

**АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

103426, Москва, Б.Дмитровка, 26

Тел. (495) 692-69-74

---

**ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПРАВОВОЙ МАТЕРИАЛ  
к Интернет-конференции на тему "Обеспечение прав коренных и  
малочисленных народов в условиях промышленного освоения северных  
территорий: проблемы правового регулирования"**

В силу статьи 69 Конституции Российской Федерации Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, при этом согласно пункту "м" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Российская Федерация является участником Международной конвенции о биологическом разнообразии 1992 года, принятой в рамках Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Россия подписала названную Конвенцию в июне 1992 года и ратифицировала ее в 1995 году.

Указанной Конвенцией устанавливается, что стороны признают большую и традиционную зависимость многих местных общин и коренного населения, являющихся хранителями традиционного образа жизни, от биологических ресурсов и желательность совместного пользования на справедливой основе выгодами, связанными с использованием традиционных знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию

его компонентов. При этом устанавливается, что каждая договаривающаяся сторона, насколько это возможно и целесообразно в соответствии с ее национальным законодательством, обеспечивает уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствует их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощряет совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний, нововведений и практики.

К сожалению, Российская Федерация не является участником Конвенции № 169 Международной организации труда "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах", заключенной в городе Женеве 27 июня 1989 года и вступившей в силу 5 сентября 1991 года.

В соответствии со статьями 14 и 15 указанной Конвенции за соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости применяются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. В случае необходимости правительства принимают меры для определения границ земель, которые традиционно занимают соответствующие народы, и для гарантирования эффективной охраны их прав собственности и владения. В рамках национальной правовой системы устанавливаются необходимые процедуры разрешения споров по поводу земли со стороны соответствующих народов. Специальные меры принимаются для охраны прав соответствующих

народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям. Эти права включают право указанных народов на участие в пользовании и управлении этими ресурсами и в их сохранении. В случаях, когда государство сохраняет за собой собственность на минеральные ресурсы или ресурсы земных недр, или права на другие ресурсы, относящиеся к землям, правительства устанавливают процедуры или обеспечивают сохранение процедур, посредством 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.

Таким образом, международное право не только подтверждает глубоко укоренившуюся и очень тесную привязанность коренных народов к своим землям, территориям и ресурсам, но и устанавливает, что эта связь должна приниматься во внимание при защите целостности их окружающей среды от вырождения.

На основании части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации

относятся к категории объектов, подлежащих особой охране со стороны государства.

Согласно Федеральному закону от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (часть 1 статьи 8) малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право:

участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Право коренных малочисленных народов и их объединений на участие в проведении экологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности в самом общем виде получило свое закрепление в Федеральном законе от 10 января 2002 года № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" (пункт 1 статьи 12) и Федеральном законе от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ "Об экологической экспертизе" (пункт 1 статьи 19).

В то же время проблема обеспечения прав коренных малочисленных народов является крайне острой.

Так, в Концепции Федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2007 года № 1661-р отмечается, что к важнейшим проблемам, требующим безотлагательного решения, относится развитие экономической базы традиционного жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. С развитием промышленного производства в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока связано отторжение значительных земельных участков под промышленные объекты, нарушение растительного покрова, создание техногенных барьеров на путях сезонных миграций животных, нарушение естественных водотоков, разрушение мест нереста и нагула рыбы и т.д., в результате промышленного освоения нарушился экологический баланс районов проживания коренных малочисленных народов.

В частности, сокращение пастбищ обусловлено развитием нефтегазовой отрасли и в несколько меньшей степени горной промышленности, так как эти ресурсы расположены прямо под оленьими пастбищами.

Одним из способов обеспечения прав коренных и малочисленных народов на пользование природными ресурсами и защиту от хозяйственной деятельности является образование территорий традиционного природопользования.

В соответствии с пунктом 5 статьи 97 Земельного кодекса Российской Федерации в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами

о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством Российской Федерации

Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" и Федеральным законом от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 49-ФЗ) территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – территории традиционного природопользования) были отнесены к особо охраняемым природным территориям.

Однако Федеральным законом от 28 декабря 2013 года № 406-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" положения об отнесении территорий традиционного природопользования к особо охраняемым природным территориям были исключены.

Следовательно, территории традиционного природопользования на настоящий момент лишены защиты, установленной Федеральным законом от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" для особо охраняемых природных территорий за исключением случаев, когда они образованы на землях, относящихся к особо охраняемым природным территориям.

Вместе с тем внесённые изменения позволяют создавать территории традиционного природопользования и на землях иных категорий, устанавливая для таких территорий гибкий режим защиты.

Обращаем внимание на то, что в соответствии со статьёй 90 ранее действовавшего Земельного кодекса РСФСР в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп в случаях, предусмотренных законодательством РСФСР и республик, входящих в состав РСФСР, могло допускаться на землях природно-заповедного фонда традиционное экстенсивное природопользование, не вызывающее антропогенной трансформации охраняемых природных комплексов. Таким образом, территории традиционного природопользования прямо относились к особо охраняемым природным территориям.

На основании части 2 статьи 11 Федерального закона № 49-ФЗ 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 безвозмездное пользование.

Поскольку Федеральный закон № 49-ФЗ не содержит в себе положений, определяющих порядок выделения общинам коренных малочисленных народов земельных участков на территориях традиционного природопользования, указанные общины коренных малочисленных народов не могут закрепить за собой земельные участки с охотничье-промысловыми угодьями, оленьими пастбищами и рыбопромысловыми участками на территориях традиционного природопользования. Не имея документов на право пользования землей на указанных территориях, представители и общины коренных малочисленных народов, осуществляющие такое

традиционное природопользование, не имеют и возможности получить долгосрочные лицензии на право пользования объектами животного мира, разовые лицензии на промысел пушного зверя, а также квоты на вылов рыбы. Полагаем возможным дополнить как названный закон, так и Земельный кодекс Российской Федерации положениями, предусматривающими порядок выделения земельных участков на территориях традиционного природопользования.

В соответствии с редакцией Земельного кодекса Российской Федерации, действующей с 1 марта 2015 года, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на срок не более чем десять лет (подпункт 13 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup>).

Обращаем внимание на то, что действующим законодательством не предусматривается выделение земельных участков коренным малочисленным народам на праве собственности или владения, а только их отдельным представителям, что ведёт к нестабильности земельных правоотношений и лишает указанные народы возможности коллективно защищать свои интересы.

Следует отметить, что первоначально российское законодательство предполагало иной путь закрепления прав коренных малочисленных народов на землю.

Так, Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 30 марта 1992 года № 2612-1 "Об упорядочении пользования земельными участками, занятыми под родовые, общинные и семейные угодья малочисленных народов Севера" предполагалось не только подготовить в кратчайший срок проект закона "О родовых, общинных и семейных угодьях", разработать предложения о внесении изменений в законодательство в части закрепления за малочисленными народами Севера земель родовых угодий, но и поручалось Ханты-Мансийскому окружному Совету народных депутатов в соответствии с законом РСФСР о земле подтвердить право собственности народов ханты и манси, проживающих на территории Нефтеюганского района, на земельные участки Верхне-Салымского и Западно-Салымского нефтяных месторождений, расположенных на землях родовых угодий этих народов и подлежащих отводу для разработки недр.

Существенным обстоятельством для определения земельных участков, подлежащих выделению лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р был утвержден Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Однако определив субъект права, Правительство Российской Федерации не зафиксировало перечень районов проживания этих народов, что соответственно не определило сферу действия законодательства в пространстве.

Решение вопроса о перечне территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов не только позволит определить сферу действия законодательства о земельных правах этих народов в пространстве, но и даст возможность полноценной

реализации целевых федеральных программ социального и экономического развития коренных малочисленных народов.

Федеральный закон № 49-ФЗ страдает и иными существенными недостатками.

В соответствии со статьёй 6 Федерального закона № 49-ФЗ образование территорий традиционного природопользования федерального значения осуществляется решениями Правительства Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

По настоящий момент Правительством Российской Федерации как не образована ни одна территория традиционного природопользования федерального значения, так и не разработан порядок рассмотрения обращений о создании таких территорий, в связи с чем все обращения общин коренных малочисленных народов об организации территорий традиционного природопользования на землях, находящихся в федеральной собственности, были отклонены.

Указом Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года № 397 "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера" предписывалось Советам Министров республик в составе Российской Федерации, органам исполнительной власти краев, областей и автономных округов, в которых проживают малочисленные народы Севера, совместно с региональными ассоциациями малочисленных народов Севера определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат

отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием.

Рядом субъектов Российской Федерации такая работа была проведена. Однако поскольку земли лесного фонда, на территории которого коренные малочисленные народы в основном и осуществляют традиционное природопользование и традиционная хозяйственная деятельность, находятся в федеральной собственности, создание территорий традиционного природопользования федерального значения является насущной необходимостью.

Следует обратить внимание на то, что Федеральный закон № 49-ФЗ в принципе носит декларативный характер, его положения не имеют механизмов реализации, в связи с чем он должен быть конкретизирован.

В частности, Федеральный закон № 49-ФЗ не устанавливает критериев создания территорий традиционного природопользования разного значения: федерального, регионального или местного, не определён порядок управления образованными территориями.

Существенным пробелом Федерального закона № 49-ФЗ является отсутствие регламентации прекращения или ограничения права пользования и владения землями традиционного природопользования коренными малочисленными народами, например, в результате добровольного отказа от земель традиционного природопользования или части их, при использовании этих земель не по целевому назначению; при прекращении деятельности общины, родовой семьи; неиспользовании этих земель в течение ряда лет и по другим причинам. Не разрешен вопрос и порядке разрешения споров, возникающих между коренными народами и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями различных форм

собственности, а также общественными объединениями по поводу реализации коренными народами их прав на земли традиционного природопользования, охраны окружающей природной среды в районах проживания и хозяйственной деятельности коренных народов, порядка возмещения причиненного вреда и т.д., в том числе и через создание согласительных процедур.

Действующее законодательство не в полной мере защищает права коренных малочисленных народов на получение соответствующей компенсации при проведении на территориях традиционного проживания хозяйственной деятельности.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 6 Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции" в отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования. Компенсацию согласно пункту 1 статьи 6 и пункту 2 статьи 7 названного Федерального закона обязан выплачивать инвестор.

Вместе с тем в случае осуществления хозяйственной деятельности по иным основаниям выплата компенсации не предусмотрена, предусматривается лишь выплата компенсации и убытков, причинённых изъятием земельного участка (статья 12 Федерального закона № 49-ФЗ) в связи с чем Федеральный закон № 49-ФЗ, Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах", Лесной кодекс Российской Федерации, иные законодательные акты следует дополнить положениями, предусматривающими выплату компенсации.

Существенным аспектом является и отсутствие порядка выплаты компенсаций коренным малочисленным народам за хозяйственную

деятельность, осуществляемую на землях, где они проживают и осуществляют пользование природными ресурсами.

Следует отметить, что ещё Постановлением Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 30 марта 1992 года № 2612-1 "Об упорядочении пользования земельными участками, занятыми под родовые, общинные и семейные угодья малочисленных народов Севера" было решено рекомендовать Правительству Российской Федерации в целях развития экономической самостоятельности национальных районов и проживающих в них малочисленных народов до принятия соответствующих законов и постановлений установить, что любая хозяйственная деятельность на территории компактного проживания малочисленных народов может производиться в соответствии с Законом Российской Федерации "О недрах" и с учетом интересов малочисленных народов, проживающих на данной территории, с отчислением в их распоряжение части платежей за пользование природными ресурсами.

В дальнейшем в Постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 мая 1995 года № 816-1 ГД "О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" отмечалось, что требуют безотлагательного решения вопросы общинного землепользования, компенсации за ущерб, нанесенный землям компактного проживания и хозяйственной деятельности народов Севера в результате промышленного освоения этих земель.

Обращаем внимание на то, что согласно Федеральному закону от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" коренные малочисленные народы и их представители имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных

малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами (пункт 8 части 1 статьи 8 названного Федерального закона), однако Федеральный закон не определяет, куда конкретно направляются средства, выплачиваемые в качестве возмещения таких убытков, кто конкретно и как распоряжается этими средствами.

В Государственной Думе находится законопроект № 42057-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" в части дополнения и уточнения понятийного аппарата, определения порядка отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Российской Федерации, а также утверждения методики возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации, внесенный в новой редакции 20 декабря 2012 года, принятие которого в качестве федерального закона могло бы разрешить часть поставленных проблем.

Действующий на настоящее время Приказ Министерства регионального развития РФ от 9 декабря 2009 года № 565 "Об утверждении методики исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации" носит рекомендательный характер.

Традиционное природопользование может осуществляться также и на территории музеев-заповедников.

Согласно статьи 26.1 Федерального закона от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" музей-заповедник — музей, которому в установленном порядке предоставлены земельные участки с расположенными на них достопримечательными местами, отнесенными к историко-культурным заповедникам, или ансамблями, музей-заповедник вправе осуществлять деятельность, направленную на сохранение в границах территории музея-заповедника исторически сложившихся видов деятельности (в том числе поддержание традиционного образа жизни и природопользования), осуществляемых сложившимися, характерными для данной территории способами, народных художественных промыслов и ремесел.

Полагаем, что указанные положения названного Федерального закона должны быть конкретизированы в части регламентации взаимоотношений общин коренных малочисленных народов и музеев-заповедников.

Имеются определённые проблемы и в части защиты прав коренных малочисленных народов в области пользования водными биологическими ресурсами.

Поскольку статья 39 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов", частью 2 которой предусматривалось, что договоры пользования рыбопромысловыми участками заключаются с лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, или их общинами без проведения конкурсов на право заключения договоров пользования рыбопромысловыми участками, признана утратившей силу, в целях защиты интересов указанных лиц и их общин от лиц, осуществляющих промышленное рыболовство, для коренных малочисленных народов и их общин должен быть предусмотрен упрощённый порядок доступа к водным биологическим ресурсам.

Имеются и иные примеры понижения уровня защиты коренных малочисленных народов в результате изменения действующих и принятия новых законодательных актов.

Так, статьёй 124 Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 года № 22-ФЗ регламентировалось, что на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей законодательством Российской Федерации устанавливается порядок пользования участками лесного фонда, обеспечивающий традиционный образ жизни этих народов и этнических общностей. В Лесном кодексе Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ говорится лишь о том, что при использовании лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни, но что это за меры, и каким образом они должны реализовываться, Лесным кодексом Российской Федерации не определено.

Следует обратить внимание и на то, что полномочия муниципальных органов по поддержке и развитию коренных народов сильно ограничены.

В результате внесения в 2004 году изменений в Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" органы местного самоуправления лишились возможности создавать советы представителей коренных малочисленных народов, принимать нормативные правовые акты о социально-экономическом и культурном развитии коренных малочисленных народов, а также о защите их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов. При этом указанные полномочия не переданы законодателем на иной уровень, не

предложено какого-либо варианта сотрудничества органов публичной власти и общин коренных малочисленных народов. На сегодняшний день на муниципальном уровне складывается ситуация, в которой органы местного самоуправления не могут эффективно взаимодействовать с коренными малочисленными народами, оказывать им поддержку, а общины, в свою очередь, не всегда могут добиться учета своих интересов через взаимодействие с иными, вышестоящими органами публичной власти.

Существенным моментом является то, что аспектов сохранения традиционного природопользования коренных малочисленных народов представляется важным не только с позиции прав и законных интересов указанных этнических групп, но и потому, что их традиционная жизнедеятельность не оставляет устойчивых следов в окружающей среде, то есть по сути существование указанных народов, осуществление ими традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности является залогом сохранения уникальных природных территорий для будущих поколений.

Правовое управление  
Аппарата Совета Федерации

Исполнитель:  
отдел гражданского права:  
С.Ф.Вознесенский (697-86-70)

6-3.2-11/1694