

ПРАВО И СОЦИАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 349.4

М.В. Григорьева

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

M.V. Grigorieva

SOME LEGAL PROBLEMS OF TRADITIONAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT BY INDIGENOUS NOT NUMEROUS PEOPLES OF THE NORTH, SIBERIA AND FAR EAST

В статье рассматриваются наиболее важные проблемы коренных малочисленных народов Крайнего Севера, такие как механизм организации территорий традиционного проживания коренных малочисленных народов, система и виды прав на земельные участки, правовое регулирование традиционного природопользования. Целью исследования является анализ правового режима территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также выявление недостатков правового регулирования и выработка рекомендаций по их устранению путем внесения изменений в действующее законодательство. При написании статьи применялись диалектический, системный, функциональный методы научного исследования. Результатом проведенного исследования явились предложения по совершенствованию правового регулирования порядка образования территорий традиционного природопользования путем образования территорий федерального уровня в приоритетном порядке; по модификации упорядочиванию видов прав на землю, в том числе предложение по увеличению сроков безвозмездного пользования для оленьих пастбищ до 25 лет; предложение по упрощению порядка лицензирования традиционного природопользования или полной его отмене, кроме особо охраняемых видов объектов животного и растительного мира. Проведенное исследование позволяет сделать следующий вывод: многие проблемы в области традиционного природопользования связаны с тем, что формальное признание правового обычая источником права не делает его таковым

фактически. В связи с этим требуются дальнейшие теоретические исследования о роли и месте правового обычая в системе источников российского права и о его соотношении с нормативными правовыми актами и другими источниками права, а также о признании правового обычая правоприменительной практикой.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Крайнего Севера, традиционное природопользование, охрана окружающей среды.

The article considers the most important problems of indigenous peoples of the far North, such as the mechanism of the territories of traditional residence of indigenous minorities' organization, the system and the types of land rights, legal regulation of traditional nature use. The aim of the study is the analysis of the legal regime of traditional nature use territories by indigenous not numerous peoples of the North, Siberia and the Far East, as well as identification of shortcomings of the legal regulation and elaboration of recommendations to eliminate them through amendments to existing legislation. While writing the article dialectic, system, functional methods of research were used. The result of this study was proposals for improving the legal regulation of the procedure for the formation of territories of traditional nature use by education areas at the Federal level as a matter of priority; modifying the ordering types of land rights, including a proposal to increase term of uncompensated use of reindeer pastures for up to 25 years; a proposal for simplifying the procedure of licensing of traditional nature use or the abolition, except for specially protected species of flora and fauna. In conclusion one can say that many problems in the field of traditional nature use are related to the fact that formal legal recognition of customary rights does not make it actual. In this regard, further theoretical research on the problem of role and place of legal custom in system of sources of Russian law and its correlation with the normative legal acts and other sources of law, and the legal recognition of customary law enforcement practices is required.

Keywords: indigenous, not numerous peoples of Far North, traditional natural resources use, environment protection.



Различные аспекты правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока¹ неоднократно исследова-

¹ Литвякова А.Б. Правовое регулирование статуса коренных малочисленных народов / Краснояр. гос. аграр. ун-т. – Красноярск, 2006.

лись в специальной научной литературе. Не остается без внимания этот вопрос и на законодательном уровне. Уже приняты и реализуются в данной области общественных отношений специальные федеральные законы (от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»²; от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³).

Традиционное природопользование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока урегулировано отдельным Федеральным законом от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁴, а также положениями отраслевого законодательства (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ, ФЗ РФ «О животном мире», ФЗ РФ «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов», ФЗ РФ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов»).

Предполагается также дальнейшее развитие федерального законодательства в данной области. Так, распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации⁵, в соответствии с которой осуществляется реализация комплекса первоочередных мер, предусматривающих совершенствование нормативной правовой базы в области защиты прав малочисленных народов Севера, в том числе в части упорядочения терминологии, используемой в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы гарантии прав и традиционного природопользования; совершенствования разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; обеспечения приоритетного доступа малочисленных народов к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, водным биологическим ресурсам и охотничьим животным; безвозмездного пользования земельными участками для традиционного природопользования малочисленными народами Севера; утверждения перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, а также традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, разработки и утверждения методики расчета ущерба, наносимого исконной среде обитания малочисленных народов Севера хозяйствующими субъектами.

² Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.

³ Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 30. – Ст. 3122.

⁴ Российская газета. – 2001. – № 88.

⁵ Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 876.

Предполагается внести изменения в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» с целью создания в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера модельных территорий традиционного природопользования федерального значения.

В Красноярском крае коренные малочисленные народы проживают на территории Северо-Енисейского, Туруханского, Таймырского и Эвенкийского муниципальных районов. В настоящее время на территории Красноярского края проживают следующие представители коренных малочисленных народов Севера: долгане, эвенки, ненцы, якуты, кеты, нганасаны, селькупы, энцы (URL: <http://www.krskstate.ru>).

В Красноярском крае также действует ряд краевых законов: Закон Красноярского края от 01.07.2003 № 7-1215 (ред. от 25.11.2010) «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края»⁶; Закон Красноярского края от 25.11.2010 № 11-5343 (ред. от 06.10.2011) «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края» (подписан губернатором Красноярского края 06.12.2010) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2012),

Продолжают действовать законы Эвенкийского автономного округа: (Закон Эвенкийского автономного округа от 22.11.2006 № 660 «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Эвенкийского автономного округа» (принят Законодательным собранием (Сугланом) ЭАО 20.11.2006), Закон Эвенкийского автономного округа от 16.10.2000 № 178 «Об общинах коренных малочисленных народов Севера в Эвенкийском автономном округе» (принят Законодательным собранием (Сугланом) ЭАО 27.09.2000)⁷.

В Красноярском крае также принята Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Красноярского края на 2010–2015 гг., утвержденная распоряжением правительства Красноярского края от 06.07.2010 № 602-р, а также Долгосрочная целевая программа «Коренные малочисленные народы Севера» на 2009–2011 гг., утвержденная Постановлением правительства Красноярского края от 25.02.2009 № 87-п (ред. от 09.09.2011)⁸.

На территории края функционирует специально уполномоченный орган – Агентство по делам Севера и поддержке коренных малочислен-

⁶ Красноярский рабочий. – 2003. – № 109.

⁷ Эвенкийская жизнь. – 2002. – № 27.

⁸ Красноярский край // Консультант+. – URL: consult.ru.

ных народов Красноярского края, Положение о нем утверждено постановлением правительства края от 15.07.2010 г.

Анализ всего действующего законодательства позволяет выявить ряд проблем, которые требуют незамедлительного решения.

Так, проблематичным является сам порядок образования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. В соответствии с требованием ФЗ территории традиционного природопользования могут быть как федерального, так и регионального и местного значения. Образование территорий традиционного природопользования осуществляется решением соответствующего органа государственной власти на основании обращения лиц, относящихся к малочисленным народам, общинам малочисленных народов или их уполномоченных представителей. При этом самим этим лицам может быть неизвестно, какого уровня должна быть эта территория и, соответственно, в какой орган власти необходимо обращаться. Зачастую это не понятно и самим органам государственной власти, так как критерии отнесения территорий традиционного природопользования к соответствующему уровню на сегодняшний день отсутствуют, что, безусловно, тормозит процесс их создания.

Одной из самых злободневных проблем в данной области является определение вида права на земельные участки, относящиеся к территориям традиционного природопользования⁹. Долгое время дискутировался вопрос о том, должно ли это быть право частной собственности (индивидуальная или общинная) или иной вид права, предусмотренный земельным законодательством (безвозмездное пользование, аренда). Исторический опыт свидетельствует о нецелесообразности передачи земельных участков коренным малочисленным народам на праве частной собственности в связи с кочевым образом жизни. Представляется, что арендные отношения в данном случае также не совсем уместны, так как требуют четкой индивидуализации земельного участка как объекта права, в то время как в отношении оленьих пастбищ это вряд ли возможно. Кроме того, аренда по своей природе является платной, что не вписывается в концепцию традиционного природопользования.

Виды прав на земельные участки на территориях традиционного природопользования определены в Земельном кодексе РФ. Это может быть право безвозмездного пользования для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов на срок не более десяти лет

⁹ *Минченко Н.В.* Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 20.

(ст. 30.10, п. 2 ЗК РФ) или использование земельных участков без их предоставления и без установления сервитута на основе специально выдаваемых разрешений (ст. 39.33 ЗК РФ). Однако действие такого разрешения прекращается со дня предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу, поэтому и срок такого использования может оказаться очень кратким.

В настоящее время в литературе высказывается мнение, что безвозмездное пользование в отношении оленьих пастбищ должно устанавливаться на срок до 25 лет (по аналогии с законодательством периода социализма, так как 25 лет – это срок восстановления популяции ягеля, являющегося основной кормовой базой северных оленей). С таким предложением, на наш взгляд, можно согласиться, в этой связи необходимо внести очередные изменения в ЗК РФ, так как перечень случаев предоставления земельных участков на праве безвозмездного пользования является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Наконец, существуют правовые проблемы реализации прав на традиционное природопользование коренных малочисленных народов (охота, рыболовство, сбор дикорастущих растений). В соответствии с ФЗ РФ «О территориях традиционного природопользования» традиционное природопользование коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – это «исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В свою очередь обычаи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – «традиционно сложившиеся и широко применяемые коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни». Таким образом, традиционное природопользование – это природопользование, которое базируется на традициях и обычаях, является наиболее экологичным и не может наносить ущерба окружающей природной среде.

Исторически традиционное природопользование являлось комплексным, не требовало специальных разрешений и не подвергалось жесткому нормированию¹⁰. Действующее же природоресурсное законодательство, хоть и содержит общие положения о традиционном использо-

¹⁰ Минченко Н.В. Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 21.

вании природных ресурсов коренными малочисленными народами, тем не менее требует получение специальных разрешений, лицензирования (в т. ч. и нормирования), причем в отношении каждого из видов природных ресурсов. Следует поддержать имеющиеся в литературе положения об упрощении порядка лицензирования традиционного природопользования или о полной его отмене.

И в заключение хотелось бы остановиться на общетеоретической проблеме соотношения правового обычая как важного и значимого источника российского права и нормативного правового акта как основного вида источников права. Многие проблемы в области традиционного природопользования как раз связаны с тем, что формальное признание правового обычая источником права не делает его таковым фактически. Зачастую действующее законодательство не учитывает обычаи и традиции и не дает возможности им реализовываться. Не использует обычаи и правоприменительная практика, в том числе судебная. В связи с этим требуются дальнейшие научные исследования о роли и месте правового обычая в системе источников российского права и о его соотношении с нормативными правовыми актами и другими источниками права.

Литература

1. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федер. закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.
2. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федер. закон от 20.07.2000 N 104-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 30. – Ст. 3122.
3. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федер. закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 1972.
4. Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов Севера Красноярского края: закон Красноярского края от 01.07.2003 № 7-1215 (ред. от 05.12.2013) // Красноярский рабочий. – 2003. – № 109.
5. О государственной поддержке северного оленеводства в Красноярском крае: закон Красноярского края от 11.12.2012 № 3-868 (ред. от 12.02.2015) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2012. – № 62 (574).

6. О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края: закон Красноярского края от 25.11.2010 № 11-5343 (ред. от 19.12.2013) // Наш Красноярский край. – 2010. – № 89.
7. *Литвякова А.Б.* Правовое регулирование статуса коренных малочисленных народов / Краснояр. гос. аграр. ун-т. – Красноярск, 2006.
8. *Минченко Н.В.* Правовое регулирование традиционного природопользования коренных малочисленных народов в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.



УДК 349.6

Гринберг С.Н.

**ПРАВОВОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
РАЦИОНАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ
ОЛЕНЬИХ ПАСТБИЩ**

S.N. Grinberg

**LEGAL AND ECOLOGICAL SUPPORT OF RATIONAL USE
AND PROTECTION OF CERVINE PASTURES**

Основой развития оленеводства является естественная кормовая растительность, произрастающая в арктических широтах. Оленьи пастбища являются дифференцированными угодьями и как всякий объект специфического использования обладает естественно-научными и правовыми признаками. В связи с этим возникает необходимость определения места пастбищ в составе единого земельного фонда страны. Целью исследования являлся анализ значения северного оленеводства для Красноярского края и состояния законодательства по понятию оленьих пастбищ и их сезонности, использованию в соответствии с зонированием территорий, пригодных для использования коренными малочисленными народами для поддержания развития традиционных видов деятельности. В Красноярском крае на законодательном уровне с принятием Закона «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края» и Закона Красноярского края «О государственной поддержке северного оленеводства в Красноярском крае» урегулированы вопросы охраны и защиты исконной среды обитания