

## **К ВОПРОСУ О ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВАХ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ**

**Н.В.Данилова**

кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой экологического и природоресурсного права  
Тюменского государственного университета, 625000, г. Тюмень, ул. Семакова, 10

*Рассматриваются проблемы земельных прав коренных малочисленных народов России. Анализируется правовое регулирование земельных отношений с участием представителей коренных малочисленных народов. Оценивается публично-правовая и частно-правовая концепции правового режима земель коренных народов.*

---

Ключевые слова: земельные права, коренные малочисленные народы России, правовой режим земель

Традиционные земли, природа в целом являются неотъемлемой частью культуры, быта, религии, жизни и главной опорой выживания, существования и развития коренных народов. Без них они обречены на исчезновение или, в лучшем случае, на утрату своей самобытной культуры. Кроме того, право на землю связывается с другим ключевым правом этих народов – правом на самоопределение [2. С. 159].

Юридическое закрепление прав коренных малочисленных народов (далее – КМН) на земельные участки стало осуществляться с начала 1990-х гг. и совпало с началом земельной реформы. Существенную роль в наделении лиц из числа КМН и их общин землей сыграл Указ Президента РФ от 22.04.1992 №397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» [5], который предписывал органам государственной власти субъектов РФ определять в местах проживания и хозяйственной деятельности КМН Севера территории традиционного природопользования. С принятием названного указа началась активная разработка отдельными субъектами Федерации собственных регулятивных механизмов. При этом первоначально такое регулирование нередко осуществлялось в форме актов временного характера – раз-

личных временных положений<sup>1</sup>, которые впоследствии становились базой для дальнейшего нормотворчества уже на уровне региональных законов. Одновременно шел сам процесс закрепления территорий традиционного природопользования за КМН.

В целом, в 1990-е гг. правовое регулирование земельных отношений с участием представителей коренных малочисленных народов характеризовалось следующим:

- допускалось многообразие имущественных прав на земельные участки (право пожизненного наследуемого владения, право постоянного бессрочного пользования, аренда, а также право собственности в случае создания крестьянского фермерского или личного подсобного хозяйства);
- субъектами прав на земельные участки могли быть отдельные граждане – представители КМН, семьи, общины, а также коммерческие организации различных организационно-правовых форм;
- при определении права (титула) на землю принимался во внимание лишь статус субъекта, однако не учитывалась принадлежность земельных участков к категории земель;

---

<sup>1</sup> Такие временные положения были в свое время приняты, например, в Красноярском крае, в Сахалинской, Амурской, Магаданской, Читинской областях, Таймырском и Чукотском автономных округах.

- земельные участки предоставлялись в пользование субъектам традиционной хозяйственной деятельности бесплатно, эти субъекты также освобождались от платы за землю;
- практика наделения КМН земельными участками (территориями традиционного природопользования) значительно различалась в разных субъектах РФ, что было обусловлено особенностями проводимой национальной политики и развития законодательства в регионах.

Позднее при принятии «этнических» законов земельные права аборигенов были продекларированы как «право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМН землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами» [6; 7]. Субъектами права были названы народы, общины, лица из числа коренных малочисленных народов. Позднее указанные положения подверглись редактированию.

С принятием в 2001 г. Земельного кодекса РФ ситуация в области правового регулирования отношений по использованию земель КМН кардинально изменилась. Анализ субъектного состава и содержания предусмотренных ЗК РФ титулов на земельные участки показывает, что ни одно из них в настоящее время не может быть применено для оформления безвозмездного права пользования на землю КМН.

Вместе с тем, действующий ЗК РФ позволяет устанавливать особый правовой режим использования земель любой категории в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМН РФ и этнических общностей (п. 3 ст. 7). Как показывает практика, такой режим земель коренных народов может строиться на одной из двух взаимоисключающих концепций.

Первую концепцию можно назвать *публично-правовой*. Суть ее состоит в том, что соответствующие земли выводятся из имущественного оборота. Субъекты традиционной хозяйственной деятельности на

таких территориях получают право безвозмездно пользоваться земельными участками и другими природными ресурсами не в силу получения ими имущественных прав, а в силу прямого указания закона. Такой подход во многом упрощает решение проблемы наделения аборигенов землями, так как он не требует оформления правоустанавливающих документов на земельные участки. Фактически данный подход был реализован в Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования...» (в первоначальной редакции). По мнению исследователей, эта концепция наиболее адекватно отражает особенности нормативной культуры коренных народов [3]. Однако внесенные в декабре 2007 г. в ст. 11 указанного закона изменения, по-видимому, исключают в настоящее время возможность реализации этой концепции.

Второй подход можно обозначить как *частно-правовой*. Он основан на предоставлении имущественных прав субъектам традиционной деятельности. Реализация этой концепции требует внесения изменений в ЗК РФ. Проблема может быть решена различными способами. Одним из них является использование существующих земельно-правовых титулов – права пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования землей. Другим способом может быть создание новой юридической конструкции, например договора безвозмездного пользования, предусмотренного гл. 36 ГК РФ (подробнее об этом см. [1. С. 238-242]).

При этом особое значение необходимо придать следующим аспектам. Во-первых, предоставление земель КМН Севера необходимо обусловить отказом от дальнейших земельных притязаний. Во-вторых, необходимо ограничить гражданский оборот предоставленных земель. В-третьих, в законе и договорах следует зафиксировать, что земли предоставляются КМН в местах их фактического традиционного проживания, и только в тех случаях, когда нельзя установить эти места или предоставить там земли, допускается передача других земель. В-четвертых, необходимо определить воз-

мжность использования КМН Севера земель, принадлежащих другим лицам, если это необходимо для ведения традиционного образа жизни и жизнедеятельности [4. С. 208-221].

Независимо от того, какой путь решения земельно-правовых проблем коренных народов будет избран, важно унифицировать правовой режим предоставления земельных участков, относящихся к различным категориям. В юридико-техническом отношении это сделать несложно, введя соответствующие отсылочные нормы в Лесной кодекс РФ, Федеральные законы «О территориях традиционного природопользования..» и «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

#### Библиографический список

1. Данилова Н.В. Проблемы правового регулирования прав на землю коренных малочисленных народов / Н.В.Данилова // Обеспечение прав и свобод человека и гражданина: сб. ст. по итогам междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Г.Н.Чеботарева: в 5 ч. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2006. Ч. 5.
2. Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов России на земли и иные природные ресурсы / В.А.Кряжков // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии / отв. ред. Н.И.Новикова, В.А.Тишков. М.: Изд. дом «Статегия», 2002.
3. Новикова Н.И. Судебная защита права на традиционное природопользование: антрополого-правовые аспекты / [Электронный ресурс] Н.И.Новикова, Ю.Я.Якель. – Режим доступа: // [http://www.jurant.ru/ru/news/neotlozhka\\_v\\_sude.pdf](http://www.jurant.ru/ru/news/neotlozhka_v_sude.pdf), свободный.
4. Павлов П.Н. Использование и охрана земель коренными малочисленными народами севера: проблемы правового регулирования / П.Н.Павлов. // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии. – М.: Стратегия, 2003.
5. Российские вести. 1992. №4.
6. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ // СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2208.
7. Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. №49-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №20. Ст. 1972.

### **ABOUT THE LAND RIGHTS OF THE SMALLER NATIVE POPULATIONS OF RUSSIA**

**N.V.Danilova**

Tumen State University, 625000 Tumen, Semakova street, 10

The problems of the land rights of the smaller native populations of Russia are reviewed. The legal regulation of the land relationship with the participation of the representatives of the native smaller populations is analyzed. The public and private conceptions of the legal status of the native populations' lands are valued.

---

Keywords: land rights, smaller native populations of Russia, the legal status of the lands