, согласно названному Закону, осуществляется с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления с гарантией выделения ежегодных квот добычи (вылова) водных биоресурсов (ч. 1, 2 ст. 25, п. 7 ч. 1 ст. 30, ч. 6 ст. 31). Приведенные нормы детализируются путем установления специального порядка указанного вида рыболовства³¹, а также правилами рыболовства для отдельных рыбохозяйственных бассейнов³². К сожалению, во всех этих случаях преимущественно вводятся запреты и обязанности по отношению к представителям малочисленных народов как пользователям биоресурсов, но не развивают положения федерального законодательства об учете их интересов и приоритетных правах в данной сфере в контексте культуры, обычаев и традиций коренных народов соответствующего региона.

Охота как вид традиционной хозяйственной деятельности, в отличие от традиционного рыболовства, пока не получает необходимого специального регулирования. Более того, проект Федерального закона “Об охоте”, принятый Государственной Думой в первом чтении 4 июля 2008 г.³³, вообще не рассматривает ее под таким углом зрения; в нем лишь упоминается, что коренные малочисленные народы Севера освобождаются от платы за добычу охотничьих ресурсов (ст. 14). Указанный подход не отвечает реальным потребностям и традициям, не согласуется с федеральным законодательством о гарантиях прав малочисленных народов и с положениями Федерального закона “О животном мире”, являющимся по смыслу его ст. 3, 41, 48 и 49 базовым в сфере пользования (в том числе

²⁶ См.: Куриков В.М. Социально-экономическое развитие северных национально-территориальных ареалов в условиях рынка. Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 1995. С. 7.

²⁷ См.: Клоков К.Б. Традиционное природопользование народов Севера: концепция сохранения и развития. СПб., 1997. С. 7.

²⁸ См. также: Федеральный закон “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

²⁹ Таковые, например, установлены Налоговым кодексом РФ от 5 августа 2000 г. (п. 16 ст. 217, п. “б” ч. 7 ст. 238, ч. 2 ст. 333. 2, п. 7 ст. 395) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

³⁰ См. также: Федеральный закон “Об альтернативной гражданской службе” от 25 июля 2002 г. (ст. 2, ч. 3 ст. 4) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030; Положение о порядке прохождения альтернативной гражданской службы (п. 35–37); утв. постановлением Правительства РФ от 28 мая 2004 г. № 256 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2309.

³¹ См.: Приказ Госкомрыболовства Российской Федерации “Об утверждении порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 11 апреля 2008 г. // Росс. газ. 2008. 24 мая.

³² См., например: Правила рыболовства для Северного рыбохозяйственного бассейна. Утв. Приказом Минсельхоза РФ от 28 апреля 2007 г. // Росс. газ. 2007. 8 июня; Правила рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна. Утв. Приказом Госкомрыболовства РФ от 7 мая 2008 г. // Росс. газ. 2008. 31 мая.

³³ См: Росс. газ. 2008. 5 июля. Отмечу, что это вторая попытка принятия Федерального закона “Об охоте”; первая (1998–2004 гг.) была безрезультативной.

традиционного) животным миром³⁴, бесосновательно ассиметричен тому, который имеет место применительно к рыболовству. Полагаю, что было бы правильно гармонизировать принимаемый Федеральный закон “Об охоте” с Конституцией РФ и федеральным законодательством о коренных малочисленных народах, закрепив в нем нормы о том, что охота для малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока – основа их жизнеобеспечения, социально-экономического и культурного развития и потому им должно быть гарантировано предоставление охотничьих угодий для долгосрочного использования охотничьими животными, причем как преимущественное право; а также закрепив: право пользования охотничьими животными в пределах установленных норм, квот и лимитов на основе долгосрочной лицензии бесплатно, а для жизнеобеспечения – и в течение всего года; право на охоту без каких-либо экзаменов по охотничьему минимуму, а получение охотничьих билетов – без указанного экзамена и уплаты госпошлины; особые требования для приобретения, хранения и ношения охотничьего оружия представителями малочисленных народов – охотниками и оленеводами.

Недоурегулированными остаются отношения, связанные с оленеводством как видом традиционного природопользования. В Российской Федерации, где олень стадо составляет около 900 тыс. голов³⁵, им занимается 16 малочисленных народов Севера (ненцы, ханты, манси, саами, эвенки, чукчи, долганы и др.), для которых олень – не только основа жизнеобеспечения, но и главный символ их культуры, мировоззрения, фольклора, обрядов, праздников, народной педагогики и традиций.

Федеральное законодательство содержит лишь отдельные нормы об оленеводстве, но не отражает всей его специфики. Это касается, например, понимания значения оленеводства как этносохраняющей отрасли, форм собственности на оленей, прав и ограничений на пользование оленьими пастбищами (с учетом, что они занимают около одной пятой части территории России, а миграция оленей измеряется порой сотнями километров и не знает административных границ), организации указанной деятельности, роли обычной практики, государственного управления и поддержки оленеводства, взаимоотношений оленеводов с промышленными компаниями.

С учетом сказанного целесообразно скорректировать и дополнить действующее законодательство, если не специальным федеральным за-

коном об оленеводстве, что предпочтительнее³⁶, то путем конкретизации земельного, гражданско-го, сельскохозяйственного, лесного и экологического законодательства. В частности, можно было установить, что оленеводство – вид традиционной хозяйственной деятельности, являющейся частью традиционного образа жизни и культуры малочисленных народов Севера, право на оленеводство – исключительное или преимущественное право лиц, относящихся к этим народам, для осуществления которого им гарантируется: выделение оленьих пастбищ безвозмездно на праве постоянного (бессрочного) пользования с возможностью комплексного использования природных ресурсов в границах данных пастбищ; изъятие пастбищ для несельскохозяйственных нужд только при проведении соответствующих экологических и этнологических экспертиз, с возмещением убытков и при сохранении достаточной территории для ведения северного оленеводства; компенсация потерь от хищников; допустимость использования традиций и обычной практики народов Севера (она, по сути, в настоящий момент является доминирующим регулятором), относящихся, например, к распределению пастбищ, выбору владельцев стад и праву наследования стада, перемещениям оленеводческого объединения из одного района в другой, разрешению внутренних споров, возникающих по вопросам оленеводства и т.п.; участие в решении вопросов, связанных с оленеводствами.

6. Выделение земель (территорий) традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов обуславливает не только права данных народов на традиционное природопользование в их границах, но и особые отношения с теми, кто ведет разработку полезных ископаемых на этих землях. Названные отношения – зона постоянного напряжения, поскольку в них участвуют субъекты с несовпадающими, зачастую антагонистическими интересами, что порой выливается в открытые конфликты³⁷.

³⁶ Напомню, что Федеральный закон “О северном оленеводстве” однажды уже был принят Государственной Думой (23 декабря 1998 г.), одобрен Советом Федерации (27 января 1999 г.), но отклонен Президентом РФ (11 февраля 1999 г.) и снят с рассмотрения Советом Государственной Думы 18 ноября 1999 г. Вместе с тем опыт Аляски, Норвегии, Финляндии и Швеции, где уже давно действуют подобные законы, доказывает, что такое регулирование не лишено смысла.

³⁷ Примером может служить ситуация в Сахалинской области, где у компании “Эксон нефтегаз лимитед” возникли разногласия с коренными жителями – нивхами, которые, выражая недовольство действиями компании, требовали от нее компенсационных выплат за изъятие оленьих пастбищ, возмещения неучтенного ущерба рыбному промыслу, выделения средств на развитие традиционной хозяйственной деятельности, а также настаивали на независимой оценке нефтяных проектов и создании специального фонда по аккумуляции и распределению средств, полученных от компании (см.: Жуков О. Нивхи ополчились против нефтяников // Известия. 2004. 16 дек.; *Его же*. Аборигены против нефтяников // Известия. 2005. 24 янв.).

³⁴ В этой связи нельзя не заметить, что несколько странно выглядит норма проекта Федерального закона “Об охоте” (ст. 37), согласно которой не соответствующие ему положения Федерального закона “О животном мире” признаются недействующими.

³⁵ См.: Известия. 2007. 25 янв. С учетом иных данных это означает, что в России сосредоточена половина мирового поголовья домашних северных оленей

Подобное происходит, как правило, в ситуации, где нет справедливости и открытости, нарушаются принципы равенства и уважения, а крупные компании, вопреки представлениям нравственности, используют свои большие технические, экономические и интеллектуальные возможности для извлечения односторонних выгод и преимуществ.

Оптимизировать рассматриваемые отношения призван закон. Российское законодательство – федерального и регионального уровня – содержит отдельные нормы, нацеленные на решение этой задачи³⁸. Вместе с тем, если принимать во внимание практику, складывается впечатление, что данные нормы существуют изолированно, сами по себе и не воспринимаются правоприменителями как нечто цельное, связанное. Этому способствуют существующие в рассматриваемой сфере дефекты регулирования, в том числе:

как ключевой дефект – отсутствие ясности в понимании права малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на земли (территории), отказ им де-факто в праве на создание федеральных территорий традиционного природопользования;

несвязанность норм, например, положения Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” практически никак не трансформируются в Закон РФ “О недрах”;

отсутствие универсальности, т.е. одни и те же, по сути, отношения регулируются по-разному. Так, Федеральным законом “О соглашениях о разделе продукции” определяется, что в отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования (ч. 1 ст. 6). Однако Закон РФ “О недрах” не упоминает приведенное положение и не распро-

страняет его на иные случаи предоставления участков недр под соответствующие разработки;

недоурегулированность отношений, что просматривается с правами малочисленных народов, которые фиксируются, но не имеют нормативно-правовых механизмов, обеспечивающих их реализацию, причем даже в тех случаях, когда закон обязывает Правительство РФ (уполномоченный федеральный орган исполнительной власти) определить соответствующий порядок (например, относительно выплаты малочисленным народам компенсаций – по Закону “О соглашениях о разделе продукции” (ч. 3 ст. 7), правового режима территорий традиционного природопользования – по Закону об этих территориях (ст. 11), этнологической экспертизы – по Закону о гарантиях прав коренных малочисленных народов (п. 6 ст. 1, п. 6 ч. 1 ст. 8)).

Очевидно, что в данной ситуации было бы разумно разработать единый механизм взаимоотношений субъектов традиционного и промышленного природопользования, в том числе путем конкретизации действующего законодательства и принятия дополнительных нормативных правовых актов. Элементами этого механизма могли бы стать:

обязательное проведение не только экологических, но и этнологических экспертиз проектов промышленного освоения земель (территорий) традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов с целью научного исследования влияния изменений исконной среды их обитания;

включение в условия конкурсов и аукционов на право пользования участками недр в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов (как и условия лицензий) компенсационные обязательства по отношению к данным народам³⁹ с учетом, что ущерб природным ресурсам, обеспечивающим производство продукции в традиционном хозяйстве, наносится уже самим фактом использования территорий традиционного природопользования предприятиями нефтегазового сектора, даже если эта деятельность не имеет экологических последствий, которые в рамках действующих нормативов считались бы экологическими нарушениями⁴⁰;

заключение договоров (соглашений) недропользователей с органами местного самоуправле-

³⁸ См.: Федеральный закон “О гарантиях прав малочисленных народов Российской Федерации” (ст. 5–8); Закон “О недрах” от 21 февраля 1992 г. (ч. 2 ст. 2, п. 3, 10, 13 ч. 1 ст. 3, п. 10, 13 ст. 4) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823; Федеральный закон “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” (ст. 12); Земельный кодекс РФ (ч. 3 ст. 31); Федеральный закон “О соглашениях о разделе продукции” от 30 декабря 1995 г. (ст. 6, 7) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 18; Закон Ханты-Мансийского автономного округа “О недропользовании” от 18 апреля 1996 г. (ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 24) // Сборник законов ХМАО. 1996–1997. Ст. 11; Закон Ненецкого автономного округа “О недропользовании” от 2 июля 2003 г. (ст. 35) // Нарьяна-Виндер. 2003. № 95–96; Закон Сахалинской области “О правовых гарантиях защиты исконной среды, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области” от 4 июля 2006 г. (ст. 8) // Губернские ведомости. 2006. № 121–122.

³⁹ Обоснования к этому, в том числе с учетом канадского опыта см.: Крюков В.А., Токарев А.Н. Учет интересов коренных малочисленных народов при принятии решений в сфере недропользования. М., 2005. С. 32–35, 85.

⁴⁰ См.: Мархинин В.В., Удалов И.В. Традиционное хозяйство народов Севера и нефтегазовый комплекс (Социологическое исследование в ХМАО). Новосибирск, 2002. С. 203.

ния, общинами и отдельными лицами из числа малочисленных народов в ситуации, когда недропользователи осуществляют свою деятельность на территории традиционного проживания хозяйствования этих народов, с включением в них положений, касающихся компенсаций, образования, занятости, развития предпринимательства, защиты окружающей среды, поддержки социальной и культурной сферы. Практика построения отношений на данной основе оправдывает себя⁴¹, получает одобрение федеральной власти (с позиций социальной ответственности бизнеса)⁴², согласуется с принципом свободы договора (ст. 421, 445 ГК РФ) и легитимируется нормами Налогового кодекса РФ (ч. 1 ст. 252, ч. 1 ст. 261). С учётом этого было бы целесообразно выработать общедо-федеральные правила по заключению названных договоров (соглашений);

нормы, обеспечивающие участие представителей данных народов в обсуждении и разработке природных проектов, в осуществлении контроля за реализацией законодательства и решений, принятых в указанной сфере, а также согласительные комиссии (арбитражные советы), создаваемые при исполнительных органах государственной власти субъектов РФ для разрешения споров, возникающих между недропользователями и малочисленными народами, их объединениями и лицами, относящимися к этим народам;

практика принятия компаниями внутренних актов (например, социальных кодексов) с вклю-

чением норм, определяющих их отношение к коренным малочисленным народам с позиций уважения культуры и образа жизни данных народов, материального, финансового и иного содействия им в устойчивом развитии⁴³, а также выработка этими компаниями природоохранных мер, в том числе связанных с сохранением исконной среды обитания коренных малочисленных народов⁴⁴.

Таким образом, принятая 15 лет назад Конституция Российской Федерации, несомненно, создала важные предпосылки для защиты прав коренных малочисленных народов. На ее основе сложилось законодательство о данных народах. Вместе с тем указанный процесс протекает неровно. В настоящий момент (с 2000 г.) в рассматриваемой сфере можно констатировать ситуацию “правовой стагнации”, более того – отката от позиций, имевших место в 90-е годы прошлого столетия. Это особенно заметно применительно к землепользованию и традиционному природопользованию, где права малочисленных народов Севера по-прежнему лишены ясности. Их правовое урегулирование необходимо рассматривать как актуальную задачу, разрешение которой “развяжет” многие проблемные узлы статуса названных народов, придаст ему реальность и развитие в соответствии с нормами и духом Конституции, а также современными международно-правовыми представлениями о правах коренных народов.

⁴¹ См.: Павлов А. Опыт кочевников – на службу Евросоюзу // Росс. газ. 2008. 1 июля; Крюков В.А., Токарев А.Н. Указ. соч. С. 113–116; Максимов А.А. Права коренных народов Севера на землю и природные ресурсы: эффективное использование и совместное управление. М., 2005.

⁴² См., например, выступление Президента РФ на заседании Президиума Госсовета, состоявшемся в г. Салехарде 29–30 апреля 2004 г. // Росс. газ. 2004. 30 апр.; Известия. 2004. 30 апр.

⁴³ Примеры такого рода см.: Дранкина Е. Северный прогноз // Коммерсантъ. Тематические страницы “Бизнес и коренные народы Севера”. 2006. 24 янв. № 11. С. 28–29.

⁴⁴ Об опыте компаний в данном отношении см.: Маркович Н. Экология не противоречит экономике // Известия. Тематическое приложение “Экология”. 2002. 14 июня; Мальшикина Л. Продукция ответственности // Росс. газ. 2007. 5 дек.; Серафимов А. Крупный бизнес поддержит малый народ // Росс. газ. 2007. 3 дек.