

инженерно-геологических, природно-климатических и экологических особенностей поднадзорных объектов;

— организация и проведение наблюдений за параметрами, характеризующими состояние соответствующих сред и объектов надзора; оценка состояния природной среды и ресурсов, прогнозирование изменений состояния под воздействием хозяйственной деятельности, природных и техногенных процессов;

— обоснование управленческих решений, обеспечивающих эффективное использование природных ресурсов и экологическую безопасность;

— выдача информации о состоянии соответствующих сред и объектов, в том числе о возможных чрезвычайных ситуациях, связанных с изменением этого состояния;

— контроль и оценка эффективности мероприятий по предотвращению или ослаблению негативных последствий влияния хозяйственной деятельности; взаимодействие с федеральными и ведомственными информационными системами (базами данных) и обеспечение их доступа к обменным информационным ресурсам баз данных ИАС МПР России, включая подсистему Росприроднадзора;

— обеспечение безопасности и устойчивости функционирования средств мониторинга состояния природной среды и ресурсов; разработка моделей и реализация системы принятия решений; обеспечение информационной безопасности баз данных.

Обозначенные проблемы необходимо решить в самое ближайшее время, что будет соответствовать приоритетным задачам государства по обеспечению эффективного и рационального использования природных ресурсов как одной из базовых предпосылок устойчивого экологически безопасного развития.

6.3. Государственная политика и законодательство в области безопасного развития коренных малочисленных народов России

Законодательство РФ определяет безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. К основным объектам безопасности закон относит: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его

конституционный строй, суверенитет и территориальную целостность [6.9]. В многонациональном государстве, каковым является Россия, перечень объектов безопасности может и должен быть расширен путем включения в него также отдельных этносов, интересы которых не всегда совпадают с интересами общества в целом. Конституция России, признавая носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, одновременно устанавливает обязанность государства регулировать и защищать права национальных меньшинств и коренных малочисленных народов РФ (далее — КМН) [6.22].

В рамках данного исследования мы остановимся на некоторых проблемах правовой защиты КМН как особых этносов РФ, которые к концу XX в. оказались перед реальной угрозой исчезновения. Опасность заключается не столько в вероятности прямого физического вымирания аборигенных народов в результате индустриальной экспансии в их исторические ареалы. Исчезновение народа может происходить и путем его ассимиляции, которая равнозначна его этнической гибели [6.16].

«В условиях экспансии индустриальной цивилизации разрушение традиционных укладов жизни и ассимиляция коренных народов обусловлены конкуренцией интересов разных групп людей в отношении природных ресурсов, — пишет по данному вопросу Н. Г. Овсянников. — Эта конкуренция агрессивно навязывается экономическими законами индустриального общества. Этнический конфликт здесь имеет глубоко второстепенное значение, на главный план вышел конфликт цивилизаций — индустриальной и доиндустриальной. Конфликт цивилизаций полностью перекрыл и растворил в себе этнические противоречия. Под натиском индустриальной цивилизации коренные народы вымирают или втягиваются в конкуренцию за ресурсы по законам рыночной экономики. Участвуя в этом процессе, они вынужденно переходят от традиционного природопользования к использованию ресурсов по правилам индустриальной цивилизации. Следствием этого является их экономическая ассимиляция, которая неизбежно влечет за собой ассимиляцию культурную и генетическую» [6.16]. Иными словами, угрозы жизненно важным интересам этносов, основой существования которых является традиционная экономика, коренятся в экономическом и научно-техническом прогрессе.

В свете изложенного, успех «борьбы» коренных народов за выживание, на первый взгляд, представляется весьма сомнительным. Однако не стоит забывать, что развитие индустриальной цивилизации также имеет серьезные — прежде всего экологические, ресурсные — ограничения. Индустриальная цивилизация по сути своей является технократической, рыночной и потребительской. В ее основе лежит агрессивное уничтожение природной среды и экспоненциальный (катастрофический) рост народонаселения. По данным ООН, к 2050 г. народонаселение планеты удвоится и составит 10 миллиардов, по сравнению с 5,3 миллиардами на 1991 г. Происходят глобальное угнетение биосферы планеты, разрушение ее естественной иммунной системы и глобальное изменение климата. Индустриальная рыночная цивилизация в принципе не может обеспечить возобновляемого использования природных ресурсов. Даже биологические ресурсы, которые принято считать возобновимыми, при снижении ниже определенного порога становятся невозобновимыми. Не может быть обеспечено устойчивое развитие на планете с ограниченной экологической емкостью и ограниченными природными ресурсами, в широком смысле — с ограниченным жизненным пространством, при отсутствии продуманной долговременной стратегии, сдерживающей производственный и демографический рост [6.16]. Экономике традиционных обществ, напротив, присущи такие характеристики, как высокая степень адаптивности, долговременность, экстенсивность на широких площадях, система рекреации возобновляемых природных ресурсов, очень малая энергоемкость, рационализм.

В связи с этим, преодоление угроз интересам традиционного общества оборачивается борьбой с общей экологической угрозой. По-видимому, именно на этом пути может быть найден компромисс между интересами современного (индустриального) и традиционного общества. В этом контексте проблема защиты прав коренных народов на традиционное природопользование приобретает новое — общечеловеческое — звучание.

В основе государственной политики и законодательства в отношении коренных народов могут лежать различные идеи. В нашей стране государственно-правовой механизм защиты прав КМН основан на признании их особого правового статуса. Его наличие обосновывается тем, что большинство КМН традиционно проживают в труднодоступных местностях с суровым климатом и ограниченны-

ми для возможностей личного потребления природными ресурсами. Экстремальные условия определяют выбор практических занятий, дающих возможность поддерживать жизнедеятельность человека только на уровне, который достаточен лишь для того, чтобы обеспечить возможность его выживания. Особенности традиционного образа жизни представителей КМН таковы, что они не позволяют им в полном объеме, без предоставления специальных гарантий, пользоваться всеми конституционными правами российских граждан [6.34].

Следует подчеркнуть, что этот статус сформирован в российском законодательстве в целом как статус льгот и привилегий лиц, относящихся к КМН. При этом львиная доля особых гарантий носит характер дополнительных социальных выплат и социальных услуг (в области медицинского обслуживания, образования, поддержки семей, имеющих детей и пр.), предоставляемых исключительно по национальному признаку. Конечно, такая государственная помощь необходима, коль скоро в России «абсолютное большинство коренных народов живет за чертой бедности». Государство, претендующее на статус социального, обязано обеспечить соблюдение конституционных прав своих граждан на образование, охрану здоровья, жилище и иных. Однако эта деятельность не должна быть обусловлена этнической принадлежностью. Неудивительно, что в современном российском обществе такое положение вещей вызывает, как правило, негативную реакцию. Большинству граждан представляется несправедливым предоставление каких-либо льгот исключительно по национальным признакам. Кроме того, такие формы помощи способствуют развитию иждивенческой психологии и, скорее, приводят к маргинализации аборигенного населения, чем к оздоровлению социально-экономической ситуации. Представляется, что сохранению этнических особенностей КМН в большей мере может способствовать поддержка традиционного природопользования. В этой сфере федеральное законодательство декларирует две основные группы прав: 1) право на приоритетное и безвозмездное использование земель и других природных ресурсов, необходимых для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и традиционных промыслов; 2) право на получение от государства материальных и финансовых средств, необходимых для социально-экономического и культурного развития КМН, защиты их исконной среды обитания,

традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. Рассмотрим их более подробно.

Реализация прав КМН на приоритетное и безвозмездное использование природных ресурсов регулируется природоресурсным законодательством РФ. К сожалению, необходимо констатировать, что по большей части эти права не обеспечены соответствующими правовыми механизмами либо носят бессистемный характер. Более того, даже имеющиеся первоначально нормы, дающие некоторые привилегии аборигенам, изымаются из федеральных законов.

Так, действующий Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ не позволяет гражданам из числа КМН и их общинам получать земельные участки в безвозмездное пользование. Что касается земельных угодий, полученных до вступления в силу ЗК РФ, то здесь также имеется ряд проблем. Во-первых, зачастую граждане и общины вообще не имеют надлежащим образом оформленных документов на земельные участки. Во-вторых, даже при их наличии переоформление ранее полученных прав на земельные участки не может быть проведено в силу отсутствия финансовых средств. В-третьих, в 1990-х гг. земельные участки предоставлялись коренным народам без учета особенностей правового режима отдельных категорий земель. Например, земли лесного фонда предоставлялись на праве пожизненного наследуемого владения или во временное пользование, что действовавшее в тот период лесное законодательство не допускало. Несоответствие полученных имущественных прав требованиям законодательства на практике очень часто используется как формальное основание изъятия земельных участков.

В соответствии с Лесным кодексом РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ [6.26] представители КМН, ведущие традиционный образ жизни, вправе бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд (отопления, возведения строений). Остальные виды лесопользования осуществляются в общем порядке. Указанная льгота распространяется только на граждан, юридические лица, в том числе общины, этим правом не обладают. Декларируемое же ЛК РФ обеспечение защиты исконной среды обитания этих народов и их традиционного образа жизни при использовании лесов со ссылкой на Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 48) мало что дает, поскольку этот закон в части земле- и природопользования также

имеет отсылочный характер. С целью реализации провозглашенных прав названных категорий граждан необходимо введение нормы о безвозмездном и приоритетном (перед другими лесопользователями) характере традиционного природопользования КМН в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности; установление на этих территориях ограничений иных видов хозяйственной деятельности [6.2].

Для коренных народов, чья жизнедеятельность обеспечивается за счет охоты и рыболовства, важное значение имеет право приоритетного использования объектов животного мира, провозглашенное Федеральным законом «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ [6.21]. Как нам представляется, реализации этого права может способствовать норма о предоставлении охотничьих угодий и рыбопромысловых участков на бесконкурсной основе. В указанном законе такая норма отсутствует. Охотничьи угодья предоставляются коренным народам в общем порядке. Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в первонач. ред.) [6.25] устанавливал для общин КМН особый, упрощенный, порядок получения права на рыболовство. Им не требовалось получения разрешения на рыболовство, а договоры на пользование рыбопромысловыми участками с общинами заключались без проведения конкурсов. К сожалению, эта норма утратила силу [6.1]. Также не обеспечивает защиту прав коренных народов и существующая система квотирования вылова водных биологических ресурсов и распределения рыбопромысловых участков [6.13].

Государственная поддержка традиционных видов хозяйственной деятельности КМН осуществляется посредством реализации соответствующих федеральных и региональных целевых программ. За последние 15 лет в Российской Федерации было принято и осуществлено 3 федеральных целевых программы по социально-экономическому развитию малочисленных народов Севера, которые действовали в периоды 1999-1995 гг., 1996-2000 гг., 2002-2008 гг. Очередную программу планировалось разработать и утвердить на 2009-2015 гг.

К сожалению, практика реализации этих программ показала, что они являются малоэффективными. При принятии каждой из указанных программ органы государственной власти были вынуждены кон-

статировать, что качественных изменений в экономическом развитии, в уровне и условиях жизни коренных народов не произошло. Не удалось достичь намеченных результатов и при осуществлении последней Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 г.».

Несмотря на то, что на реализацию мероприятий Программы было направлены существенные средства (за период с 2002 по 2006 гг. фактические затраты составили 1665906,5 тыс. руб. при запланированных 1232210 тыс. руб. [6.13]), результаты ее были незначительны. За пять лет было построено и введено в эксплуатацию 3 мини-цеха по переработке мяса, ягод, грибов, лекарственных растений, выделке кож, шкур морского зверя, а также деревообрабатывающие цеха, 7 оленеводческих баз и убойных пунктов, 1 рыбоперерабатывающая база, Дом охотника на 15 мест, приобретены 31 снегоход «Буран», 5 пилорам, 18 лодочных моторов, 14 радиотелефонов, телефонный концентратор, 5 комплектов холодильного оборудования, 10 комплектов оборудования для переработки продукции традиционных отраслей, оборудование и снаряжение для рыбного и охотничьего промыслов, мини-пекарни, 12 электростанций и дизельных генераторов, 3 локальные энергоустановки, введены линии электропередачи протяженностью около 20 км, организованы 3 фактории. В результате перечень мероприятий и сроки действия Программы были скорректированы. Срок действия Программы был сокращен до 2008 г., перечень мероприятий урезан до реально выполнимых [6.18].

Низкая эффективность этой и других подобных федеральных целевых программ заставляет задуматься не только о способности органов государственного управления правильно оценивать необходимые объемы работ и финансирования, обеспечивать целевое использование бюджетных средств. Возникает вопрос, можно ли вообще решить проблемы развития традиционных отраслей подобным образом? Не является ли попытка включить традиционные отрасли в рыночные механизмы, сделать их конкурентноспособными в современных экономических условиях заранее обреченной на провал? По-видимому, в условиях рыночной экономики традиционные отрасли в принципе не могут быть рентабельными. Как отмечают современные исследователи-этнографы, «хозяйство северных народов ориентировано на самообеспечение и никогда не было прибыльным. Отношение к промыслам у северных народов определялось принци-

пом «что достаточно, то достаточно», в их мировоззрении довольно четко прослеживается представление о том, что человек — часть природы и поэтому должен бережно относиться к ее богатствам» [6.12]. Возможно, сама по себе концепция правовой защиты коренных народов, основанная на предоставлении им льгот и привилегий, является неверной.

По мнению Н. Г. Овсянникова, такая позиция обусловлена представлением о коренных народах как о слабых, неприспособленных этносах, не способных без дополнительной поддержки государства существовать в условиях индустриальной рыночной экономики. Особый правовой статус должен обеспечить более слабому этносу определенные привилегии в отношении прав на природные ресурсы и экономическую деятельность. Однако такой подход будет ускорять ассимиляцию и утрату этнической идентичности народа. Экономическая ассимиляция неизбежно повлечет за собой ассимиляцию культурную и генетическую, вместе с этим будут утрачены культурная традиция и духовность народа. Другое дело, если считать этническую самобытность народа, его культурную традицию и духовный опыт самостоятельными ценностями и стремиться сохранить их, защищая этнос как от генетического вымирания, так и от ассимиляции. В этом случае правовое решение должно быть иным, чем при первом подходе [6.16].

Следует согласиться с тем, что правовой механизм должен защищать не интересы отдельных групп людей, а условия, необходимые для сохранения этнической целостности народа. Обычай, культура, язык не могут поддерживаться искусственно, они могут быть возрождены и сохранены только в условиях естественной природной среды и при сохранении традиционного природопользования и культурно-хозяйственного уклада жизни. Ключевое значение в этом имеет правильно организованная территориальная охрана природной среды, основанная на создании системы особо охраняемых природных территорий разного статуса [6.16]. Заметим, что этот подход не только обеспечивает защиту интересов коренных народов. Он как нельзя лучше позволяет решить общие задачи — преодоление экологической угрозы, сохранение природных ресурсов.

Радует то, что эта идея находит свое отражение не только на страницах научной литературы, но и на уровне программных документов, определяющих государственную политику в отношении КМН

РФ. Речь идет о принятой в феврале 2009 г. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [6.19] (далее — Концепция). Целью Концепции провозглашено создание в РФ условий для формирования устойчивого развития КМН на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов. Первой в ряду задач, способствующих достижению поставленной цели, указано сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни КМН. Этим данный документ кардинальным образом отличается от предшествующих.

Следует отметить, что в Концепции нашли отражение многие из описанных выше правовых проблем защиты КМН, при этом на первое место поставлена регламентация правового режима территорий традиционного природопользования [6.23] (далее — ТТП). В настоящее время порядок создания и использования ТТП регулируется Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (далее — Закон), который нуждается в значительном совершенствовании.

Закон предусматривает возможность создания ТТП федерального, регионального и местного значения по решению, соответственно, Правительства РФ, органов исполнительной субъектов РФ и органов местного самоуправления. Такие решения принимаются на основании обращений лиц из числа КМН либо общин КМН об образовании ТТП (ст. 5-8). Детально процедура образования ТТП в Законе не прописана. Ссылаясь на отсутствие соответствующего механизма, Правительство РФ даже не рассматривает указанные обращения коренных народов. В этом плане весьма характерно дело об образовании ТТП федерального значения «Тхсаном», перипетии которого ярко демонстрируют все недостатки и пробелы действующего законодательства. Суть спора состояла в следующем.

Постановлением Губернатора Корякского автономного округа № 317 от 2 декабря 1998 г. на юге Тигильского района Корякского автономного округа была образована ТТП регионального значения «Тхсаном». В последующем по протесту прокурора округа решение губернатора было отменено на основании того, что в данную тер-

риторию были включены земли федерального значения. В 2001 г. представители КМН обратились в Правительство РФ с обращением об образовании ТТП федерального значения «Тхсаном».

Правительство РФ поручило Минэкономразвития РФ рассмотреть обращение по существу. Минэкономразвития РФ направило в адрес заявителей письмо, в котором указало, что создание территории традиционного природопользования невозможно в связи «с отсутствием необходимых нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок образования ТТП федерального значения и определения режима их функционирования». Представители КМН обжаловали в судебном порядке бездействие Правительства РФ. Суд отказал в удовлетворении жалобы. В своем решении суд, во-первых, признал письмо Минэкономразвития в качестве официального отказа в образовании ТТП, и, во-вторых, признал текущую работу Минэкономразвития РФ по подготовке плана мероприятий по реализации Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, а также проектов федеральных законов действиями по образованию ТТП «Тхсаном» целесообразной.

Аналогичные отказы Минэкономразвития РФ последовали также на обращения в Правительство РФ общин КМН с просьбой о принятии решения образования ТТП федерального значения «Катанга» на севере Иркутской области, «Бергима» и «Кунноир» в Эвенкийском автономном округе. При принятии решения об отказе в удовлетворении жалоб заявителей суд дополнительно сослался также на следующие обстоятельства. В своем письме Минэкономразвития указало, что федеральным законодательством при создании ТТП требуется «перевод земель различных категорий в земли особо охраняемых природных территорий, что предполагает проведение экологических и этнологических экспертиз, проектирования территорий и землеотводов. Материалы, представленные истцами, 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 территории традиционного природопользования федерального значения». Исходя из этого, суд не смог «признать то обстоятельство, что на обращения общин КМН не поступил ответ по существу».

Таким образом, данные дела позволяют выявить ряд серьезных пробелов действующего законодательства.

Во-первых, в Федеральном законе не прописаны критерии разграничения ТТП на территории федерального, регионального и местного значения. На практике в качестве основного критерия признается право собственности на соответствующие земли, входящие в границы ТТП. Именно наличие в границах ТТП «Тхсаном» земель, принадлежащих на праве собственности Российской Федерации, послужило основанием для отмены решения о создании ТТП «Тхсаном» в качестве территории, имеющей региональный статус. На наш взгляд, использование данного критерия является не целесообразным прежде всего потому, что в пределах границ одной ТТП могут находиться земельные участки, принадлежащие различным собственникам — публичным и частным. Соответственно, в этой ситуации невозможно будет определить орган, компетентный принимать решение об образовании ТТП. Кроме того, следует иметь ввиду, что процесс тотального разграничения государственных земель на федеральные, региональные и муниципальные земли прекращен. Право распоряжаться земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, предоставлено (за некоторыми изъятиями) органам местного самоуправления.

На наш взгляд, более простым критерием разграничения может служить местонахождение ТТП в границах одного или нескольких муниципальных образований либо субъектов РФ. Исходя из этого, при нахождении ТТП на территории одного муниципального образования должна создаваться ТТП местного значения, на территории двух и более муниципальных образований, но в пределах границ одного субъекта РФ — регионального значения, на территории двух и более субъектов РФ — федерального значения.

Впрочем, возможно вообще отказаться от деления ТТП по значению, так как дифференциацию правового режима ТТП фактически можно расценить как нарушение принципа равенства различных КМН, для защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни которых и создаются данные территории. Действительно, непонятно, какого рода обстоятельства (кроме указанных административно-территориальных) могут выступать основанием для определения «значения» территории, ведь все народы равны и требуют равной защиты и равных гарантий своих прав.

Во-вторых, в законе необходимо установить перечень документов, представляемых представителями КМН и их общинами в компетентный орган. Такой перечень может быть определен только на основе четкого разграничения обязанностей всех субъектов, участвующих в процессе создания ТТП. Основными субъектами этого процесса являются: 1) инициаторы образования ТТП (лица, относящиеся к КМН, общины КМН, их уполномоченные представители); 2) компетентный орган, рассматривающий обращение (Правительство РФ, орган исполнительной власти субъектов РФ, орган местного самоуправления).

Как нам представляется, в обязанности инициатора должна входить подача обращения, включающего мотивированное обоснование необходимости создания ТТП, размеров и границ ТТП. К обращению также должны быть приложены документы, подтверждающие принадлежность заявителей-граждан к КМН либо учредительные документы общины КМН.

На компетентный орган должны быть возложены следующие обязанности: формирование земельного участка; проведение землеустройства; постановка земельного участка на государственный кадастровый учет; подготовка совместно с инициатором проекта Положения о ТТП; направление в компетентный государственный орган или орган местного самоуправления ходатайства и всех необходимых документов о переводе земель из существующей категории в категорию земель особо охраняемых территорий; направление материалов обоснования образования ТТП на государственную экологическую экспертизу и этнологическую экспертизу.

Существенным пробелом в Законе является также то, что сам правовой режим ТТП, т. е. совокупность разрешенных и запрещенных для осуществления на такой территории видов деятельности, не определяется. По данному вопросу Закон отсылает к положениям о ТТП, которые принимаются компетентными органами одновременно с принятием решения об образовании ТТП (ч. 1 ст. 11). Тем самым, наиболее конфликтная область взаимоотношений между КМН и субъектами предпринимательской деятельности выведена из сферы действия Закона и отдана на усмотрение должностных лиц соответствующих органов.

Важнейшим элементом правового режима ТТП должны быть права КМН на пользование природными ресурсами в границах ТТП.

Очевидно, что главная задача создания ТТП — закрепление приоритетного и безвозмездного характера этих прав. Как нам представляется, решение этого вопроса 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 первонач. ред.). По мнению исследователей, эта концепция наиболее адекватно отражает особенности нормативной культуры коренных народов [6.15]. Внесенные в декабре 2007 г. в ст. 11 указанного закона изменения, по-видимому, исключают в настоящее время возможность реализации этой концепции.

Вторую концепцию можно обозначить как частно-правовую. Она основана 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. Другим способом может быть создание новой юридической конструкции (например, договора безвозмездного пользования, предусмотренного гл. 36 ГК РФ [6.5]).

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, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», другие федеральные законы.