

РАЗДЕЛ VII

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

*Наталья Владимировна ДАНИЛОВА —
зав. кафедрой природоресурсного
и экологического права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
nntkircova@mail.ru*

УДК 347.173(470+571)

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБЩИН КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблемам гражданско-правового статуса общин коренных малочисленных народов России. Автор рассматривает этнические, социально-экономические и историко-правовые аспекты указанного вопроса.

SUMMARY. The article deals with the problem of civil status of the communities of ethnic minorities in Russia. The author considers ethnic, social, economic, historical and legal aspects of the above mentioned problem.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Коренные малочисленные народы России, общины коренных малочисленных народов, гражданско-правовой статус.

KEY WORDS. Aboriginal peoples of Russia, communities of aboriginal peoples, civil legal status.

В настоящее время повсеместно распространенным как на государственно-политическом, так и на быденном уровнях является представление о наличии у коренных малочисленных народов особой формы социальной организации — общины.

Современные этнографы доказывают, что предположение о якобы сохраняющихся у малочисленных народов повсеместной устойчивой и древней родовой социальной организации и территориальной привязанности этих родовых группировок к конкретным угольям в течение последних столетий является неверным. Как отмечает А.Н. Ямсков, «неправомерность данного вывода по отношению ко всем или даже большинству малочисленных народов Севера многократно подтверждалась учеными. Даже у народов Приамурья, у которых родовая структура была, она определяла брачные отношения, но не предполагала какой-

либо монополии родов на определенные территории, и потому в большинстве случаев земли осваивались совместно проживавшими и хозяйствовавшими общинами в составе семей из разных экзогамных родов. Часты были и случаи перехода семей из одной общины в другую, то есть смены освоенных территорий. Однако у малочисленных народов Севера была и частью осталась «территориально-общинная организация» [1].

В ходе коллективизации 1930-х гг. именно на базе имеющихся территориально-соседских общин были учреждены колхозы (отдельные бригады, звенья). При этом сохранялось традиционное распределение между отдельными общинами земельных угодий, комплексный характер хозяйственной деятельности, социальный уклад. Такое положение вещей сохранялось вплоть до 1950-х годов. Ситуация принципиально изменилась в связи с осуществлением государственных программ в 1960-1970-х гг., которые предусматривали перевод кочевого населения на оседлый образ жизни, переселение коренных народов в крупные населенные пункты, укрупнение и специализацию хозяйств. Перегруппировка и трансформация системы расселения сопровождалась и изменением системы раздела и использования земельных угодий. Функционирование традиционных промыслов в рамках укрупненных колхозов и совхозов, далеких от этнических традиций ведения хозяйства, привело к трансформации у новых поколений как принципов организации промыслов, так и понятия права на промысловые территории и ресурсы [1]. В результате проведенных в советские годы социально-экономических преобразований произошел демонтаж основных структурных элементов традиционной экономики коренных народов Севера [2]. Вместе с ним изменился и характер социальных связей. Указанные процессы прервали или ограничили существовавшие родственные и социально-экономические связи.

Однако именно представления о наличии у коренных народов России родовых общин легли в основу социально-экономической политики постсоветского государства в отношении коренных малочисленных народов в начале 1990-х годов.

Переход к рыночным отношениям практически полностью разрушил систему традиционного хозяйствования, сложившегося в советский период. Прекращение государственного финансирования традиционного сектора экономики, резкий рост цен на транспортное обслуживание и горючее, ликвидация сложившейся системы сбыта продукции поставили людей, занятых в этих отраслях хозяйствования, в крайне тяжелое социально-экономическое положение. «Люди, ведущие традиционное хозяйство, в экономическом плане оказались фактически предоставленными самим себе и практически лишенными какой-либо государственной поддержки в развитии того сектора экономики, который обеспечивал их существование», — констатирует А.Н. Ямсков [1].

Важнейшей мерой, призванной радикально улучшить социальную, экологическую, экономическую обстановку в районах Севера, обеспечивающей выживание малочисленных народов в условиях формирования рыночных механизмов, было признано выделение территорий традиционного природопользования коренных народов [3]. Правовой основой данного процесса стал Указ Президента РФ от 22.04.1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» [4].

Указом органам государственной власти субъектов РФ предписывалось совместно с региональными ассоциациями коренных малочисленных народов определять в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования. Данные территории признавались неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия

не подлежали отчуждению под промышленное и иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием. Также Указ предусматривал бесплатное предоставление в пользование (на праве пожизненного наследуемого владения или аренды) оленьих пастбищ, охотничьих, рыболовных и других угодий для комплексного использования (оленоводства, охотничьего, рыболовного и морского зверобойного промыслов, сбора ягод, грибов, орехов, лекарственных растений и др.). В качестве субъектов прав на территории традиционного природопользования назывались родовые общины и семьи из числа малочисленных народов Севера. В результате стремление коренных народов обрести права на земли для их последующего использования или возможного получения компенсационных выплат в случае их отчуждения стало основной причиной организации так называемых «родовых» общин.

Практика создания общин коренных малочисленных народов значительно различалась в субъектах РФ. Вместе с тем практически везде общины создавались именно как экономические, хозяйственные объединения. Членство в них основано на общности профессиональных занятий, а не на родстве [2]. Действовавшее в 1990-е гг. законодательство достаточно адекватно отражало эти реалии.

Следует отметить, что на федеральном уровне вплоть до 2000 г. имелась единственная норма, определявшая организационно-правовую форму общин. Постановление СНД РФ от 21 апреля 1992 г. № 27-1 «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» предписывало распространить до принятия законодательных актов, регулирующих правовой статус малочисленных народов Севера, действие Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 22 ноября 1990 г. № 348-1 на родовые, семейные общины малочисленных народов Севера, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования. Напомним, что действовавший в тот период Закон РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» определял крестьянское (фермерское) хозяйство как самостоятельный хозяйствующий субъект с правами юридического лица, представленным отдельным гражданином, семьей или группой лиц, осуществляющим производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции на основе использования имущества и находящихся в их пользовании, в том числе в аренде, в пожизненном наследуемом владении или в собственности земельных участков [5]. После принятия в 1994 г. ч. 1 Гражданского кодекса РФ деятельность крестьянских хозяйств стала осуществляться без образования юридического лица, главы хозяйств уже регистрировались как индивидуальные предприниматели.

В нормативно-правовых актах некоторых субъектов РФ указанные федеральные положения были продублированы (Сахалинская область), в других было предусмотрено создание общин в форме хозяйственных обществ и товариществ, производственных и даже потребительских кооперативов, государственных и муниципальных предприятий (Хабаровский край) [6]; [7]. По законодательству Ханты-Мансийского автономного округа община рассматривалась как форма организации местного самоуправления и владелец родовых угодий. Правами юридического лица с момента регистрации мог наделяться орган управления общиной [8]; [9].

При разработке федерального закона, призванного урегулировать правовой статус общин коренных малочисленных народов, авторы проекта попытались учесть наработанный в регионах опыт. Как пишет один из разработчиков, Н.И. Новикова, «особенностью нашего подхода явилось то, что в законопроекте община рассматривается как орган самоуправления, хозяйствования и владелец

земли. Кроме того, одна из статей законопроекта специально посвящена обычному праву. Такой подход встретил поддержку у многих деятелей аборигенного движения, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока... Работа над этим законопроектом продолжалась в течение нескольких лет. За это время законопроект претерпел столь существенные изменения, что к первоначальному варианту он уже почти не имеет отношения» [10].

Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [11] определил общины малочисленных народов как формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и(или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

Вопреки сложившейся практике и экономическим потребностям коренных народов закон установил, что деятельность общин носит некоммерческий характер (ст. 5). А ведь изначально общины создавались именно как один из видов хозяйствующих субъектов, занимающихся традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами. Очевидно, что такую деятельность можно рассматривать как предпринимательскую по смыслу ст. 2 ГК РФ. Конечно, община, как и любая другая некоммерческая организация, вправе заниматься предпринимательской деятельностью, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям.

Вместе с тем использование юридической конструкции некоммерческой организации предполагает, что полученные общиной доходы не могут распределяться между ее членами. Это вытекает из базовой дефиниции, содержащейся в ГК РФ. Напомним, что некоммерческими являются организации, не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (ст. 50 ГК РФ). Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации общин...» прямо устанавливает, что уставом общины может регламентироваться порядок распределения доходов от реализации излишков продуктов традиционного хозяйствования и изделий традиционных промыслов (ст. 10). Интересно, что Налоговый кодекс РФ также санкционирует распределение доходов между членами общины. П. 16 ст. 217 НК устанавливает, что не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) налогом на доходы физических лиц доходы, получаемые членами зарегистрированных в установленном порядке родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла*. Очевидно, законодатель при всем желании не смог проигнорировать тот факт, что общины являются не столько общественными объединениями, сколько формой объединения, прежде всего, трудовых усилий граждан, занятых в традиционных отраслях экономики, а получаемые «от реализации излишков продуктов традиционного хозяйствования и изделий традиционных промыслов» доходы — единственным источником их существования.

* Заметим, что НК РФ неоправданно сужает круг субъектов, имеющих право на получение освобождения от налогообложения, указывая только общины коренных народов Севера, и не упоминая общины народов Сибири и Дальнего Востока.

Отметим, что внесенные 1 декабря 2007 г. в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» [12] дополнения, в соответствии с которыми общины коренных малочисленных народов получили «прописку» в числе организационно-правовых форм некоммерческих организаций и легализовано получение части имущества общины ее членами при выходе из общины или при ее ликвидации, не устраняют указанных нестыковок и несообразностей Федерального закона «Об общих принципах организации общин...».

Конечно, противоречия между ГК РФ и анализируемым федеральным законом можно было бы проигнорировать, коль скоро это не препятствует ведению общинами хозяйственной (предпринимательской) деятельности. Однако нельзя не учитывать других — более серьезных — последствий. Определив правовой статус общины как некоммерческой организации, закон фактически вывел за рамки регулирования те общины, которые были созданы до 2000 года. Тем самым он совершенно неоправданно лишил их прав и гарантий, предусмотренных действующим законодательством.

Так, ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ регламентирует права объединений малочисленных народов. Под объединениями коренных малочисленных народов в федеральном законодательстве понимаются исключительно общины, а также союзы (ассоциации) общин [13]. Указанный закон наделяет общины, во-первых, имущественными правами: безвозмездно пользоваться землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми; требовать возмещения убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами. Во-вторых, общины имеют право на материальную и финансовую помощь государства, необходимую для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов. Третью группу прав общин составляют права на соуправление природными ресурсами, в том числе путем осуществления контроля за использованием земель различных категорий, участия в экологических и этнологических экспертизах, участие через уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами публичной власти решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

Согласно ст.ст. 6, 12 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ [14] общины (наряду с отдельными гражданами) вправе инициировать образование территорий традиционного природопользования, в случае изъятия земель — получать равноценные земельные участки и компенсации.

Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ [15] устанавливает для общин особый, упрощенный, порядок получения права на рыболовство. Им не требуется получения разрешения на рыболовство, а договоры на пользование рыбопромысловых участков с общинами заключаются без проведения конкурсов. Система квотирования предусматривает приоритетный порядок выделения квот на рыболовство.

Законодательством предусмотрены налоговые льготы для общин и их членов. Помимо уже упоминавшейся льготы по уплате налога на доходы физических лиц, НК РФ освобождает также общины от земельного налога (п. 7 ст. 395 НК РФ).

Как видим, действующее федеральное законодательство в качестве субъекта прав, льгот и преимуществ называет (помимо граждан) именно общины коренных малочисленных народов, статус которых, очевидно, должен отвечать установленным ныне требованиям. Общины, созданные ранее в форме коммерческих организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, некоммерческих партнерств и т. д., этими правами не обладают. На практике это порождает конфликты и социальное неравенство [16].

И в заключение необходимо отметить, что общины — независимо от периода образования и выбранной организационно-правовой формы — объединяют далеко не всех аборигенов. Так, согласно данным, полученным в ходе Всероссийской переписи населения 2002 г., на территории Ямало-Ненецкого автономного округа проживает 36992 человека, относящихся к коренным малочисленным народам — ненцам, хантам и селькупам. Из 9943 человек, фактически занятых в экономике, 4906 заняты в таких отраслях как сельское хозяйство, лесное хозяйство, охота и рыболовство [17]. По данным Департамента коренных малочисленных народов Ямало-Ненецкого автономного округа, в округе насчитывается 34 общины, общая численность работающих в общинах составляет 1293 человека [18]. В Ханты-Мансийском автономном округе деятельность в области традиционного природопользования (охотничий промысел, рыболовство, сбор дикоросов и др.) осуществляют 29 национальных предприятий с различной формой собственности и 52 общины [19]. Приведенные показатели позволяют утверждать, что недопустимо рассматривать общины как единственную форму объединения коренных малочисленных народов, как это делает российский законодатель.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ямсков А. Н. Права малочисленных народов российского Севера на территории традиционного природопользования: владение или пользование? // Обычное право и правовой плюрализм. М-лы XI Международ. конгресса по обычному праву и правовому плюрализму / Отв. ред. Н. И. Новикова, В. А. Тишков. М., 1999. С. 119-125.

2. Сирина А. А. Народы Севера Иркутской области // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. № 152. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 2002 / <http://www.iea.ras.ru/lib/neotl/21012003164618.htm>.

3. Постановление СНД РФ от 21 апреля 1992 г. № 27-1 «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст. 984.

4. Российские вести. 1992. № 4.

5. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 26. Ст. 324. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

6. Постановление Сахалинской областной Думы от 9 января 1996 № 18/140 «О временном положении о родовых общинах, родовых и семейных хозяйствах коренных малочисленных народов севера Сахалинской области» // Губернские ведомости. № 5. 20 января 1996 г. Утратил силу в связи с изданием Постановления Сахалинской областной Думы от 11 декабря 2003 г. № 8/12/443-3 // Губернские ведомости. N 8 (1944). 14.01.2004.

7. Закон Хабаровского края от 29 мая 1996 г. N 46 «Об общине коренных малочисленных народов Севера» // Приамурские ведомости» от 8 августа 1996 г. №№ 163-164. Утратил силу в связи с принятием Закона Хабаровского края от 26 сентября 2000 г. № 242 // Сб. нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2000. № 8.

8. Закон Ханты-Мансийского автономного округа «Об общих принципах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе» от 27 декабря 1995 г. № 14-ФЗ // Новости Югры. 1996. № 15, 16. Утратил силу в связи с принятием Закона

Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 16 апреля 2001 г. № 31-оз // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2001. № 4. Ст. 371.

9. Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе от 7 февраля 1992 г. // Новости Югры. 1992. № 44. Утратило силу в связи с принятием Закона Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 28 декабря 2006 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2006. № 12 (часть I). Ст. 1488.

10. Новикова Н.И. Самоуправление коренных народов Западной Сибири: анализ законодательства и практики // Этнография народов Западной Сибири // Отв. ред. Д.А. Функ, А.П. Зенько. М., 2000. С. 286-299.

11. Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3122

12. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 1 декабря 2007 г. № 300-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6061.

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

14. Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

15. Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.

16. Мурашко О.А., Давыдова О.И. Правовое обеспечение традиционного рыболовства и морзвербойного промысла коренных народов в прошлом и настоящем // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии / Отв. ред. Н.И. Новикова, В.А. Тишков. М.: ИД Стратегия, 2002. С. 46-59.

17. Всероссийская перепись населения 2002 года. Том 13 Коренные малочисленные народы РФ. <http://www.perepis2002.ru/content.html?id=1&docid=10715289081453>.

18. Данные официального сайта Департамента коренных малочисленных народов Ямало-Ненецкого автономного округа // <http://www.kmns.yanao.ru/4>.

19. Данные официального сайта Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры // <http://www.admhmao.ru/people/prigpoll.htm>.

Наталья Николаевна ГЕРАСИМОВА —

ст. преподаватель кафедры

гражданского права и процесса

Института государства и права

Тюменского государственного университета,

федеральный судья в отставке

tordia@rambler.ru

УДК 347.9 (075.8)

РОЛЬ СУДА В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН ПРИ РАССМОТРЕНИИ ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛ

АННОТАЦИЯ. *Статья посвящена особенностям деятельности суда при рассмотрении гражданских дел, возникающих из публичных правоотношений; активной роли суда как государственного органа в собирании и исследовании доказательств, направленной на установление обстоятельств и интересах защиты прав и свобод граждан.*

SUMMARY. *Clause is devoted to features of activity of court by consideration of the civil cases arising from public legal relation; an active role of court as state body in collecting and research of the proofs, directed on an establishment of circumstances interests of protection of the rights and freedom of citizens.*

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. *Орган государственной власти, должностные лица, гражданское судопроизводство, публичные правоотношения.*

KEY WORDS. *Body of the government, officials, civil legal proceedings, public legal relation.*