

ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КАК РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА ЗЕМЛИ

© 2008 г. В. А. Кряжков¹

Право коренных малочисленных народов на пользование землей закрепляется Федеральным законом “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” (п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 8 от 30 апреля 1999 г.)². Это положение конкретизируется Федеральным законом “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”³, от 7 мая 2001 г., которым устанавливается для данных народов один из вариантов особого правового режима пользования землей и иными природными ресурсами в границах соответствующих территорий⁴. Необходимость их создания имеет доктринальное обоснование⁵ и рассматривается как одна из гарантий прав и законных интересов малочисленных народов⁶.

¹ Доктор юридических наук, профессор.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208. Необходимо отметить, что данное право созвучно положениям Декларации о правах коренных народов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2007 г.), которая, признавая особую духовную связь коренных народов с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми землями, территориями и другими ресурсами, гарантирует этим народам право на указанные земли, территории и ресурсы, возможность иметь их в собственности, использовать, разрабатывать или контролировать, получая компенсацию в случае, когда названные земли, территории и ресурсы конфискованы, отчуждены, заняты, использованы и когда им нанесен ущерб без свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов (ст. 25–28).

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

⁴ См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (Постатейный) / Под ред. С.А. Боголюбова и Е.Л. Мининой. М., 2002. С. 40; Учебно-практический комментарий к земельному законодательству Российской Федерации / Под ред. О.Л. Дубовик. М., 2006. С. 68.

⁵ См.: Правовой статус коренных народов приполярных государств. Материалы конференции. Москва. 26–28 февраля 1997 г. / Отв. ред. В.А. Кряжков. М., 1997. С. 156–157, 163–169, 176–177; Ямсков А.Н. Территории традиционного землепользования в Хабаровском крае. М., 1996.

⁶ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа” (ч. 5 ст. 5) от 14 октября 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа” (ч. 2 ст. 15) от 12 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

Первично данные территории упоминались в Постановлении Верховного Совета СССР “О неотложных мерах экологического оздоровления страны”⁷ от 27 ноября 1989 г., которым в контексте решения экологических проблем рекомендовалось осуществить в 1990 г. закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока (п. 11). Указом Президента РФ “О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера”⁸ от 22 апреля 1992 г. предписывалось органам исполнительной власти определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые, как подчеркивалось в Указе, являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием (п. 1). Федеральный закон “Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации”⁹ от 19 июня 1996 г., ныне утративший силу, в качестве одного из элементов включал в систему государственного регулирования экономики и культуры малочисленных народов определение порядка закрепления за этими народами территорий традиционного проживания, хозяйственной деятельности и природопользования (п. “в” ст. 11).

Эти идеи апробировались в ряде субъектов РФ. В частности, в Ханты-Мансийском автономном округе, где на основе принятого в 1992 г. Положения о статусе родовых угодий было создано свыше 500 таких угодий–территорий. Подобные правовые акты о региональных территориях традиционного природопользования издавались в Приморском крае (1993 г.), Иркутской области

⁷ См.: Ведомости Съезда и Верховного Совета СССР. № 25. Ст. 487.

⁸ См.: Ведомости Съезда и Верховного Совета РФ. 1992. № 18. Ст. 1009.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 26. Ст. 3030.

(1997 г.) и Корякском автономном округе (1992 и 1997 гг.)¹⁰.

Федеральный закон “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”, оформляя накопленный опыт, установил общероссийские правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования малочисленных народов для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни (преамбула Закона). Характеризуя данные правовые основы, обратим внимание прежде всего на то, что территории традиционного природопользования (ТТП) определяются как особо охраняемые природные территории (ст. 1). Это подтверждается Земельным кодексом РФ, который земли ТТП отнес к землям особо охраняемых природных территорий (ч. 1 ст. 95). Соответственно, несмотря на то, что ТТП не упоминаются в Федеральном законе “Об особо охраняемых природных территориях”¹¹ от 14 марта 1995 г. (хотя предполагалось в него внести необходимые изменения и дополнения¹²), на рассматриваемые территории распространяется режим особо охраняемых природных территорий¹³, установленный указанным Законом и Земельным кодексом РФ (ст. 94, 95). Подобное означает, что ТТП как вид особо охраняемых природных территорий представляют собой участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое и иное ценное значение. Данные территории изъяты решениями органов власти полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для них установлен особый правовой режим. При этом земли ТТП, наделенные такими свойствами, относятся к объектам общенационального достояния, не могут быть в собственности граждан и юридических лиц, а находятся в федеральной соб-

ственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности (ч. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ; преамбула, ч. 6 ст. 2 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”).

Названные обстоятельства предопределяют, что ТТП не следует считать типовым вариантом пользования землей и иными природными ресурсами. Их создание не является обязательным предписанием для всех случаев (традиционное природопользование малочисленными народами может осуществляться и вне этих территорий), а представляет собой крайнюю меру, прибегать к которой необходимо лишь тогда, когда существует угроза традиционному природопользованию, когда внешние условия таковы, что иные меры защиты (общегосударственные) уже не выполняют своей функции и не способны предотвратить уничтожение (исчезновение) традиционного природопользования.

В числе других особенностей ТТП, как определяет Федеральный закон об этих территориях, можно назвать также следующие.

Первое. Цели образования ТТП. Из содержания Закона, его направленности вытекает стратегическая цель, которая заключается в том, чтобы вывести территории традиционного природопользования из гражданского оборота, чтобы они были исключены из сферы купли-продажи, наследования, дарения, аренды и тем самым были сохранены для будущих поколений коренных малочисленных народов¹⁴; чтобы соответствующие территории в публичных интересах, включая интересы малочисленных народов, использовались в щадящем (природоохранном) режиме. Непосредственными же целями, ради которых создаются ТТП, названы: защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов; сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия (ст. 4). Ключевыми словами указанных целей ТТП являются “сохранение” и “защита”, что подтверждает вывод о первостепенности охранительной функции Федерального закона о ТТП, а не функции регулирования традиционного природопользования и возможности его осуществления только в рамках ТТП.

Второе. Порядок образования ТТП¹⁵. В соответствии с Законом (ст. 5), территории традиционного природопользования могут быть феде-

¹⁰ См.: Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы / Сост. В.А. Кряжков. М., 1994. С. 305–321; Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Кн. вторая / Сост. В.А. Кряжков. М., 1999. С. 220–243, 259–271.

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

¹² См.: Комментарий к Федеральному закону “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”. М., 2001. С. 7.

¹³ Обращая на это внимание, авторы учебно-практического комментария к земельному законодательству РФ выражают непонимание того, почему ТТП коренных малочисленных народов одновременно включены в ст. 95 Земельного кодекса РФ, устанавливающую статус земель особо охраняемых территорий, и в ст. 97 данного Кодекса, посвященную землям природоохранного назначения (с. 68, 507).

¹⁴ См.: Мурашко О. Принят закон о территориях традиционного природопользования // Мир коренных народов – Живая Арктика. 2001. № 6–7. С. 51.

¹⁵ См. подробно: Комментарий к Федеральному закону “О территориях традиционного природопользования...”. С. 40–76.

рального, регионального (межрегионального) и муниципального (межмуниципального) значения¹⁶, хотя реальность (до 70% земель, на которых возможны ТТП, относятся к землям лесного фонда, находящимся в федеральной собственности¹⁷) вполне очевидно обуславливает создание преимущественно ТТП федерального значения.

Образование данных территорий осуществляется решениями Правительства РФ (применительно к федеральным ТТП), органов исполнительной власти субъектов РФ (региональные ТТП) и органов местного самоуправления (муниципальные ТТП) на основе обращения лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (ст. 6, 7, 8). Какие-либо требования к обращениям и процедуре их рассмотрения Закон непосредственно не устанавливает, что, несомненно, является упущением, способным блокировать инициативы.

В подобной ситуации, руководствуясь общими положениями Закона о ТТП и иных федеральных законов, можно было бы исходить из следующего:

субъектом обращения было бы правильно признавать не просто лицо либо группу лиц малочисленных народов или их объединения, выразивших желание иметь такие территории, а только лица или их объединения, получившие в этом начинании необходимую поддержку со стороны этнического сообщества, проживающего на соответствующей территории¹⁸; иной, упрощенный подход не согласуется с природой ТТП как одной из форм самоопределения малочисленных народов, неизбежно приводит к конкуренции и неравенству между лицами, относящимися к ним, и общинами этих народов;

обращение должно содержать обоснование притязаний на создание ТТП с указанием соответствующего значения, размера, включая границы (по критериям, определенным ст. 9 Закона о ТТП), с обозначением частей данной территории (как они выделяются ст. 10 Закона);

в отсутствии специального порядка рассмотрения обращений о создании ТТП до устранения этого пробела было бы логично руководствоваться нормами, определяющими порядок рассмотрения ходатайств о создании особо охраняе-

мых природных территорий¹⁹. В любом случае по обращению, если оно отвечает установленным требованиям, орган, уполномоченный принимать решение об образовании ТТП, должен вынести решение о создании ТТП или мотивированно отказать в этом.

Третье. Правовой режим ТТП. Он представляет собой специальное правовое регулирование, обеспечивающее особую охрану и использование ТТП в публичных интересах, включая интересы малочисленных народов, а также управление и контроль в области их организации и функционирования. Порядок подобного регулирования предусмотрен прежде всего Федеральным законом "Об особо охраняемых природных территориях", поскольку ТТП – вид особо охраняемых природных территорий, Федеральным законом о ТТП, отражающем специфику названных территорий, иными федеральными законами – Земельным кодексом РФ, Лесным кодексом РФ, Водным кодексом РФ и др. Положения же о ТТП, утверждаемые соответствующими органами власти (ч. 1 ст. 11 Закона о ТТП), лишь аккумулируют законодательные основы и устанавливают правовой режим ТТП определенного уровня (типовое положение) с последующей его доводкой применительно к конкретному ТТП (именное положение); отсутствие типового положения о ТТП не исключает (по смыслу ст. 6, 7, 8, 11 Закона о ТТП) создания ТТП и утверждения положения о нем органом, принявшим решение об образовании данной территории²⁰.

В содержательном плане, исходя из совокупности законоположений, можно назвать следующие характеристики правового режима ТТП:

ТТП – вид особо охраняемых природных территорий, предназначенных для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и во взаимосвязи с этим нацеленных на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни данных народов, сохранение и развитие их культуры и биологического разнообразия (ст. 1, 4, 5 Закона о ТТП). Это такой режим, если выделить главное, который не позволяет вести на данных территориях деятельность, наносящую вред окружающей

¹⁶ Закон, как считают некоторые исследователи, мог бы предусмотреть межгосударственные ТТП (см.: *Андриченко Л.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005. С. 354).

¹⁷ См.: Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России. М., 2002. С. 24.

¹⁸ См.: *Кочетыгова Н.И.* Этнический правовой обычай как источник права России. Ростов-н/Д., 2007. С. 147.

¹⁹ См., например, Рекомендации о порядке подготовки и рассмотрения ходатайств о создании национальных природных парков Российской Федерации, утвержденные федеральной службой лесного хозяйства России / Сборник руководящих документов по заповедному делу. М., 1996. С. 387–388.

²⁰ Подобное обосновывается (с привлечением практики регулирования отношений, связанных с особо охраняемыми природными территориями) и в Комментариях к Федеральному закону "О территориях традиционного природопользования..." (С. 81–82).

среде и традиционному образу жизни малочисленных народов²¹;

земли ТТП находятся в государственной или муниципальной собственности, изымаются полностью или частично из хозяйственного использования и оборота (ч. 1 ст. 94, ч. 2 ст. 95 Земельного кодекса РФ);

земельные участки (оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья) и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам этих народов для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни в соответствии с законодательством РФ (ст. 10, ч. 2 ст. 11); если ориентироваться на Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”, то – в безвозмездное пользование (п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 8);

земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, могут изыматься для государственных и муниципальных нужд. Это должно осуществляться с учетом мнения малочисленных народов, выраженного ими на сходах, референдумах граждан (ч. 3 ст. 31 Земельного кодекса РФ) и сопровождаться (в тех случаях, когда земельный участок находится в пользовании) предоставлением лицам из числа этих народов и их общинам равноценных земельных участков и других природных объектов, возмещением убытков, причиненных таким изъятием (ст. 12 Закона о ТТП);

объекты историко-культурного наследия в пределах границ ТТП (древние поселения, другие памятники истории и культуры, культовые сооружения, места захоронения предков и иные имеющие историческую, культурную и религиозную ценность объекты) могут использоваться только в соответствии с их назначением; научные и другие изыскания в отношении этих объектов проводятся только в том случае, если указанная деятельность не нарушает правовой режим ТТП (ст. 10, 16 Закона о ТТП). Названные установления дополняются и конкретизируются Федеральным законом “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”²² от 25 июля 2002 г. в части выделения объектов культурного наследия, прав граждан и общественных объединений на их сохранение, использование и популяризацию (ст. 3, 7, 8); Федеральным законом “О свободе совести и религиозных объединений”²³ от 26 сен-

тября 1997 г. из ст. 16 которого следует, что на ТТП могут выделяться не только культовые сооружения, но и иные места и объекты (например, священные земли, реки, озера и прочие природные объекты), имеющие религиозную ценность для малочисленных народов Севера; Федеральным законом “О погребении и похоронном деле”²⁴ от 12 января 1996 г., допускающим вероисповедальные кладбища и семейные (родовые) захоронения (ч. 1 ст. 4);

использование природных ресурсов, находящихся на ТТП, осуществляется:

лицами, относящимися к малочисленным народам и общинами этих народов – в целях ведения ими традиционного образа жизни и в соответствии с законодательством РФ (о животном мире, рыболовстве, лесе, водных объектах и др.) и обычаями малочисленных народов (ч. 1 ст. 13 Закона о ТТП);

лицами, не относящимися к малочисленным народам, но постоянно проживающими на ТТП (только для личных нужд и при условии, что это не нарушает правовой режим ТТП); порядок такого пользования (на равных с малочисленными народами или иных условиях) должен определяться законом субъекта РФ (ст. 3, ч. 2 ст. 13 Закона о ТТП);

гражданами и юридическими лицами (имеющими и не имеющими отношения к малочисленным народам) – для предпринимательской деятельности, что допускается (в соответствии с федеральными законами, а в их отсутствии – законами субъектов РФ и обычаями малочисленных народов), если указанная деятельность не нарушает режим ТТП, т.е., говоря иначе, не входит в противоречие с интересами малочисленных народов и целями, ради которых образуются ТТП (ст. 2, ч. 3 ст. 13 Закона о ТТП);

на земельных участках, находящихся в пределах границ ТТП, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты (что есть одно из подтверждений прав малочисленных народов на данные участки), в соответствии с законодательством (ст. 274–276 ГК РФ, ст. 23 Земельного кодекса РФ), если это не нарушает правовой режим ТТП (ч. 4 ст. 13 Закона о ТТП);

лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины этих народов, вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на ТТП, для личных нужд в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 2, 14 Закона о ТТП, ст. 3, 4, 18, 19 Закона РФ “О недрах”);

²¹ См.: Сухова Е.А. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2007. С. 33.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 146.

охрана окружающей среды в пределах границ ТТП обеспечивается соответствующими органами публичной власти (сообразно уровню ТТП), а также лицами, относящимися к малочисленным народам и общинам, по обращениям которых образованы ТТП (ст. 15 Закона о ТТП), что, видимо, должно осуществляться так, как это делается применительно к особо охраняемым природным территориям (ст. 33–35 Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”) с законодательным отражением специфики ТТП;

лица, нарушающие Федеральный закон о ТТП, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и ее субъектов (ст. 17 Закона о ТТП). Так, по Уголовному кодексу РФ возможно привлечение виновных лиц к уголовной ответственности за: нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262); нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246); загрязнение вод (ст. 250); незаконную добычу водных животных и растений (ст. 256); незаконную охоту (ст. 258); уничтожение и повреждение лесов (ст. 261). В целях защиты правового режима ТТП могут применяться и административные санкции, предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях, в частности, в области охраны окружающей природной среды и природопользования (ст. 8.1–8.40).

За годы после принятия Федерального закона о ТТП не было образовано ни одной из таких территорий федерального значения. Это объясняется разными причинами, в числе которых называются²⁵:

несовершенство Закона о ТТП (не прописан порядок рассмотрения обращений об образовании ТТП, не установлены основания отказа в этом, условия прекращения и ограничения права пользования земельными участками в границах ТТП, порядок разрешения споров, возникающих в связи с созданием и использованием ТТП, возмещением ущерба и т.д.); наблюдается несогласованность его положений с иными федеральными законами и прежде всего Земельным кодексом РФ, который не предусматривает право малочисленных народов (физических и юридических лиц) на безвозмездное пользование земельными участками и другими обособленными природными объектами в границах ТТП (до 2007 г. Закон о ТТП это предусматривал, в настоящий момент, после внесения в него изменений²⁶, лишь конста-

тирует, что земельные участки предоставляются в соответствии с законодательством РФ);

отсутствие нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию Закона о ТТП, например, положения о ТТП федерального значения, утвержденного Правительством РФ;

нежелание органов власти создавать ТТП, поскольку происходит отчуждение собственности на природные ресурсы, а также возникают ситуации, когда приходится делиться с коренными народами правом контроля за использованием данных ресурсов. Об этой позиции свидетельствуют факты²⁷: неисполнение обязанностей по принятию необходимых подзаконных правовых актов; отказы по обращениям о создании ТТП по надуманным основаниям; попытки ревизии концептуальных положений Закона о ТТП; неспешность в осуществлении мероприятий, способствующих образованию ТТП (например, разработка опытного проекта создания ТТП Правительством РФ запланирована лишь на период до 2008 г.)²⁸.

Еще более усложняет ситуацию **судебная практика рассмотрения споров, связанных с образованием федеральных ТТП.**

Первое судебное дело возникло по поводу создания ТТП “Тхсаном” в Корякском автономном округе²⁹. После выхода Федерального закона о ТТП, заинтересованные лица и общины малочисленных народов обратились в Правительство РФ с ходатайством об образовании указанной территории. Письмом от 4 января 2002 г. за подписью первого заместителя министра Минэкономразвития России заявители уведомились об отсутствии необходимых нормативных правовых актов, регламентирующих порядок образования ТТП и определяющих режим их функционирования, а также о том, что разработка названных актов планируется. Не соглашаясь с таким ответом, инициаторы создания ТТП (44 гражданина и 7 родовых общин) обратились с жалобой в Пресненский межмуниципальный суд г. Москвы на бездействие Правительства РФ и его отказ образовывать ТТП “Тхсаном”. Суд оставил жалобу без удовлетворения. В принятом им решении (от 3 декабря 2002 г.) разъяснялось: не Правительство

²⁵ См.: Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России. С. 20–25, 63–65, 73.

²⁶ См.: Федеральный закон “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации” (ст. 43) от 26 июня 2007 г. // Росс. газ. 2007. 4 июля.

²⁷ Они достаточно точно отражены в Постановлении Совета Федерации “О мерах по образованию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 24 сентября 2003 г. (Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3839).

²⁸ См.: План мероприятий социально-экономического развития районов Севера: утвержден Распоряжением Правительства РФ от 21 февраля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 9. Ст. 736.

²⁹ См.: Якель Ю., Хмелева Е. Судебная защита права коренных малочисленных народов на образование территорий традиционного природопользования // Мир коренных народов – Живая Арктика. 2004. № 15. С. 102–105.

РФ, а по его поручению Минэкономразвития вправе вести переписку с истцами и представлять интересы Правительства в суде; Правительство РФ не бездействует, о чем свидетельствуют его планы по подготовке необходимых правовых актов; ссылки заявителей на действующий Закон о ТТП не состоятельны, ибо в законодательстве имеется ряд противоречий; в границах предполагаемой ТТП находятся заповедник и заказник, передача которых под ТТП должна регламентироваться постановлением Правительства, которое может быть принято после появления соответствующего закона. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда, рассмотрев кассационную жалобу заявителей, оставила решение Пресненского межмуниципального суда без изменений, а кассационную жалобу – без удовлетворения (Определение от 28 января 2003 г.).

Второе судебное дело развивалось в подобном же ключе. Ассоциация коренных малочисленных народов Приморского края 3 июня 2003 г. обратилась в Правительство РФ с просьбой образовать ТТП федерального значения “Бикин” в Пожарском районе Приморского края, что надлежащим образом обосновывалось. Письмом от 9 июля 2003 г. за подписью руководителя Департамента региональных программ Минэкономразвития России заявителям сообщалось о том, что разрабатывается ряд законопроектов, в том числе проект Закона о ТТП в новой редакции; ТТП – особо охраняемые природные территории, вопросы регулирования режима которых и оборота земельных участков отнесены к компетенции Министерства природных ресурсов РФ, куда и следует направлять обращения о создании ТТП. Ассоциация, не соглашаясь с ответом, обратилась в Пресненский районный суд г. Москвы с иском о признании недействительным, в котором просила обязать Правительство РФ образовать ТТП “Бикин”. В удовлетворении иска было отказано. В обоснование своего решения (от 18 июля 2006 г.) суд привел следующие доводы: инициаторы создания ТТП не согласовали данный вопрос, включая вопрос о границах территории, с региональными органами государственной власти; с учетом положений ст. 10 Конституции РФ нет законных оснований для обязания Правительства РФ образовать ТТП “Бикин”. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда оставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу – без удовлетворения (Определение от 30 ноября 2006 г.).

Третье судебное дело имело некоторые особенности, но в целом развивалось по выше описанному сценарию³⁰. Общины коренных мало-

численных народов “Илэл”, “Кунноир” и “Бергима” направили в 2002 г. в Правительство РФ обращение об образовании ТТП федерального значения “Катанга” на севере Иркутской области, “Бергима” и “Кунноир” – в Эвенкийском автономном округе. Данное обращение было рассмотрено Минэкономразвития России, которое письмом от 24 января 2003 г. информировало заявителей о том, что предоставленные материалы не содержат данных о разработках, обосновывающих экологическую направленность и природоохранную составляющую хозяйственной деятельности в соответствии с заявленными целями проектов, а также учет и совмещение прав других пользователей; не определены категории земель, на которых предполагается образование ТТП; вопросы регулирования режима особо охраняемых территорий и оборота земельных участков, в пределах которых расположены ТТП, находятся в ведении Министерства природных ресурсов РФ; готовятся предложения о внесении изменений и дополнений в Закон о ТТП. Заявители обжаловали отказ в образовании ТТП в Пресненский районный суд, который не нашел оснований для удовлетворения жалобы. В принятом им решении (от 20 апреля 2004 г.) разъяснялся порядок рассмотрения обращений граждан, направляемых в адрес Правительства РФ; констатировалась правомерность ответа, включая и его содержание, на обращение истцов в Минэкономразвития, поскольку Регламент Правительства РФ не предусматривает возможность ответа от имени Правительства на все обращения граждан и организаций; признавалось право истцов обратиться в суд с иском к Правительству РФ об образовании ТТП. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда оставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу – без удовлетворения. При этом отмечалось, что по Федеральному закону о ТТП (ст. 6) Правительство РФ принимает решение об образовании ТТП, но оно не обязано издавать какой-либо акт в тех случаях, когда решение об образовании ТТП не принято; в ситуациях, когда нет решения о создании ТТП, сообщение об этом может быть направлено заявителям тем лицом, которому дано соответствующее поручение Правительством РФ (Определение от 22 декабря 2004 г.).

Заявители, следуя рекомендациям Пресненского райсуда г. Москвы, вновь обратились в этот суд, но уже с иском к Правительству об обязании его образовать особо охраняемые ТТП федерального значения. Иск был отклонен. Свое решение от 27 июня 2006 г. суд мотивировал тем, что истцы просят суд обязать Правительство РФ принять решение в форме постановления или распоряжения. Однако закон не устанавливает такого способа защиты права, как принятие акта органом исполнительной власти на основании реше-

³⁰ Обстоятельное описание и анализ данного дела см.: Новикова Н.И., Якель Ю.А. Судебная защита права на традиционное природопользование: антрополого-правовые аспекты. М., 2006.

ния суда, более того, вынесение судом такого решения напрямую противоречит закону, поскольку Правительство издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Кроме того, было указано, что Федеральный закон “Об особо охраняемых природных территориях” не выделяет в отдельную категорию особо охраняемых природных территорий ТТП коренных малочисленных народов, но допускает выделение зон традиционного природопользования. Однако с обращением к Правительству об образовании ТТП в границах существующих особо охраняемых природных территорий заявители не обращались. Истцы также не обращались с требованием о переводе земель из одной категории в другую, а обратились непосредственно в Правительство с требованием об образовании ТТП не на землях особо охраняемых природных территорий, а на землях (в том числе) лесного фонда. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда оставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу – без удовлетворения (Определение от 5 декабря 2006 г.).

Представленные ситуации, связанные с образованием ТТП федерального значения, отражают особенности правоприменительной практики. Ее отличительные свойства: спорность и небезупречность.

Во-первых, это связано с пониманием природы обращений об образовании ТТП; они не могут быть приравнены к обычным обращениям, рассматриваемым по нормам Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”³¹ от 2 мая 2006 г. и общим установлениям Регламента Правительства РФ (ст. 125–127)³², поскольку право на данные обращения, его субъекты, предмет и орган власти, который призван их разрешать, непосредственно определены специальным Законом – Федеральным законом о ТТП. Соответственно, такие обращения должны рассматриваться по особым правилам, утвержденным Правительством РФ.

Во-вторых, согласно Закону о ТТП, заявители должны ставить вопрос перед Правительством РФ о создании в определенных границах ТТП, но они, поскольку не установлено иное, не могут обременяться требованиями согласовывать данный вопрос с региональными органами власти и еще с кем-либо, представлять информацию о правах других пользователей, характере земель, совершать действия по их переводу из одной категории в другую, осуществлять поиск федерального

органа исполнительной власти, в компетенции которого находятся ТТП, и т.п.; все это – забота органа власти, уполномоченного решать вопрос об образовании ТТП.

В-третьих, вызывают сомнение трактовки роли Правительства РФ в отношении по образованию ТТП, которое:

а) федеральным законом наделено полномочиями образовывать ТТП федерального значения, определять их границы и правовой режим;

б) может (например, путем резолюции Председателя Правительства, его заместителей) поручать соответствующему министерству проработку обращения по вопросу создания ТТП с последующим информированием лица, давшего это поручение (п. 46–52 Регламента Правительства РФ);

в) принимает решение о создании ТТП либо мотивированно, например, в форме письма, уведомляет заявителей о невозможности подобного решения (которое на общих основаниях, если заявители не согласны с этим, может быть обжаловано в суде);

г) бездействует, если в разумные сроки не реализует свои полномочия по принятию правовых актов, обеспечивающих осуществление закона о ТТП и прав граждан, предусмотренных этим законом, не рассматривает их обращения по образованию ТТП. Такое бездействие (как препятствующее осуществлению гражданином его прав или нарушающее установленные права) может быть им обжаловано в суде (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, ст. 2, 3, 7 Закона РФ “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”³³ от 27 апреля 1993 г.), который вправе, если имеются основания, констатировать подобное незаконное бездействие³⁴. Этим суд не обязывает Правительство принять тот или иной правовой акт или конкретное решение, но напоминает ему о его полномочиях, записанных в законе, и требует от него действий в соответствии с законом. Правительство в пределах своих полномочий, как установлено Федеральным конституционным законом “О Правительстве Российской Федерации”³⁵, обеспечивает исполнение судебных решений (ст. 42 от 17 декабря 1997 г.)

В-четвертых, это вопрос интерпретации того, на каких землях могут образовываться ТТП. Законодательство не требует, чтобы ТТП создавались на землях особо охраняемых природных территорий и, соответственно, в качестве предвари-

³¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

³³ Такого рода прецеденты, связанные, например, с признанием бездействия прокуратуры, имеются в российской судебной практике (см.: Судебная география: вид из Страсбурга // Росс. газ. 2007. 16 мая).

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

³⁵

тельного условия – перевода земель, на которых планируются ТТП, в данную категорию. Земельный кодекс РФ допускает, что на землях, названных в составе земель Российской Федерации, в том числе отнесенных к землям особо охраняемых природных территорий, для коренных малочисленных народов законами может быть установлен особый правовой режим (ч. 3 ст. 7); земли в пределах ТТП обретают статус земель особо охраняемых природных территорий (ч. 1 ст. 95). Иначе говоря, не ТТП требует под себя земли особо охраняемых природных территорий, а ее образование как особо охраняемой природной территории предопределяет, что земли в границах данной территории становятся землями особо охраняемых природных территорий.

В заключение обратимся к Конституции РФ, в которой закреплены очень важные и красивые положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью; их признание, соблюдение и защита – обязанность государства (ст. 2). Данные права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов власти и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Названные положения пока, к сожалению, не доминируют в сознании тех, кто принимает государственные решения, что наглядно проявляется в ситуации, связанной с образованием ТТП коренных малочисленных народов.