

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

Н.В. Данилова

(заведующая кафедрой природоресурсного и экологического права
Института государства и права Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент; nvdanilova@mail.ru)

Автор статьи исследует действовавшее ранее и современное законодательство, имеющее цель урегулировать отношения, возникающие при выделении территорий традиционного природопользования, с участием коренных малочисленных народов. Анализируя акты регионального законодательства, автор затрагивает процедурные моменты выделения таких территорий и обсуждает неоднозначность правовых режимов таких территорий.

Ключевые слова: *естественно-природный комплекс территорий, традиционный образ жизни, особо охраняемые природные территории, самобытная культура малочисленных народов, реестр территорий, хозяйственная деятельность.*

Важной мерой правовой защиты экономических и социальных интересов коренных малочисленных народов является выделение территорий традиционного природопользования (далее – ТТП). Процесс выделения указанных территорий идет с начала 1990-х годов, когда стала проводиться земельная реформа, и уже имеет пусть краткую, но свою историю. Существенную роль в ней сыграл указ Президента РФ от 22 апреля 1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» [1]. В соответствии с названным указом органам государственной власти субъектов Российской Федерации предписывалось совместно с региональными ассоциациями коренных малочисленных народов определять в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования. Такие территории признавались неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежали отчуждению под промышленное и иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием. Кроме того, предписывалось передавать бесплатно родовым общинам и семьям из числа малочисленных народов Севера, связанным с традиционными отраслями и промыслами, в пожизненное наследуемое владение либо в аренду оленьи пастбища, охотничьи, рыболовные и другие угодья

для комплексного использования (оленьеводства, охотничьего, рыболовного и морского зверобойного промыслов, сбора ягод, грибов, орехов, лекарственных растений и др.), а также определять границы территорий для традиционных видов хозяйственной деятельности народов Севера с целью обеспечения бережного и рачительного природопользования.

С принятием указа отдельные субъекты Федерации начали активную разработку собственных регулятивных механизмов, необходимых для налаживания работы по определению и выделению территорий традиционного природопользования для коренных малочисленных народов. Первоначально такое регулирование осуществлялось в основном в форме актов временного характера – различных временных положений*, которые впоследствии становились базой для дальнейшего нормотворчества уже на уровне законов соответствующих субъектов Федерации. Одновременно шел сам процесс закрепления территорий традиционного природопользования за коренными малочисленными народами. Данный процесс по причине отсутствия единого федерального законодательства происходил по-разному: территории закреплялись как родовые владения, крестьянско-фер-

* Такие временные положения были в свое время приняты, например, в Красноярском крае, в Сахалинской, Амурской, Магаданской, Читинской областях, Таймырском и Чукотском автономных округах.

мерские хозяйства, угодья национальных предприятий. Во многих субъектах Федерации такое закрепление не нашло даже отражения на уровне земельного кадастра субъекта Федерации.

Права на земельные участки оформлялись через различные юридические титулы, допускавшие действовавшим на тот период земельным законодательством: право пожизненного наследуемого владения; право постоянного бессрочного пользования; аренда; а в случае создания крестьянского фермерского хозяйства или личного подсобного хозяйства возможен был титул собственности. Субъектами прав на земельные участки могли быть отдельные граждане (представители коренных малочисленных народов), коммерческие организации различных организационно-правовых форм, созданные лицами из числа коренных малочисленных народов и осуществляющие традиционные виды хозяйственной деятельности, а также особые коллективные субъекты – семьи, общины. Правовой статус родовых общин, родовых и семейных хозяйств приравнивался к статусу крестьянского (фермерского) хозяйства [2].

Практика наделения коренных малочисленных народов земельными участками (территориями традиционного природопользования) значительно различалась в субъектах Федерации, что было обусловлено особенностями проводимой национальной политики и развития законодательства в регионах. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе земельные участки предоставлялись исключительно сельскохозяйственным организациям различных форм собственности и организационно-правовых форм. Общины коренных малочисленных народов Севера до сих пор осуществляют свою хозяйственную деятельность в округе без юридического оформления своих прав на земельные участки.

В Ханты-Мансийском автономном округе была разработана собственная модель правового регулирования земельных отношений коренных малочисленных народов – в форме института «родовых угодий». Нормативно-правовой основой

данного института являлось положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе, принятое Советом народных депутатов ХМАО 7 февраля 1992 г. Согласно данному положению под родовыми угодьями понимался естественно-природный комплекс территорий (леса, реки, их берега, озера, болота, луга, пастбища и др.), на которых исторически сложились образ жизни и формы традиционного хозяйствования коренных жителей ХМАО. Родовые угодья могли закрепляться за отдельными гражданами, семьями, общинами на различных правах – праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения и аренды. За период с 1992 по 2001 гг. на территории ХМАО было выделено 477 родовых угодий, общая площадь которых составляет 13 825 240 га (около 24 % от всей территории автономного округа). По официальным данным правительства округа, на данной территории проживает и занимается традиционной деятельностью 3610 человек. Из указанных земель 44 % изъято для нужд недропользования.

В настоящее время правовой режим ТТП определяется специальным федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (ред. от 03.12.2008 № 250-ФЗ) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» [3]. Согласно ст. 1 данного закона ТТП – это особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Как следует из этого определения, ТТП относятся к одной из категорий особо охраняемых природных территорий. В отличие от иных категорий особо охраняемых природных территорий, основная цель создания которых – охрана природы, ТТП создаются прежде всего для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов. Также целями создания территорий традиционного приро-

допользования являются: защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов; сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия.

Образование ТТП осуществляется решениями соответствующих органов государственной власти на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (ст.ст. 6-8). Законом предусмотрено выделение различных видов территорий традиционного природопользования – федерального, регионального и местного значения. В зависимости от вида территории определяется компетентный орган, имеющий право принимать решение об ее образовании. Решение об образовании территорий традиционного природопользования принимают: по территориям федерального значения – Правительство Российской Федерации, регионального значения – органы исполнительной власти субъектов Федерации, местного значения – органы местного самоуправления.

За период действия указанного федерального закона ни одна территория федерального значения так и не была создана. Как отмечается в Постановлении Совета Федерации Российской Федерации от 24 сентября 2003 г. № 256-СФ «О мерах по образованию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов», Правительство Российской Федерации отвечает отказом на неоднократные обращения субъектов традиционного природопользования об образовании территорий традиционного природопользования [4]. В качестве причины называется отсутствие четко прописанной процедуры рассмотрения обращений коренных малочисленных народов об образовании ТТП.

Более оптимистична картина в регионах. Так, например, в ХМАО после принятия федерального закона «О территориях традиционного природопользования...» все родовые угодья были преобразованы

в ТТП регионального значения. Таким образом, их статус был приведен в соответствие с требованиями федерального законодательства. Одновременно началась разработка окружного закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», который был принят 28 декабря 2006 г. и в настоящее время регулирует создание новых ТТП в округе. В отличие от законодательных актов других субъектов Российской Федерации [5; 6; 7; 8] в законе этого субъекта достаточно детально прописывается порядок образования ТТП регионального значения.

Органами, осуществляющими полномочия в области образования, использования и охраны ТТП, являются Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, уполномоченные им исполнительные органы государственной власти автономного округа, а также Комиссия по вопросам территорий традиционного природопользования, которая осуществляет всю необходимую работу по подготовке материалов об образовании ТТП. В состав комиссии включаются представители исполнительных органов государственной власти автономного округа в области управления земельными, водными, лесными ресурсами, охраны и использования недр, охраны окружающей среды и животного мира, иных исполнительных органов государственной власти автономного округа, а также по согласованию представители федеральных органов исполнительной власти (их территориальных органов) и органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа. К участию в работе комиссии привлекаются представители малочисленных народов, субъекты права традиционного природопользования, а также иные заинтересованные лица.

Лица, обладающие правом на подачу обращения об образовании ТТП, направляют его в Правительство округа. Законом регламентировано содержание этого обращения. Оно должно включать сведения о лицах, ходатайствующих об образовании

территории традиционного природопользования, предполагаемой площади, местонахождении, описание границ территории традиционного природопользования, обоснование необходимости образования, наименование и перечень видов традиционного природопользования, в том числе приоритетного (основного).

По поручению Правительства округа Комиссия по вопросам территорий традиционного природопользования рассматривает данное обращение. По итогам рассмотрения готовятся материалы об образовании территории традиционного природопользования. Их неотъемлемой частью является проект положения о правовом режиме территории. Материалы направляются на согласование в органы местного самоуправления соответствующего муниципального образования автономного округа, природоохранные и иные органы государственной власти, согласование (заключение) которых требуется при образовании территории традиционного природопользования в соответствии с законодательством. Кроме того, материалы об образовании территории традиционного природопользования подлежат согласованию с физическими и юридическими лицами, осуществляющими в заявленных границах территории деятельность, не связанную с традиционным природопользованием и традиционным образом жизни малочисленных народов.

На основании полученных заключений и согласований комиссия либо направляет лицу, подавшему обращение, мотивированный ответ о невозможности образования территории традиционного природопользования, либо вносит в Правительство автономного округа проект решения об образовании соответствующей территории традиционного природопользования.

Законом округа установлены основания для отказа в образовании территории традиционного природопользования. К ним относятся следующие обстоятельства:

1) обращение об образовании территории традиционного природопользования подано лицом, не обладающим правом на его подачу;

2) обращение об образовании терри-

тории традиционного природопользования оформлено ненадлежащим образом: содержит недостоверную информацию или предложения, противоречащие законодательству;

3) территория, на которую претендует заявитель, частично или полностью предоставлена другим субъектам права традиционного природопользования или занята иными особо охраняемыми природными территориями;

4) на данной территории не может быть образована территория традиционного природопользования ввиду географических, социально-экономических и иных причин;

5) обращение подано лицами, которые включены в Реестр территорий традиционного природопользования по другой территории традиционного природопользования или которые были исключены из Реестра территорий традиционного природопользования в связи с нарушением требований законодательства, в том числе нарушением правового режима территории традиционного природопользования;

6) отсутствуют согласования субъектов, осуществляющих в заявленных границах территории в установленном законодательством порядке деятельность, не связанную с традиционным природопользованием и традиционным образом жизни малочисленных народов, и не принято решение об изъятии соответствующей площади для государственных нужд;

7) в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Решение об образовании ТТП принимается не позднее одного года со дня поступления в Правительство автономного округа обращения. Указанный срок может быть пролонгирован с уведомлением лиц, подавших обращение, о причинах продления срока. На основании решения об образовании ТТП лица, в интересах которых образована соответствующая территория, вносятся в Реестр территорий традиционного природопользования.

Не менее важным и сложным являет-

ся вопрос правового режима ТТП, включающий в себя порядок использования природных ресурсов и осуществления хозяйственной деятельности на пределах границ ТТП. Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования...» только в общих чертах определяет правовой режим ТТП. Детально он должен регламентироваться положениями о данных территориях, которые должны утверждаться одновременно с принятием решения об образовании ТТП.

На этот счет закон содержит следующие положения. Лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины малочисленных народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд. Лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие на территориях традиционного природопользования, пользуются природными ресурсами для личных нужд, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования. Пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Вопросы вызывает порядок предоставления земельных участков, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования. Частью 2 ст. 11 закона в первоначальной редакции

предусматривалось, что указанные земельные участки и другие обособленные природные объекты предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование. Федеральным законом от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ данная норма была изложена в новой редакции: «Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации». Основанием для внесения поправок послужила необходимость приведения данной нормы в соответствие с новым Земельным кодексом Российской Федерации, не предусматривающим права безвозмездного пользования земельными участками для коренных народов.

Однако внесение указанных, казалось бы, незначительных поправок существенным образом влияет на права коренных народов в области использования земель. Во-первых, законодатель практически полностью изменил концепцию федерального закона «О территориях традиционного природопользования...». Изначально, по замыслу законодателя, придание территории статуса территории традиционного природопользования вовсе не означало наделение коренных народов (граждан, общин) какими-либо имущественными правами (вещными либо обязательственными). Напротив, оно служило цели выведения этих земель из гражданского оборота. Как отмечено О.Н. Запороцким и О.А. Мурашко, «...в законе во многом был учтен негативный опыт последних лет, когда закреплявшиеся за коренными народами в отдельных субъектах Федерации территории традиционного природопользования в виде родовых угодий, крестьянских хозяйств и национальных предприятий нередко переходили за минимальные материальные возмещения новым владельцам – нефте- и газодобывающим компаниям, различным акционерным обществам, в том числе иностранным юридическим лицам, а

коренные народы оставались не у дел [9, с. 158-159]. Исходя из этого, главной целью закона о территориях традиционного природопользования провозглашалось выведение указанных территорий из гражданского оборота, с тем «чтобы они были исключены из сферы купли-продажи, наследования, дарения, аренды и тем самым были сохранены для будущих поколений коренных малочисленных народов» [10, с. 51].

Указанный подход нашел свое отражение даже в используемой в законе терминологии: как в названии федерального закона № 49-ФЗ, так и в его тексте используется формулировка «территории традиционного природопользования», а не «земли традиционного природопользования» коренных народов. Известно, что при разработке данного закона имел место спор, касавшийся предмета регулирования данного акта и, соответственно, используемой терминологии. Подчеркивая разницу между указанными формулировками, Л.В. Андриченко отмечала: «...территория – это пространство. На этой территории могут находиться земля, природные ресурсы и природные комплексы. В связи с этим очевидны различия в правах: земля, земельные участки могут предоставляться в собственность, в аренду и пр. К территориям же должен применяться совсем иной правовой режим» [11]. Сторонники такой концепции прав коренных народов на принадлежащие им в силу обычаев земли полагали, что это позволит усилить государственную защиту прав и интересов этих народов.

Во-вторых, рассматриваемая поправка исключила для коренных народов возможность безвозмездно пользоваться землями на территориях традиционного природопользования. Вместо этого введена отсылочная норма к иному законодательству Российской Федерации, которое в настоящее время не содержит необходимых гарантий права коренных народов на безвозмездное пользование землями. Проведенный нами анализ земельного и лесного законодательства показал, что лица из числа коренных народов и общины могут получить

земельные участки, необходимые им для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности, на общих основаниях, т.е. исключительно на праве собственности или в аренду. Таким образом, это полностью нивелирует продекларированное в федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 05.04.2009 № 40-ФЗ) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» [12] право коренных народов на безвозмездное пользование землями и другими природными ресурсами.

Для совмещения различной по своему характеру хозяйственной деятельности на территориях традиционного природопользования федеральным законом предусмотрена дифференциация правового режима данных территорий путем выделения функциональных зон. Федеральный закон допускает выделение следующих зон (частей):

- поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;

- участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленье пастбище, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;

- объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность.

Законодательством субъектов Федерации предусматривается выделение и иных функциональных зон. Законом ХМАО «О территориях традиционного природопользования...» предусмотрено выделение следующих функциональных зон: зона строгого охранного режима; зона охранный режим; зона ограниченного хозяйственного использования. Содержание разрешенного использования по каждой зоне определяется Положением о право-

вом режиме соответствующей территории традиционного природопользования по результатам проведенного зонирования.

В региональном законодательстве эти требования могут детализироваться. Так, указанным законом ХМАО регламентированы дополнительные к федеральным требования по осуществлению хозяйственной деятельности, не связанной с традиционным природопользованием и традиционным образом жизни малочисленных народов. Лица, осуществляющие такую деятельность в границах территорий традиционного природопользования, обязаны соблюдать следующее:

1) при разработке проектной документации хозяйственной деятельности схема размещения промышленных объектов, в том числе буровых скважин и иных сооружений временного и постоянного характера, подлежит согласованию с субъектами права традиционного природопользования. При отрицательном согласовании схемы размещения объектов либо отказе в ее согласовании субъектами права традиционного природопользования варианты месторасположения и условия размещения промышленных и иных сопутствующих объектов рассматриваются Комиссией по вопросам территорий традиционного природопользования, которая готовит соответствующие рекомендации Правительству автономного округа. Правительство автономного округа с учетом рекомендаций комиссии может принять решение о согласовании либо об отказе в согласовании схемы размещения объектов в границах территории традиционного природопользования;

2) задание на проектирование подлежит согласованию с уполномоченными Правительством автономного округа органами исполнительной власти автономного округа;

3) размещение транспортных путей, обслуживающих перевозки, должно предусматривать минимальное количество переправ через реки (ручьи) с учетом требований природоохранного законодательства;

4) при использовании авиации для

доставки пассажиров и грузов на место непосредственной хозяйственной деятельности маршрут и график авиаперевозок должны исключать полеты над местами отела и выпаса оленей;

5) вокруг промышленных и иных сопутствующих объектов, определенных совместно с субъектами права традиционного природопользования (их уполномоченными представителями), осуществляется установка ограждений (коралей);

6) по требованию субъектов права традиционного природопользования им представляются планы природоохранных мероприятий и информация об их исполнении.

1. Российские вести. 1992. № 4.

2. О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей: постановление СНД РСФСР от 21 апр. 1992 г. № 2707-1.

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

4. О мерах по образованию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [Электронный ресурс]: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 24 сент. 2003 г. № 256-СФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О развитии особо охраняемых природных территорий Сахалинской области [Электронный ресурс]: закон Сахалинской области от 2 окт. 2000 г. № 214. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Амурской области [Электронный ресурс]: закон Амурской области от 27 окт. 2003 г. № 250-оз. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: закон Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2006 г.

- № 370-З № 755-111. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Положение о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе [Электронный ресурс]: утв. постановлением администрации Ненецкого автономного округа от 29 дек. 2001 г. № 1025. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Запороцкий О.Н., Мурашко О.А. Как можно реализовать конституционное право на защиту традиционного образа жизни и исконной среды обитания // Северные народы России на пути в новое тысячелетие. М., 2000.
10. Мурашко О. Принят закон о территориях традиционного природопользования // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2001. № 6-7.
11. Андриченко Л.В. Правовой статус национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Собрание законодательства. 1999. № 18. Ст. 2208.