

**Транин Александр Александрович**

Старший научный сотрудник Сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

## **Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов и их место в системе особо охраняемых природных территорий России.**

В связи с процессом демократизации общества, изменением социальной и экономической обстановки, масштабным освоением природных ресурсов, особенно в северных регионах России, вопросы обеспечения и развития коренных малочисленных народов, территорий их проживания и хозяйственной деятельности являются одним из важных направлений государственной политики.

Эти вопросы были предметом обсуждения многих «круглых столов», научных исследований, средств массовой информации. Об этом говорилось и на недавно прошедшем «круглом столе» в Совете Федерации РФ (27 ноября 2008г). В частности, было особо подчеркнуто, что в Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020г и дальнейшую перспективу сбережение указанной экосистемы Арктики отнесено к основным национальным интересам России в этом регионе, а одной из главных целей государственной политики определено сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности.

Промышленная экспансия основательно затронула и коренные малочисленные народы, значительно сузив территории их исконного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, усилив не только антропогенное воздействие добывающих компаний на уязвимую экосистему Севера, но и создав множество конфликтных ситуаций во взаимоотношениях с аборигенным населением.

Поиски путей решения этих проблем привели отечественного законодателя к созданию своеобразной категории особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). С принятием ФЗ от 7 мая 2001г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (№49-ФЗ)<sup>1</sup> одна из старейших областей экологического

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. №20. Ст.1972.

права - ООПТ обогатилась еще одной новой категорией – территории традиционного природопользования (ТТП).

В чем же своеобразие этой новой категории ООПТ, ее правового режима?

В разные времена, создавая охраняемые территории, общество преследовало социально обусловленные и адекватные конкретной ситуации цели. Современные условия, начиная со второй половины XX века, характеризуются непрерывным ростом антропогенного влияния на природные территории. Охраняемым природным территориям все более придаются одинаправленные функции сохранения биологического разнообразия и поддержания баланса естественных процессов в биосфере. В данном же случае созданием ТТП преследуется двойная цель – сохранение природы и создание условий для жизнеобеспечения коренных малочисленных народов.

Как можно вписать эту новую категорию в сеть ООПТ, существуют ли некие общие черты с другими особо охраняемыми природными территориями? В преамбуле ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (1995г)<sup>2</sup> понятие ООПТ определено следующим образом: это – «участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решением органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны». Вместе с тем, в некоторых положениях данного закона уже была заложена возможность решения рассматриваемого вопроса. Так, статья 15 ( п.3 ) гласит, что « в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, На специально выделенных участках допускается традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами...». Аналогичная норма распространена и на территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранения традиционного образа их жизни» (ст.24 п.4).

Таким образом, указанный закон, создавая определенные условия для сохранения традиционного природопользования коренных малочисленных народов на указанных ООПТ, открыл возможность и для создания специфической категории ООПТ – территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1995. №12. Ст.1024.

Следует заметить, что некоторые авторы справедливо считают особо охраняемые природные территории одной из самых стабильных частей экологического права.<sup>3</sup> Действительно, формально – юридически это так, но на практике, пожалуй, трудно найти ООПТ, где бы не нарушался правовой режим. Это обстоятельство необходимо было иметь в виду и при создании ТТП. Очень часто при создании таких территорий возникают общие для многих стран вопросы, носящие специальный характер: как обеспечить режим охраны и не выводить полностью земли из социально – экономической структуры региона? Как сохранить природу на обширных пространствах и еще решить ряд насущных проблем, например, взаимодействия с коренными малочисленными народами.

Попытка ответить на некоторые из вопросов представлена в ФЗ «О территориях традиционного природопользования ...» Впервые в российском законодательстве введен ряд новых понятий, в частности, « **территории традиционного природопользования**», рассматриваемые как особо охраняемые природные территории, образуемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ; «**традиционное природопользование**» как исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами; «**обычаи коренных малочисленных народов**» –традиционно сложившиеся и широко применяемые правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни ( ст.1).

Предваряя анализ данного закона необходимо подчеркнуть, что в целом он носит постановочный характер, определяя лишь в общих чертах правовые контуры этой новой категории ООПТ. Но, тем не менее, некоторые из его положений дают основания для определения особенностей этой категории ООПТ. Исходя из целей данного закона, определенных ст.4, вытекает, что таковыми являются : защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры этих народов; сохранение на ТТП биологического разнообразия.

Понятно, что в современных условиях либерализации и регионализации экономического развития, роста общественного сознания и индивидуальной социальной активности, промышленная экспансия входит в определенное противоречие с интересами отдельных групп населения, в частности, коренных малочисленных народов. На фоне интенсивного хозяйственного использования природных ресурсов создание необходимых условий для сохранения и жизнеобеспечения этих народов становится одной из важнейших задач. Именно этим во многом объясняется появление федерального закона о территориях традиционного природопользования.

---

<sup>3</sup> Дубовик О.Л. Экологическое право. М.2003.с.399.

Вместе с тем, придание этим территориям статуса особо охраняемых природных территорий повышает их значение и предполагает разработку соответствующего арсенала правовой защиты этих территорий. И здесь мы видим первую особенность: ТТП – это не только особо охраняемая природная территория в ее изначальном понимании, но и территория, на которой коренные малочисленные народы осуществляют традиционные виды хозяйственной деятельности.

Как известно, ООПТ на то и особо охраняемые, поскольку на них во многих случаях запрещена всякая хозяйственная деятельность. Исключение представляют биосферные полигоны, отдельные зоны национальных парков, отчасти – заказников. В нашем случае речь идет о несколько иной хозяйственной деятельности – о исторически сложившемся неистощительном природопользовании коренных малочисленных народов, а также лиц, не относящихся к этим народам, но постоянно проживающим в местах их традиционной хозяйственной деятельности, ведущими такое же, как и малочисленные народы, традиционное природопользование.

Таким образом, эта своеобразная категория ООПТ призвана сохранить коренные малочисленные народы и их общины, традиционный образ жизни и хозяйствования в особых территориальных и правовых рамках. Это зафиксировано и в понятийном аппарате закона: «ТТП – особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни».

Особенностью, сближающей ТТП с другими особо охраняемыми природными территориями, является зонирование. В ст. 10 говорится, что на ТТП могут выделяться следующие их части: поселения, в том числе поселения, имеющие временный характер и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников и рыболовов; участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе олени пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акватории 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 захоронения предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую и религиозную ценность; иные территории ТТП, предусмотренные законодательством РФ, законодательством субъектов РФ.

Кстати, в законодательстве субъектов РФ это зонирование дополняется и другими составными частями. Так, в законе Республики Саха (Якутия) «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» от 13 июля 2006г 370 –З №755-111 – это места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, водоохраных и нерестоохраных зон рек. В законе Ханты –

Мансийского АО – Югры «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения» от 28 декабря 2006г №145 – 03 видовые характеристики функциональных зон ТТП звучат по всем канонам ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (1995г): зона строгого охранного режима, зона охранный режима, зона ограниченного хозяйственного использования.

Что касается правового режима ТТП, то и здесь можно увидеть общие черты, сближающие их с правовым режимом ООПТ. Это относится, в первую очередь, к земельным участкам и другим обособленным объектам природы, находящимся в пределах границ ТТП, где ощущается сильный акцент на реализацию прав коренных малочисленных народов. Ст. 13 ФЗ «О территориях традиционного природопользования» гласит, что эти земельные участки и обособленные объекты природы предоставляются субъектам традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности в **безвозмездное пользование**. И в случае изъятия вышеуказанных земельных участков и природных объектов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных и муниципальных нужд, лицам и общинам коренных малочисленных народов предоставляются равноценные участки, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Использование природных ресурсов, находящихся на ТТП для обеспечения ведения традиционного образа жизни, осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам и их общинам в соответствии с законодательством РФ, а также обычаями малочисленных народов. Аналогичное право предоставляется и лицам, не относящимся к малочисленным народам, но постоянно проживающим на ТТП, если это не нарушает правовой режим ТТП. Такое же право предоставляется гражданам и юридическим лицам для осуществления предпринимательской деятельности, если указанная деятельность не нарушает правовой режим ТТП. На земельных участках, расположенных в пределах границ ТТП, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередач, связи, трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это не нарушает правовой режим ТТП.

Как видим, в рассмотренных элементах правового режима ТТП еще весьма мало четких норм, кроме вышеперечисленных, которые бы определяли правовые особенности ТТП как особо охраняемой природной территории. Этот «пробел» в известном смысле заполняется некоторыми положениями других природоохранных законов. Так, например, ФЗ «О животном мире» от 22 марта 1995г. № 52-ФЗ<sup>4</sup> регламентируются традиционные методы охраны и использования объектов животного мира для коренных малочисленных

---

<sup>4</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст.1462.

народов и этнических общностей и устанавливается право на приоритетное пользование им. В содержание же приоритетного права входит: предоставление первоочередного выбора промысловых угодий; льготы в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, полового и возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира; предоставление исключительного права на добывание определенных объектов и продуктов жизнедеятельности животных. Существенной является норма, запрещающая переуступку этого приоритетного права гражданам и юридическим лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам. Специальные правила установлены и в отношении права на охоту для коренных малочисленных народов.

Специальные правила (с учетом правовых обычаев) установлены для представителей коренных малочисленных народов в отношении рыболовства ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 6 декабря 2007г.<sup>5</sup>)).

Нормы ФЗ от 30 декабря 1995г. «О соглашениях о разделе продукции» (с посл. изменениями и дополнениями) № 225-ФЗ<sup>6</sup> (наиболее проработаны с точки зрения учета интересов общин коренных малочисленных народов и территорий традиционного природопользования. Формально они предоставляют возможность влиять на условия недропользования и контролировать экологическую ситуацию. Например, в ст. 2 декларируется необходимость получения разрешения на разработку недр соответствующих органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления с учетом интересов коренных малочисленных народов, а в ст.6 установлена норма в отношении выплаты соответствующей компенсации за нарушение режима ТТП. Статья 7 данного Закона, повторяя эту норму, обязывает инвестора предпринимать предусмотренные законодательством меры по защите исконной среды обитания коренных малочисленных народов и выплачивать компенсации в случаях, установленных законодательством.

Вместе с тем, если следовать логике ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», необходимо, на наш взгляд, обеспечить правовой режим ТТП нормами, исключающими или существенно ограничивающими использование земельных участков на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для изыскательных работ или их изъятие для государственных и муниципальных нужд. Иными словами, приблизить, насколько это возможно, уже известные режимные рамки отдельных ООПТ к рассматриваемым территориям традиционного природопользования. Дифференцированные режимы отдельных категорий ООПТ в известной степени позволяют найти приемлемый выход в создании некоего комбинированного режима и для ТТП, отвечающего целям и задачам этой новой категории охраняемых территорий (например, в

---

<sup>5</sup> Росс. Газета.15 декабря 2007г.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1996. №1. Ст.18.

зонировании ТТП; в более развернутом перечне запрещенной, допустимой и разрешенной деятельности в границах ТТП и др.).

Разумеется, что различающиеся по значению ТТП (федеральный, региональный и местный уровни) должны иметь свои особенности, но основные элементы правового механизма образования, правового режима охраны и использования при возможных статусных различиях должны, как представляется, сохранять основополагающие черты, определяемые в конкретных Положениях, принимаемых соответствующими федеральными, региональными и местными органами исполнительной власти Российской Федерации.

Ряд норм, рассмотренных выше природоохранных законов, дают определенную возможность для создания гибкой конструкции правового режима ТТП, корреспондирующую целям и задачам этой категории охраняемых территорий.

Правовой режим каждой ТТП должен определяться, исходя из конкретных условий: географического положения, экологических особенностей территории, освоенности, уязвимости и т.д. Тем не менее, некоторые общие и наиболее существенные элементы правового режима должны быть четко определены и не вызывать споров и различных толкований.

Наиболее важным и сложным является определение параметров допустимой и запрещенной деятельности на ТТП. В ФЗ «О территориях традиционного природопользования» этому посвящены три статьи (12, 13, 14) и, как представляется, законодатель изложил их довольно скупо. Ст. 12 указанного закона допускает изъятия земельных участков и обособленных природных ресурсов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных или муниципальных нужд, что в принципе отсутствует в правовых режимах многих категорий ООПТ. Как известно, государственные нужды могут быть различными, в том числе и существенным образом отражаться на экологическом состоянии ТТП. Ст. 13 допускает использование природных ресурсов, находящихся на ТТП, не только для лиц, относящихся к малочисленным народам, но и лиц, которые таковыми не являются, но постоянно проживают на ТТП. Более того, как выше отмечалось, в пределах границ ТТП для обеспечения проходов, проездов, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также для других нужд (?), могут устанавливаться сервитуты, если это не нарушает правовой режим ТТП. Но, кстати, именно это в большинстве своем и нарушает правовой режим ТТП. А что же в таком случае запрещается? И в целом, как соотносятся ТТП и ООПТ в области запретов различной деятельности в соответствии с ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», где каждая особо охраняемая территория обеспечена необходимым перечнем запрещенных видов деятельности на своей территории. Видимо, целесообразно это сделать и для ТТП. И такая возможность существует, например, путем экстраполяции

некоторых элементов режима существующих ООПТ. Ст.15 (п.2) ФЗ об ООПТ, касающаяся национальных парков, могла бы с определенной корректировкой стать основанием для создания гибкого скользящего режима ТТП с учетом величины и природных особенностей этих территорий.

Так, например, среди видов запрещенной хозяйственной деятельности на ТТП, характерных для многих ООПТ, могли бы быть следующие виды: разведка и разработка полезных ископаемых промышленного характера; деятельность, влекущая за собой изменение гидрологического режима; строительство магистральных дорог, трубопроводов, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не относящихся к традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и не отвечающих целям и задачам ТТП; рубки главного пользования, проходные рубки, а также любая иная деятельность, влекущая за собой вред экологической и культурной ценности ТТП. Этот перечень мог бы быть дополнен применительно к конкретным территориям, исходя из географических и экологических условий. Не исключена возможность использования элементов заказного режима.

В разрабатываемом проекте ФЗ «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» осуществляется попытка более широкого взгляда на рассматриваемые проблемы. В частности, ст.12 гласит, что на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, иных территориях, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования **не допускается** хозяйственная и иная деятельность, не являющаяся традиционной хозяйственной деятельностью, если она оказывает негативное воздействие на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование. Кроме того, природопользование, хозяйственная и иная деятельность, не являющаяся традиционной хозяйственной деятельностью, осуществляемая на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, иных территориях, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования, **может быть ограничена или прекращена** в порядке, предусмотренным настоящим федеральным законом, иными федеральными законами, в случае, если эта деятельность нарушает права и интересы малочисленных народов, наносит существенный вред или создает угрозу нанесения вреда исконной среде обитания, традиционному образу жизни и традиционному природопользованию.

Определяя понятие «территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов», ст.2 законопроекта гласит, что на этой территории устанавливается **особый режим** хозяйственной деятельности и

использования природных ресурсов. Логично предположить, что этот режим включает в себя режимы существующих на этой территории ООПТ и ТТП и иных территорий, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования.

Среди важных принципов, которые законопроектом положены в основу особого режима, основными, на наш взгляд, являются следующие: **презумпция** потенциальной опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью малочисленных народов для исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования этих народов; **гласности** осуществления любой деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов (ст.6).

Исходя из этих принципов, одним из важных правовых инструментов, которые должны обеспечить необходимые условия для создания особого режима, является экологическая (и этнологическая) экспертиза (ст.14-15 законопроекта). В ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999г) этнологическая экспертиза рассматривается как «научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса» (ст. 1 и 6). В ФЗ «О территориях традиционного природопользования ...» (2001г.), к сожалению, вообще нет упоминания об этнологической и экологической экспертизах. Отсутствие подобной превентивной юридической процедуры может существенным образом отразиться как на создании «особого режима», так и на самих территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Скромное упоминание о праве малочисленных народов и их объединений 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 хозяйственной деятельности малочисленных народов содержится в ст.8 п.6 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>7</sup>

Проведение подобных экспертиз чрезвычайно важно, поскольку «перечень и объем ограничений традиционного образа жизни и традиционного природопользования, вызванных осуществлением хозяйственной деятельности, не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью, определяется на основании этноэкологической экспертизы».

Подводя некоторые итоги вышеизложенному, можно отметить следующее: создание ТТП как особо охраняемой природной территории со специфическими целями и задачами в принципе должно способствовать решению двойной проблемы – сохранение

---

<sup>7</sup> СЗ РФ. 1999. №18. Ст.2208.(в редакции ФЗ от 22.08.2004. №122-ФЗ – СЗ.2004.№35.Ст.3607.

природного разнообразия и создание определенных условий для жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. Однако, необходимо подчеркнуть, что реализация принятых законов проходит в довольно сложных условиях: с одной стороны, северные территории – это плацдарм для развития отечественной экономики, с другой – эти территории – хрупкая северная экосистема и территории традиционного обитания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

В этой связи логичными и оправданными являются усилия государства в попытках поддержать и сохранить определенную гармонию во взаимоотношениях государства и этих народов. Представляется весьма целесообразным придание территориям традиционного природопользования статуса «особо охраняемых природных территорий», поскольку исторически статус и режим этих территорий проверен многолетней практикой. Кроме того, поиски оптимальных решений в сохранении природной среды северных территорий поневоле ориентирует на расширение сети ООПТ, особенно в этих регионах, в которой, надеемся, свою нишу найдут и территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.