

Нифанов Алексей Николаевич

доцент кафедры конституционного и международного права

Юридический институт НИУ «БелГУ»

кандидат юридических наук, доцент

(Россия)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАТУСА ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРОЖИВАНИЯ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Исходя из классификационного критерия режимов конституционно-правового обеспечения территорий в российском государстве, раскроем его исключительно-публичный вид.

В контексте данного исследования под исключительно-публичным режимом конституционно-правового статуса территории в Российской Федерации следует понимать совокупность конституционно-правовых норм, обеспечивающих деятельность уполномоченных публичных властных органов и должностных лиц, располагающих необходимыми организационно-техническими и материальными средствами в целях обеспечения статуса территорий традиционного проживания и природопользования как основы для реализации прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации¹.

Уточним, что исключительно-публичный режим обеспечения конституционно-правового статуса территорий традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов базируется на нормах Конституции Российской Федерации², федеральных законов, а также ряде нормативных актов, регулирующих статус публичных властных структур в данной сфере. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации также являются определяющими в реализации исключительно-публичного режима конституционно-правового статуса территории в России.

Указанные правовые акты определяют основные понятия, цели создания таких территорий, порядок образования территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного уровней, их размеры и границы, субъективные права коренных малочисленных народов, а также лиц, не являющихся таковыми в отношении рассматриваемых территорий и др.

¹ Нифанов А.Н. Исключительно-публичные режимы территорий в российском государстве // Политика и общество. 2012. № 4. С. 90-97.

² Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

Коренные малочисленные народы как самостоятельные этнические общности опосредованы возможностями заниматься традиционными видами деятельности и вести традиционный образ жизни. Особая связь с землей называется исследователями в качестве главного отличительного признака коренных народов, выделяющих их среди других слоев общества. Традиционные земли, природа в целом – неотъемлемая часть культуры, быта, религии, жизни и главной опорой выживания, существования и развития коренных народов. Как пишет Ф.Р. Ананидзе, «взаимоотношения коренных народов с родной землей условно можно назвать «территориальной основой» их существования. Данное понятие, как представляется, включает два аспекта: географический и духовный. Все коренные сообщества имеют и сохраняют полный свод правил различного рода, принятых в отношении владения и сохранения земли в качестве важного фактора производственного процесса, организации семейной жизни и территориальной основы существования такого народа как такового. Весь спектр эмоциональных, культурных, духовных и религиозных факторов показывает, насколько затрагивается взаимосвязь с землей... Земля составляет часть существования»³.

Таким образом, в качестве гарантий прав коренных малочисленных народов выступают их субъективные права на землю.

В современном российском законодательстве гарантией права коренных народов на пользование землями и другими природными ресурсами является образование территорий традиционного природопользования. Не смотря на то, что правовая основа статуса этих территорий была создана 16 лет назад, на практике она так и не реализована.

Территории традиционного природопользования до сих пор не оформлены на федеральном уровне.

Одной из первых попыток формирования федеральной территории традиционного природопользования стало обращение в Правительство Российской Федерации объединения коренных малочисленных народов «Совет ительменов Камчатки «Тхсаном» об образовании на юге Тигильского района Корякского автономного округа территории традиционного природопользования федерального значения «Тхсаном» (2002 г.)⁴. В образовании этой территории Совету ительменов было отказано. Обоснованием послужило «отсутствие необходимых нормативно-правовых

³ Ананидзе Ф.Р. Некоторые проблемы определения понятия «коренной народ» // Юрист-международник. 2006. № 2. С. 24.

⁴ Сайт региональной общественной организации «Правовой центр «Родник» // <http://www.rodNikkeNter.ru/ru/Evrosud.shtml#история> (дата обращения 17.05.2017 г.).

актов, регламентирующих порядок образования территорий традиционного природопользования федерального значения и определения режима их функционирования»⁵. Эта практика устойчиво продолжается.

Справедливости ради следует отметить, что заявленное Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» положение о соответствующих территориях не принято на федеральном уровне до настоящего времени. Противоположным образом складывается ситуация на уровне субъектов Федерации. В них принимаются рамочные положения⁶, положения, образующие конкретную территорию традиционного природопользования⁷, или объединяющие то и другое⁸. Однако, как видим, необходимые положения приняты не во всех субъектах, которые законодательством отнесены к территориям Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Полагаем, соответствующее законодательное пространство субъектов России должно быть дополнено, предусмотренными федеральным законодательством, как минимум рамочными положениями о территориях традиционного природопользования.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «исключил территории традиционного природопользования из категории «особо охраняемые природные территории» и перевел их в категорию «особо

⁵ <http://www.vostokmedia.ru/oldNews.details.php?id=7108> (дата обращения 19.05.2017 г.).

⁶ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 22 июня 2006 г. № 267 «Об утверждении Положения о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» (ред. от 01.07.2016 г.) // Якутия. 2006, 5 июля; Якутские ведомости. 2016, 12 июля; Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 29 декабря 2001 г. № 1025 «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» (ред. от 15.08.2014 г.) // Няръяна Вындер. 2003, 15 апреля; 2014, 28 августа; Постановление Губернатора Амурской области от 1 июня 2005 г. № 324 «Об утверждении Типового положения о территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Амурской области областного значения» (ред. от 19.11.2014 г.) // Документ опубликован не был; www.consultantplus.ru (дата обращения 19.05.2017 г.).

⁷ Постановление Администрации Приморского края от 22 февраля 2013 г. № 72-па «Об утверждении Положения о территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, проживающих в Пожарском муниципальном районе» (ред. от 11.12.2014 г.) / Приморская газета. 2013, 26 февраля; 2014, 16 декабря.

⁸ Постановление Правительства Республики Хакасия от 21 октября 2016 г. № 508 «Об образовании территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Республике Хакасия, регионального значения» (вместе с «Положением о территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Республике Хакасия, регионального значения») // Вестник Хакасии. 2016, 8 ноября.

охраняемые территории» путем внесения соответствующих изменений в определение территории традиционного природопользования⁹.

На законодательном уровне в настоящее время установлены категориями особо охраняемых природных территорий являются государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники, национальные и природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады.

Часть 3 ст. 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» предоставила возможность субъектам России устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения в региональных законах¹⁰.

Таким образом, территории традиционного природопользования регионального и местного значения могут быть отнесены к особо охраняемым природным территориям.

На практике для большинства видов особо охраняемых природных территорий никаких типовых положений не принимается, однако они созданы и успешно функционируют. Таким образом, в сущности, отсутствие типовых положений о природных парках, заказниках не препятствует созданию этих видов особо охраняемых природных территорий на территории всех субъектов России при соблюдении требований Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях». Но для позитивного изменения ситуации, подчеркнем еще раз, требуется принятие положений о территориях традиционного природопользования на федеральном уровне, в субъектах России и на уровне местного самоуправления.

Следующей сохраняющейся проблемой данной сферы является равный статус коренных малочисленных народов и иных лиц, к таким не относящимся, в пользовании земельными участками и другими обособленными природными объектами, находящимися в пределах границ территорий традиционного природопользования.

Уточним, что в настоящее время нет коллизии между установлениями Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и Земельным кодексом Российской Федерации. В случае с первым нормативным правовым

⁹ Российская газета. 2013, 30 декабря; 2014, 27 июня.

¹⁰ Российская газета. 1995, 22 марта; 2015, 9 января.

актом ч. 2 ст. 11 предусматривает, что 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. В свою очередь, Земельный кодекс Российской Федерации безвозмездности не предусмотрел. На наш взгляд, данный факт является несправедливым, не соответствует интересам коренных малочисленных народов и требует изменения законодательства.

Сегодня основная проблема коренных малочисленных народов заключается в том, что они просто не понимают сути тех федеральных законов, что регламентируют их образ жизни, пытаются перекрыть веками сложившийся уклад. Однако те же самые законы помогают изворотливым лицам через прорехи в законах находить лазейки и бесконтрольно действовать на местах исконного обитания коренных жителей малочисленных народов.

В связи с невозможностью выполнять требования федерального законодательства общины и хозяйственные организации сворачивают свою деятельность.

На наш взгляд, одной из главных особенностей существующего федерального законодательства России в рассматриваемой сфере по сравнению с международными актами, а также аналогичным законодательством других стран, является то, что оно в основном сконцентрировано на коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока. Указанное законодательство практически ничего не упоминает о других коренных народах, которые либо по численности (свыше 50 тыс. человек), либо по территориальному признаку проживания (центральная и южная часть Европейской России) не соответствуют статусу коренных малочисленных народов. Фактически российским законодательством не охвачены целые конгломераты горских народов Кавказа, Калмыки (174 тыс.), карелы (131 тыс.), коми-пермяки (152 тыс.); в Сибири и на Дальнем Востоке – буряты (421 тыс.), якуты (328 тыс.), тувинцы (207 тыс.), алтайцы (71 тыс.) и др., общая численность которых достигает свыше 2 млн. 200 тыс. человек (на территории Сибири – 1 млн. 200 тыс. человек)¹¹. Сложившаяся ситуация создает определенные потенциальные очаги напряженности в вопросах регулирования жизнедеятельности на территориях традиционного природопользования, поскольку зачастую эти

¹¹ Шапхаев С.Г. Традиционное природопользование и особо охраняемые природные территории // <http://etno.environment.ru/news.php?id=86> (дата обращения 17.05.2017 г.).

этнические группы, сохранившие традиционные виды хозяйствования, живут практически на одной территории и зачастую входят в состав национальных государственных территориальных образований – субъектов Федерации (Республики Алтай, Бурятия, Саха-Якутия, Тува и др.). Однако, стоит также отметить, что некоторые положения федеральных законов для коренных малочисленных народов содержат пункты, распространяющие отдельные права коренных малочисленных народов на местное население, ведущее те же виды традиционной деятельности на территориях традиционного природопользования, но не являющееся коренным малочисленным народом. Таким образом, возникает потребность законодательного регулирования на федеральном уровне прав коренных малочисленных народов Кавказа, Калмыки и др. территорий, населенных рассматриваемой категорией.

Вместе с тем необходимо отметить, что заявленному комплексу проблем в последнее время уделяется внимание со стороны законодателей, ученых и практиков.

Так, в первом случае 28 апреля 2017 г. в Государственной Думе Российской Федерации состоялся круглый стол на тему: «Законодательное обеспечение прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России в области земельных отношений и допуска к возобновляемым природным ресурсам». Организаторами мероприятия выступили Комитет Государственной Думы по делам национальностей совместно с Комитетом по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Примером проблемной площадки в формате, объединяющем ученых и практиков, назовем VIII Съезд Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, который состоялся 24 марта 2017 г. в Салехарде. В работе Съезда приняли участие 600 представителей 41 народа из 28 субъектов Российской Федерации.

Резюмируя данный участок исследования, отметим, что исключительно-публичный режим обеспечения конституционно-правового статуса территории нами связывается с территориями традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов. Полагаем, заявленный термин, дополняя теорию территории государства, также важен для практической сферы в качестве основы, обеспечивающей права коренных малочисленных народов в различных территориальных условиях.

