

та и т. п.)³, необходимо обеспечить функционирование нефтедобывающего комплекса надлежащим законодательством. Сегодня одна из самых важных отраслей российской экономики обеспечивается регулированием подзаконными нормативно-правовыми актами, что, естественно, исключает выражение воли самого народа через представительную ветвь власти.

Во-вторых, отсутствие на федеральном уровне единых правовых актов, закрепляющих правовой режим нефти как природного ресурса и особенности осуществления предпринимательской деятельности по добыче нефти, привело к становлению в этой области регионального права субъектов РФ. Необходимость формирования регионального права обуславливается не только федеративным устройством России, но и существованием природно-климатических, экономических, социальных и иных различий отдельных частей «обширного российского пространства, требующих дифференциации регулирования многих общественных отношений в масштабе региона»⁴.

В-третьих, реформа правового регулирования отношений в сфере недропользования постепенно приводит к исключению возможности субъектов РФ участвовать в формировании нефтяного законодательства, а значит, права устанавливать свои правовые режимы для нефтяных ресурсов, находящихся на их территории. В связи с этим для субъектов РФ, основу экономики которых составляет нефтедобывающая промышленность в целом, возникает большая проблема — как защищать интересы территории и населения, в том числе обеспечить высокий уровень социально-экономического развития, охрану окружающей среды, соблюдение хозяйствующими субъектами нефтедобывающего комплекса установленных правил и требований к деятельности по добыче нефти, в условиях практически полной независимости процесса формирования их правового статуса от органов государственной власти субъектов РФ, на территории которых они осуществляют свою деятельность.

Н. В. ДАНИЛОВА,

доц. кафедры трудового и

предпринимательского права

Института государства и права

Тюменского государственного университета,

канд. юрид. наук

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ

Статья 69 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ». Тем самым российское государство признает, что коренные малочисленные народы нуждаются в особой защите, и принимает на себя ответственность в вопросах обеспечения развития экономики и культуры этих народов, охраны природной среды в местах их проживания.

Известно, что традиционные виды хозяйствования коренных малочисленных народов — оленеводство, охота, рыболовство, собирательство, являющиеся основой сохранения их самобытного образа жизни и культуры, требуют больших земельных угодий, высокого качества природной среды. Думается, именно поэтому действующее законодательство Российской Федерации в числе основных прав коренных малочисленных народов называет право на безвозмездное пользование землями и другими природными ресурса-

³ Энергетическая стратегия России до 2020 г.

⁴ Толстошеев В. В. Региональное право России: проблемы становления и развития / В. В. Толстошеев // Государство и право. 1998. № 11. С. 8.

ми, необходимыми им для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами¹. По мнению В. А. Кряжкова, земля образует материальную и духовную основу жизнедеятельности коренных малочисленных народов. Без нее они обречены на исчезновение или, в лучшем случае, на утрату своей самобытной культуры². Данное право рассматривается как естественное, неотъемлемое право представителей этих народов, не ограниченное никакими условиями.

Вместе с тем существующая практика показывает, что эффективные механизмы его реализации и защиты на сегодняшний день не созданы. В качестве гарантии права коренных малочисленных народов на традиционное природопользование Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» предусматривает образование территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов³, в пределах которых представители этих народов вправе безвозмездно пользоваться землями и другими природными ресурсами. В то же время данный закон не исключает ни использования земель этих территорий в целях, не связанных с традиционным природопользованием, ни изъятия земель у коренных малочисленных народов. Да и само по себе создание таких территорий затруднительно в силу отсутствия четко определенной процедуры.

Действующее же земельное законодательство предоставляет юридические гарантии (право на получение соразмерной компенсации или предоставление равноценного участка в случае изъятия, необходимость получения согласия на изъятие, право на возмещение убытков) только титульным владельцам земли. При этом Земельный кодекс РФ устанавливает исчерпывающий перечень юридических титулов использования земельных участков. К ним относятся право собственности; право пожизненного наследуемого владения; право постоянного (бессрочного) пользования; право безвозмездного срочного пользования; аренда. Эти вещные и обязательственные права могут применяться в отношении земель всех категорий, за исключением земель лесного фонда и земель водного фонда, порядок использования которых устанавливается соответственно лесным и водным законодательством (п. 6 ст. 101, п. 4. ст. 102 ЗК РФ).

Анализ субъектного состава и содержания предусмотренных ЗК РФ прав на земельные участки показывает, что ни одно из них в настоящее время не может быть применено для оформления права на землю коренных малочисленных народов. Большая часть земельных угодий, используемых для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности, относится к категориям земель, ограниченным в обороте. Это земли лесного фонда (охотничьи угодья), водного фонда (рыбохозяйственные водоемы) и земли сельскохозяйственного назначения (оленьи и отгонные пастбища), либо земли территорий традиционного природопользования. Поэтому передача их в частную собственность не допустима⁴. Земельный кодекс РФ (ст. 20, 24) исключает возможность предоставления представителям коренных малочисленных народов на праве постоянного бессрочного пользования и безвозмездного срочного пользования, так как граждане не входят в круг субъектов — землепользователей. С момента вступления в силу ЗК РФ не допускается и

¹ См. ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г.; ст. 11 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г.

² Кряжков В. А. Право коренных малочисленных народов России на земли и иные природные ресурсы // www.jurant.ru/publ/custlaw2002.

³ Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов — это особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами.

⁴ См.: п. 2 и подп. 1 п. 5 ст. 27 ЗК РФ; ст. Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г.

получение земель на праве пожизненного наследуемого владения (ст. 21). Аренда не может быть применена, т. к. носит возмездный характер. Таким образом, мы сталкиваемся с пробелом в федеральном земельном законодательстве.

Указанная проблема может быть решена различными способами. Одним из них является использование существующих земельно-правовых титулов. Как нам представляется, из всех перечисленных прав на землю для целей удовлетворения потребностей коренных малочисленных народов наиболее оптимальным является право пожизненного наследуемого владения. Это право носит бессрочный и безвозмездный характер, оно не допускает возможность отчуждения земель, передается по наследству и одновременно дает максимальные гарантии правовой защиты его обладателю (такие же, как собственнику). Согласно ст. 21 ЗК РФ права пожизненного наследуемого владения, возникшие у граждан до вступления в силу ЗК РФ, сохраняются. В то же время допускается бесплатная приватизация земельных участков, принадлежащих гражданам на праве пожизненного наследуемого владения. Предоставление земельных участков гражданам на данном праве впредь не допускается. По сути дела, указанные нормы способствуют постепенному вытеснению данного титула из юридической практики. В принципе, можно сделать исключение для граждан — представителей коренных малочисленных народов и разрешить им и впредь получать участки на данном титуле. Однако, учитывая достаточно однозначную позицию федерального законодателя относительно дальнейшей судьбы этого вещного права, вряд ли можно рассчитывать на внесение соответствующих изменений в ЗК РФ. Кроме того, следует иметь в виду, что применение этого титула исключается при использовании земель лесного и водного фонда в силу наличия существенных особенностей правового режима этих категорий земель, установленных Лесным и Водным кодексами РФ.

По-видимому, решение указанной проблемы следует искать в ином направлении — на пути создания новых юридических конструкций. Анализ законодательства об отдельных природных ресурсах показывает, что для оформления прав на обособленные природные объекты (участки лесного фонда, водные объекты и их части, участки недр) может быть успешно использована модель публично-правового договора⁵. Такой договор сочетает в себе элементы частноправовые и публично-правовые и, в принципе, не исключает применения — в качестве общих — норм гражданского законодательства.

Для решения проблемы прав коренных малочисленных народов на используемые ими земли, по нашему мнению, вполне успешно может быть применена модель договора безвозмездного пользования, предусмотренного гл. 36 Гражданского кодекса РФ.

По договору безвозмездного пользования одна сторона обязуется передать или передает вещь в безвозмездное пользование другой стороне, а последняя обязуется вернуть вещь в том состоянии, в котором она его получила, с учетом нормального износа или в состоянии, обусловленном договором (п. 1 ст. 689 ГК РФ). Объектом договора могут быть земельные участки и другие обособленные природные объекты (п. 1 ст. 607 ГК РФ). Право передачи вещи в безвозмездное пользование принадлежит ее собственнику или иным лицам, управомоченным на то законом (п. 1. ст. 690 ГК РФ). Собственник вещи вправе передать ее во временное пользование третьему лицу (ст. 700 ГК РФ). Данное положение позволяет удовлетворять в случае необходимости потребности иных лиц, не относящихся к коренным малочисленным народам, в пользовании земельными угодьями последних.

Поскольку земли, используемые коренными малочисленными народами для ведения традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности, являются, как было указано выше, государственной или муниципальной собственностью, одной стороной такого договора всегда выступает соответствующее публичное образование — собственник земли. От имени публичного образования договор заключает

⁵ См.: Хаустов Д. В. Публично-правовые договоры в природопользовании // Экологическое право. 2003. № 4, 6.

орган государственной власти или орган местного самоуправления, обладающий правом управления и распоряжения землями. Что касается второй стороны договора, то здесь должны учитываться исторические и этнографические особенности коренных малочисленных народов. Субъектами землепользования могут выступать отдельные граждане из числа коренных малочисленных народов, семьи (роды) или общины коренных малочисленных народов. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе исторически сложились два вида землепользования — общинное (в Березовском, Белоярском районах) и родовое (семейное) (Нижневартовском, Сургутском, Нефтеюганском районах). Правовой статус общин коренных малочисленных народов определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г.⁶ Семья (род) коренных малочисленных народов как самостоятельный субъект права не признается действующим законодательством. Указанный закон предусматривает только создание общины по кровнородственному признаку (так называемые родовые общины). На наш взгляд, семья и без создания общины должна рассматриваться как особый коллективный субъект права (и обладатель права землепользования). При этом, конечно, важно определить механизм представления интересов и волеизъявления такого субъекта. На наш взгляд, представлять интересы семьи должен глава семьи, определяемый ее членами на основе существующих обычаев коренных малочисленных народов.

Что касается срока предлагаемого договора, то он должен быть достаточно длительным — до 99 лет, либо, что было бы более целесообразным, договор должен заключаться на неопределенный срок. Это допускается п. 2 ст. 610 ГК РФ.

Исходя из вышеизложенного, договор безвозмездного пользования земельным участком можно определить как соглашение, в соответствии с которым Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование обязуется предоставить гражданину из числа малочисленных народов, семье малочисленных народов, общине малочисленных народов (землепользователю) земельный участок в безвозмездное пользование на неопределенный срок для осуществления одного или нескольких видов традиционного природопользования.

В то же время ГК РФ (п. 2 ст. 607) допускает установление законом особенностей сдачи в аренду, эта норма распространяется и на передачу в безвозмездное пользование (п. 2 ст. 689) земельных участков и других обособленных природных объектов. Систематическое толкование данной нормы в сочетании с положениями ст. 3 ЗК РФ позволяет сделать вывод о возможности установления таких особенностей не только гражданским законом, но и земельным законодательством, а в отношении земель особо охраняемых природных территорий — и законодательством об особо охраняемых природных территориях.

К числу особенностей предлагаемой конструкции договора безвозмездного пользования необходимо отнести следующие условия. Во-первых, следует установить запрет на отказ органов государственной власти или органов местного самоуправления, представляющих собственника земель, в заключении договора пользования при обращении к ним с соответствующим предложением представителей коренных малочисленных народов. Во-вторых, передача земель, переданных коренным малочисленным народам по договору безвозмездного пользования третьим лицам, не может происходить без получения согласия землепользователей и без выплаты последним соразмерной компенсации. Оформление отношений может осуществляться посредством трехсторонних соглашений, заключаемых между представителями коренных малочисленных народов (землепользователями), государственными (муниципальными) органами и третьими лицами. Такие соглашения широко используются на практике, например, в Ханты-Мансийском автономном округе. В-третьих, необходимо установить норму, допускающую расторжение договора пользования земельным участком в одностороннем порядке по требованию го-

⁶СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

сударственной стороны. Основаниями досрочного соглашения, по нашему мнению, должны быть: использование земельного участка не по целевому назначению; неиспользование земельного участка в срок, установленный договором безвозмездного пользования земельным участком; использование земельного участками способами, приводящими к существенному снижению плодородия почв или значительному ухудшению экологической обстановки; нарушение обычаев коренных малочисленных народов, определяющих способы и порядок использования земель; консервация земель вследствие радиоактивного или химического загрязнения земельного участка, повлекшего за собой невозможность использования земельного участка по целевому назначению; реквизиция земельного участка; изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд. При досрочном расторжении договора должны соблюдаться все гарантии и условия, предусмотренные Земельным кодексом РФ.