

**Н. В. ДАНИЛОВА**

*доцент кафедры*

*трудового и предпринимательского права*

*ИГиП ТюмГУ,*

*кандидат юридических наук, доцент*

## **УЧЕТ ИНТЕРЕСОВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ПРАВА НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ (ОПЫТ ПРОВИНЦИИ АЛЬБЕРТА, КАНАДА)**

Статья 69 Конституции РФ гласит: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ». Данная конституционная норма дает возможность предположить, что современное международное право должно служить ориентиром и стимулом в развитии внутринационального законодательства в области обеспечения прав коренных народов. В то же время национальные средства их правовой защиты должны обеспечивать максимальный учет требований, установленных международно-правовыми актами.

В настоящее время в международном праве существует целый ряд универсальных и специальных актов, применяемых в отношении коренных малочисленных народов. Среди них можно назвать Конвенцию (№ 111) о дискриминации в области труда и занятий от 25 июня 1958 года, Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года, Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам от 18 декабря 1992 года и другие.

Особое значение в рамках установления международно-правового статуса коренных народов имеют акты, специально направленные на их защиту. К их числу относятся Конвенции МОТ № 107 «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах» и Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Последняя конвенция была принята в целях усовершенствования положений Конвенции № 107 и фактически стала ее преемницей.<sup>1</sup>

Международное право признает особое — этнообразующее — значение земли и других природных ресурсов для коренных народов. В связи с этим большое внимание в Конвенции № 169 уделено вопросам определения земельных прав коренных народов (ст. 14). При этом в сфере установления земельных прав может возникать два вида правоотношений: собственность и владение в отношении традиционно занимаемых земель и «право доступа» к землям, «которые занимают не только они». На правительства в связи с этим возлагается обязанность предпринимать меры по идентификации земель, традиционно занимаемых коренными народами.

Помимо прав на землю, также международные акты закрепляют право коренных народов на участие в пользовании и управлении иными природными ресурсами, находящимися на данных землях. В тех случаях, когда государство сохраняет за собой собственность на минеральные и другие ресурсы, находящиеся на землях коренных народов, правительства должны устанавливать процедуры, «посредством

<sup>1</sup> Андриченко Л. В. Международно-правовая защита коренных народов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 15.

которых они проводят консультации с указанными народами с целью выяснения, наносится ли, и в какой степени, ущерб интересам этих народов — до начала осуществления или до выдачи разрешения на осуществление любых программ по разведке или эксплуатации таких ресурсов, относящихся к их землям. По мере возможности, соответствующие народы участвуют в результатах такой деятельности и получают справедливую компенсацию за любой ущерб, который может быть причинен им вследствие такой деятельности» (ст. 15 Конвенции № 169).

Заметим, что именно положения о праве собственности на земли коренных народов препятствуют в настоящее время ратификации Российской Федерацией Конвенции № 169. Как прямо заявляют представители высших органов государственной власти, «условия для ратификации Конвенции пока что не созрели и необходимо продолжить консультации, особенно...относительно этнического права на собственность землевладения... Вопрос о предоставлении коренным малочисленным народам права собственности на землю или аренды сегодня остается открытым».<sup>2</sup>

Действительно, в Российской Федерации коренные малочисленные народы не имеют права собственности на используемые ими земли и иные природные ресурсы. 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 допустима.<sup>3</sup> Федеральные законы, регламентирующие права коренных народов на традиционное природопользование, закрепляют только право представителей данных народов и их общин безвозмездно владеть и пользоваться соответствующими землями и иными обособленными природными объектами.<sup>4</sup> Анализ субъектного состава и содержания предусмотренных ЗК РФ иных (кроме права собственности) 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. Отсутствие у коренных народов гарантированных законодательством имущественных прав на землю и другие природные ресурсы, лишает их возможностей использовать общие механизмы защиты прав собственников и других титульных владельцев земли. В связи этим требуется выработка специальных процедур, защищающие коренные народы при промышленном освоении традиционно занимаемых ими земель, обеспечивающих их участие в пользовании и управлении природными ресурсами, о котором говорит международное право. Особую актуальность данный вопрос имеет для регионов, где идет интенсивное освоение природных ресурсов, в том числе ресурсов нефти и газа.

Действующее федеральное законодательство декларирует право коренных народов участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных

---

<sup>2</sup> Из выступления председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей Е.Н.Трофимова на круглом столе «Перспективы ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых государствах» // [www.duma.gov.ru](http://www.duma.gov.ru).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> См. ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; ст. 11 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов (ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»). Однако специальных механизмов по реализации данного права не предлагает.

В этой связи интерес представляет опыт канадской провинции Альберта в решении проблемы учета прав и интересов коренной народности метисов при предоставлении прав пользования недрами для разработки месторождений нефти и газа.

Особенность прав метисов на природные ресурсы состоит в том, что земли принадлежат им на праве собственности, тогда как недра и залегающие в них полезные ископаемые являются собственностью провинции. Это обстоятельство в определенной степени сближает систему прав на природные ресурсы, существующую в Альберте и России. Такое положение вещей сложилось в результате того, что в Западной Канаде при передаче земель в частную собственность правительство оставляло за собой право распоряжаться полезными ископаемыми. Благодаря этому в Альберте — наиболее важной с точки зрения добычи нефти и газа провинции — более 80 процентов запасов нефти и газа принадлежит в настоящее время этой провинции.<sup>5</sup> Причем большинство провинций приняло законодательство об отделении собственности на земельный участок от собственности на полезные ископаемые. Таким образом, при отчуждении земельных участков провинции остаются собственниками недр.<sup>6</sup> Право же собственности на земли было предоставлено метисам на основании соглашения с Правительством провинции, заключенного в 1989 г. Согласно этому соглашению метисы получили в собственность 1875 квадратных миль земли, расположенных вокруг 8 существующих поселений метисов.<sup>7</sup> Заметим, что в северной Канаде ситуация совершенно иная, там общинам коренных малочисленных народов принадлежит право собственности и на земельную поверхность и на недра.

Учет прав интересов метисов при разработке месторождений полезных ископаемых на принадлежащих им землях обеспечивается посредством нескольких механизмов. Первый из них — это возможность участия метисов в определении условий разработки месторождений полезных ископаемых, находящихся на их территории. Правовой основой этого механизма является так называемое Соглашение о соуправлении, заключенное между государством (короной), представляемым Министром энергетики провинции Альберта и Генеральным советом поселений метисов — органом, представляющим интересы всех 8 поселений метисов.<sup>8</sup>

Процесс предоставления прав недропользования в Альберте начинается с направления компанией — претендентом на получение в пользование участка недр, Министру энергетики ходатайства о выставлении участка на торги. Такое ходатайство направляется в Комитет поселения метисов по предоставлению права доступа (далее — Комитет). Согласно ст. 2 Соглашения о соуправлении такие Комитеты создаются в каждом поселении метисов. В их состав входят представители государственных органов провинции и органов самоуправления метисов. Комитет в 1,5-

<sup>5</sup> Блэкман С. Нормативно-правовая база по приобретению прав на разработку нефти и газа в Канаде // Нефть, газ и право. 1999. № 1. С. 39.

<sup>6</sup> Скотт Э. Проблемы управления канадскими ресурсами // США: экономика, политика, идеология. 1990. № 8. С. 71-76.

<sup>7</sup> Кипинг Дж. Выдача прав на разработку месторождений нефти и газа на землях расселения метисов в провинции Альберта // Устойчивое развитие и энергетический сектор: Материалы семинара / подготовлены Канадским институтом природоресурсного права. Калгари. 2004. С. 92.

<sup>8</sup> Приложение 3 к Закону провинции Альберта «О поселениях Метисов» // Сборник законодательных актов провинции Альберта, 2000 год, приложение 290, глава М-14.

месячный срок дает свое согласие на продажу прав пользования или отказывает в этом. При согласии Комитет определяет дополнительные условия освоения месторождения, без соблюдения которых компания не сможет приобрести право пользования. К числу таких условий могут быть отнесены обязательства компании по трудоустройству, обучению и о развитию бизнеса жителей поселений метисов на всех этапах освоения месторождения, по обеспечить охрану окружающей среды с соблюдением всех стандартов, установленных правительством провинции, либо более высоких стандартов, компенсировать в полном объеме ущерб, причиняемый компанией-оператором, не нарушать сложившийся социальный и культурный уклад жизни и другие. Важным условием является обязанность выплачивать Генеральному совету поселений метисов перекрывающей роялти, которая определяется как часть добытых полезных ископаемых. При этом выплата в пользу метисов перекрывающей роялти не влияет на размер роялти, поступающей в бюджет провинции. Все эти условия обязательно отражаются в Извещении о выставлении участка на торги. Комитет имеет право знакомиться с проектом Извещения и возражать в случае несогласия с предложенными формулировками. В случае недостижения соглашения относительно текста Извещения участок на торги не выставляется.

После проведения торгов Министерство обязано в течение 2 дней предоставить метисам данные о компании — победителе торгов. Им является лицо, предложивший наибольший размер бонуса. В течение недели компания и метисы должны заключить соглашение об освоении участка добычи, предметом которого являются указанные выше дополнительные условия разработки месторождения. Если такого соглашения достичь не удастся, то Министерство предлагает метисам другого участника торгов, предложившего следующую по величине сумму бонуса, и переговоры возобновляются.<sup>9</sup> Право на разработку месторождения выдается в течение 21 дня с момента объявления о том, что метисы путем переговоров достигли соглашения с соответствующим участником торгов.

Второй механизм учета интересов метисов связан с предоставлением права на земельный участок, необходимый осуществления добычи полезных ископаемых. В его основе лежит право собственности метисов на земли. По общему правилу, действующему в Альберте, право пользования земельным участком возникает на основании соглашения, заключенном добывающей компанией и владельцем (собственником) земли. В случае недостижения соглашения с собственником компания-недропользователь обращается в соответствующий государственный орган провинции, который вправе обязать собственника земли предоставить компании право доступа к месторождению. В провинции Альберта таким органом является Совет по правам на поверхность земли. При этом Совет определяет размер компенсации, выплачиваемой собственнику, и устанавливает условия пользования земельным участком для добывающей компании. Особенностью правового регулирования положения метисов в такой ситуации является то, что при определении размера компенсации в расчет принимаются те факторы, которые в других случаях не учитываются. Такими факторами могут быть, например, культурная ценность земли с точки зрения сохранения традиционного образа жизни метисов, величина ущерба, наносимого деятельностью добывающих компаний дикой природе, охотничьим угодьям, культурной среде, общественному землепользованию.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> В соответствии с дополнительным соглашением, заключенном между Министерством энергетики провинции Альберта и Метисами, Министр энергетики предоставляет последующих победителей на торгах до тех пор, пока размер предложенного бонуса не достигнет 50% от наивысшего сделанного предложения на данный участок.

<sup>10</sup> Кипинг Дж. Указ. соч. С. 94-95.