

# Конституционно-правовая политика в сфере защиты экологических прав коренных малочисленных народов России

**П**равовая политика как средство обеспечения прав и свобод личности призвана формировать условия и гармоничность юридической защиты всей совокупности конституционных прав и свобод граждан России. Конституционно-правовая политика, как одна из форм правовой политики в целом направлена на выявление, синтезирование и использование гуманистических компонентов как научно-теретической сферы конституционного права, так и законодательного массива, направленного на достижение целей по защите прав и свобод личности, установленного Основным законом Российской Федерации<sup>1</sup>.

Одним из направлений развития конституционного законодательства в сфере национальных отношений является поддержка коренных малочисленных народов России.

Особое внимание в последние годы уделяется развитию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации как народов, нуждающихся в особой государственной поддержке в связи с наиболее сложными условиями их жизнеобеспечения. Поддержка этих народов осуществляется на основе утвержденной Рас-

**Амирова  
Римма Рашитовна,**  
доцент кафедры  
конституционного  
и административного права  
Казанского (Приволжского)  
федерального университета,  
кандидат юридических наук  
*arimma60@mail.ru*

**Нигматуллина  
Эльмира Фоатовна,**  
доцент кафедры  
экологического,  
трудового  
и гражданского процесса  
Казанского (Приволжского)  
федерального университета,  
кандидат юридических наук  
*elm71@mail.ru*

**Amirova  
Rimma Rashitovna,**  
assistant professor of the chair  
of constitutional  
and administrative law  
of Kazan (Privolzhskij)  
federal university,  
candidate of juridical sciences

**Nigmatullina  
El'mira Foatovna,**  
assistant professor  
of the chair of ecological,  
labor and civil  
procedure of Kazan (Privolzhskij)  
federal university,  
candidate of juridical sciences

поряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В российском законодательстве коренные малочисленные народы России рассматриваются как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие и поддерживающие их образ жизни, культуру, способы хозяйствования и промыслов, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этнокультурными общностями. Данный статус обретается ими не автоматически при наличии названных признаков, а только после включения соответствующего народа по представлению органа государственной власти субъекта Федерации, на территории которого он проживает, в Единый перечень коренных малочисленных народов, утвержденный Правительством РФ<sup>2</sup>, а также специальным законодательством, содержание которого направлено на защиту прав коренных малочисленных народов и закрепляющее некоторые традиции

<sup>1</sup> См.: Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 75. ■ <sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов РФ» // СЗ РФ. 2000. № 4. Ст. 1493; Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. № 536-Р // СЗ РФ. 2006. № 17. Ч. 2. Ст. 1905. Предполагается, что изменения и дополнения в Перечень будут вноситься Правительством РФ на основании представлений органов государственной власти соответствующих субъектов Федерации (п. 3 Постановления).



онные основы организации их жизни<sup>3</sup>.

В ст. 69 Конституции РФ констатируется, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами РФ. В пункте «п» ст. 72 к совместному ведению России и ее субъектов отнесено: «Защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей». Названные конституционные нормы имеют исключительно важное значение. Они прежде всего явились правовой базой для развития законодательства о коренных малочисленных народах.

Формы реализации права этнокультурных общностей на самоопределение обусловлены прежде всего особенностями самого народа, уровнем его цивилизационного развития, готовностью воплотить это коллективное право, характером национального самосознания, способностью к различным способам национального самовыражения, а также условиями расселения.

В соотношении с российским законодательством коренные малочисленные народы России вправе безвозмездно пользоваться землями различных категорий, необходимых им для осуществления традиционного хозяйства и занятия традиционными промыслами — оленеводство, рыболовство, охота, сбор дикоросов<sup>4</sup>.

Наряду с имеющимися законодательными механизмами остается проблема защиты прав коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование, в том числе прав на родовые угодья, что прежде всего затрагивает сферу земельных правоотношений.

Следовательно, право коренных малочисленных народов на землю является одним из ключевых, и оно в значительной степени выступает как системообразующее начало их государственно-правового статуса, на него опираются и другие природоресурсные права. Земля для них образует материальную и духовную основу жизнедеятельности, без которой аборигены обречены на исчезновение или, в лучшем случае, на утрату самобытной культуры<sup>5</sup>.

Тесная связь коренных народов с землей и природными ресурсами занимает свое прочное место в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2007 г. резолюцией № 61/295. Документ обращает внимание на то, что коренные народы имеют право на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которыми они традиционно занимали или иным образом использовали либо приобретали. Тем самым ООН признает коллективные права, которые необходимы для существования, благополучия и всестороннего развития их как народа. Кроме то-

го, в Декларации подчеркивается, что коренные народы имеют право иметь в собственности, использовать, осваивать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия или использования, а также те, которые они приобрели иным образом. А государства обеспечивают юридическое признание и защиту таких земель, территорий и ресурсов. Такое признание осуществляется с должным уважением к обычаям, традициям и системам землевладения соответствующих коренных народов (ст. 26 Декларации).

Следует отметить, что Декларация ООН не имеет юридических последствий для государств — членов ООН. Согласно международному праву декларации не являются обязательными документами, их нормы имеют морально-политический характер, хотя международные судебные органы (например, Международный суд ООН) часто ссылаются на содержание деклараций как выражение обычных норм международного права (например, в отличие от ратифицированных Российским государством Международных пактов о правах человека 1966 г.). Тем не менее в России суды не имеют права принимать к своему производству иски и дела только на основании декларации ООН, в том числе Декларации о правах коренных народов 2007 г.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122; Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972. ■ <sup>4</sup> Постановление ГД ФС РФ от 11 ноября 1998 г. № 3213-11 ГД «О проекте Федерального закона «О землях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // ■ <sup>5</sup> Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов на земли (территории) // Государство и право. 1996. № 1. С. 61–62. ■ <sup>6</sup> Российская газета. 2007. № 205 (4468). 15 сентября.



Российская Федерация не ратифицировала Декларацию, так как такое положение противоречит ст. 9 Конституции РФ, в которой закреплено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Это не предполагает, что земля может быть разделена на основе права собственности, возникающего между различными народами, да и практически подобное невозможно сделать, особенно в многонациональном государстве.

Особое место в рамках закрепления международно-правового статуса защиты коренных народов явилось принятие в 1989 г. Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах», принятой в Женеве 27 июня 1989 г. на 76-й сессии Генеральной конференции Международной организации труда и вступившей в силу 5 сентября 1991 г.<sup>7</sup> В данной Конвенции за соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости применяются меры, гарантирующие этим народам права пользования землями. Россия не ратифицировала и этот международный договор.

По мнению Н.М. Малчинова, для возможности ратификации данной Конвенции Россией мешает признание права собственности коренных народов на занимаемые ими земли.

В Гражданском кодексе РФ отсутствует понятие «собственность народов»<sup>8</sup>.

В международном пакте «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г., закреплено, что «все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами... Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования»<sup>9</sup>.

Таким образом, как отмечает Л.В. Андриченко, 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<sup>10</sup>.

Конституция Российской Федерации содержит положения, создающие благоприятные условия для установления специальных правил, гарантируя коренным малочисленным народам им права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. При этом она уполномочивает РФ и ее субъекты защищать исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных этнических общностей.

Основной закон Российской Федерации закрепляет в ст. 9, что земли и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни народов, проживающих на соот-

ветствующей территории. Это общее положение применительно к малочисленным народам детализируется в федеральных законах «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и др.

Тем самым права малочисленных народов, в силу их особого образа жизни, экономически и социально уязвимого положения, уникальных особенностей материальной и духовной культуры зависят от этнокультурного и национально-территориального характера и обуславливают необходимость формирования особой государственной политики, направленной на их устойчивое развитие.

Задача сохранения и поддержки традиционного образа жизни малочисленных народов Севера является одной из приоритетных при реализации стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. и стратегии социально-экономического развития Сибири на период до 2020 г.

Как отмечалось, в 2009 г. распоряжением Правительства РФ № 132-р была утверждена «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ». В Кон-

<sup>7</sup> Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II. Женева; Международное бюро труда. 1991. С. 2193–2207. ■ <sup>8</sup> Малчинов Н.М. Коренные малочисленные народы; проблемы законодательства // Культура и традиции коренных народов Севера Алтая / отв. ред. А.В. Малинов. СПб.: Изд. дом С.-Петербург. гос. ун-та, 2008. С. 355. ■ <sup>9</sup> Бюллетень Верховного Совета. 1994. № 12. ■ <sup>10</sup> Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. С. 173.



цепции отмечается, что в ряде мест традиционных проживания, хозяйственной деятельности и природопользования созданы «родовые угодья» регионального и местного значения, закрепленные за представителями малочисленных народов Севера и их общинами.

В целях реализации принципов данного основополагающего документа, на наш взгляд, было бы целесообразным внести изменения в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» с целью обеспечения создания в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера модельных территорий традиционного природопользования федерального значения. На основе осуществления предлагаемых модельных проектов территорий традиционного природопользования возможно формирование сети территорий традиционного природопользования федерального значения<sup>11</sup> с использованием опыта зарубежных государств. Например, в международном праве при определении прав коренных малочисленных народов понятие «земля» применяется в более широком смысле, нежели отдельный природный ресурс. Земля — это не только поверхностный плодородный слой почвы, но и все то, что находится на ней либо связано с ней (лес, водные объекты, животный и растительный мир и другие природные ресурсы) (ст.13 Конвен-

ции МОТ № 169), что имеет важное значение для правоустанавливающих нормативно-правовых актов в этой сфере и в России.

Что касается толкования понятия «родовые угодья», впервые закрепленного в Положении о статусе родовых угодий<sup>12</sup>, в ст. 1 данного положения под родовыми угодьями признается 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 Ханты-Мансийского автономного округа.

Данное положение определяет виды родовых угодий; закрепленные за отдельными гражданами, семьями, общинами, их режим, а также порядок предоставления угодий. В силу ст. 10 Положения право на угодье удостоверяется государственным актом на пожизненное, наследуемое владение — отдельно гражданину, а органу управления общиной — государственным актом на бессрочное пользование угодьями.

В этой связи следует отметить, что в 2006 г. Законом Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»<sup>13</sup> положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе было признано утратившим силу.

В вышеназванном нормативном правовом акте устанавливается, что субъектами права традиционного природопользования признаются также лица, которым были предоставлены родовые угодья (ст. 1). Предусматривается, что земельные участки в границах территории традиционного природопользования и традиционного образа жизни малочисленных народов признаются зонами ограниченного пользования, виды и содержание разрешенного использования которых до окончания срока пользования определяются в соответствии с земельным законодательством (п. 5 ст. 16 Закона). Однако указанные положения Закона не регламентируются отдельными нормами, направленными на правовое регулирование защиты прав малочисленных народов на родовые угодья.

Земельный кодекс РФ (ст. 6), Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (ст. 1) не рассматривают родовые угодья в качестве объектов земельных правоотношений и объектов кадастрового учета. Положением о статусе родовых угодий предусмотрено, что участки, отведенные под родовые угодья, предоставляются в бесплатное пожизненное, наследуемое владение (ст. 12). Однако на практике нормативные правовые акты, регламентирующие пожизненно наследуемое владение, бессрочное (постоянное) пользование, подтверждают только права родовых общин на угодья, а не на земельные участки.

<sup>11</sup> Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, утв. Распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876. ■ <sup>12</sup> Положение о статусе о родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе» (с изм. от 04.12.2001), утв. Решением Совета народных депутатов ХМАО от 7 февраля 1992 г. // СПС «КонсультантПлюс». ■ <sup>13</sup> Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28 декабря 2006 г. № 145-оз «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // СПС СПС «КонсультантПлюс».



Исследуемый нами вопрос был также подробно рассмотрен Судебной коллегией по гражданским делам Суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. В своем кассационном определении от 14 февраля 2012 г. суд указал, что понятие «земельный участок» и «родовые угодья» не являются тождественными, и последнее не определяется как объект недвижимого имущества, в связи с чем не подлежит государственному кадастровому учету. Следовательно, по мнению суда, угодье следует рассматривать как территорию, предназначенную для определенного вида землепользования: охотничьи, сенокосные, пастбищные, рыбные угодья и т.п., расположенные на земельном участке, и переоформление родовых угодий в порядке ст. 21 Земельного кодекса Российской Федерации и ст. 3 Вво-

дного закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ не допускается.

Одним из принципов, лежащих в основе земельного законодательства, является приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель, и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами (ст. 1 Земельного кодекса РФ).

Поэтому в условиях доминирующего значения экономи-

ки по сравнению с экологией в государственной политике сохранение особо охраняемых природных территорий должно являться не менее важной составляющей правотворческой деятельности. Эффективное взаимодействие международных рекомендаций и национальных законодательных предписаний должно быть основанием правового признания прав коренных малочисленных народов, в том числе на родовые угодья. Обеспечение такого признания и взаимодействия в соответствующем порядке посредством введения в земельное законодательство процедуры формирования границ родовых угодий и постановки их на кадастровый учет поможет сохранить этнокультурные особенности многонационального Российского государства. [ЮМ](#)

### Литература

1. Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М. : ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. С. 173.
2. Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов на земли (территории) // Государство и право. 1996. № 1. С. 61–62.
3. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 75.