

GREENPEACE

ГРИНПИС

Отделение международной неправительственной некоммерческой организации "Совет Гринпис" –
ГРИНПИС

125040, Москва, Ленинградский пр-т, д.26, корп.1 , тел. (495) 988-74-60

E-mail: info@greenpeace.ru <http://www.greenpeace.ru>

№ 17 / 445
от 13 июня 2017 г.

Руководителю Федерального агентства
по делам национальностей
И. В. Баринову

Уважаемый Игорь Вячеславович!

В настоящее время на сайте Федерального портала проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru для общественного обсуждения размещен текст проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а также отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект) (<http://regulation.gov.ru/projects#npa=66793>).

В связи с этим направляем комментарии и предложения к указанному Законопроекту.

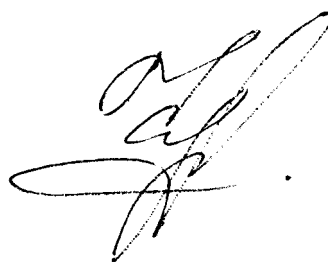
Просим сообщить о Вашем решении относительно предлагаемых комментариев и предложений.

Приложение:

Комментарии и предложения к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а также отдельные законодательные акты Российской Федерации», на 5 стр.

С уважением,

Руководитель энергетического отдела



В. А. Чупров

**Комментарии и предложения к проекту Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях традиционного
природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации», а также отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Рассматриваемый Законопроект противоречит Конституции Российской Федерации, Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, иным федеральным законам и должен быть отклонен по следующим причинам.

1. Согласно действующей редакции Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (статья 1):

территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - территории традиционного природопользования) - **особо охраняемые территории**, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Законопроектом предлагаются другие формулировки указанных основных понятий:

территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - территории традиционного природопользования) - территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - малочисленные народы).

Таким образом, из определения территорий традиционного природопользования исключаются положения, что данные территории являются «особо охраняемыми территориями».

Законопроектом предлагается лишить территории традиционного природопользования их охранного статуса, что, фактически, сделает невозможным обеспечение их сохранности для поддержания традиционного природопользования коренных народов.

Также, Законопроектом предлагается понятие «правовой режим» (Глава III, статья 11 Законопроекта) заменить понятием «условия использования».

Согласно предлагаемой Законопроектом редакции статьи 11 Федерального закона, при определении условий использования территорий традиционного природопользования учитываются ресурсная обеспеченность такой территории, ведение на ней исторически сложившейся традиционной хозяйственной деятельности, культурная и историческая ценность расположенных на ней объектов (памятников) истории и культуры малочисленных народов, а также осуществляемая и (или) планируемая к осуществлению экономическая и (или) иная хозяйственная деятельность, **в том числе на основании выданных лицензий на пользование недрами, иных лицензий и разрешений, выданных в соответствии с законодательством Российской Федерации,**

Согласно части 4 указанной статьи **в границах территорий традиционного природопользования допускается экономическая и (или) иная хозяйственная деятельность хозяйствующих субъектов.**

Таким образом, предусмотренные Законопроектом условия использования территорий не могут ограничивать экономическую и иную деятельность хозяйствующих субъектов.

Законопроектом предусмотрено, что с хозяйствующими субъектами, планирующими осуществлять экономическую и (или) иную хозяйственную деятельность на территориях традиционного природопользования, не относящуюся к традиционной хозяйственной деятельности и традиционному природопользованию малочисленных народов, после образования такой территории заключаются соглашения.

Таким образом, ограничения природопользования хозяйствующих субъектов на территориях традиционного природопользования могут вводиться только в случае заключения ими указанных соглашений.

Как следует из Законопроекта, в случае отказа хозяйствующих субъектов от заключения соглашений, никаких ограничений деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе таких природоразрушающих ее видов как добыча полезных ископаемых, строительство линейных сооружений (в том числе, в местах миграций оленей) вводиться не может.

В то же время, согласно Конституции Российской Федерации (статья 69) Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

В соответствии с Декларацией ООН о правах коренных народов http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights (принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года) (статья 8) Государства обеспечивают эффективные механизмы предупреждения и правовой защиты в отношении:

b) любого действия, имеющего своей целью или результатом лишение их своих земель, территории или ресурсов;

Согласно статье 26 указанной Декларации:

1. Коренные народы имеют право на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобретали.
2. 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.

3. 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.

Исключение из установленного федеральным законом определения территорий традиционного природопользования положения, согласно которому они являются особо охраняемыми территориями, фактически означает лишение их законодательной защите, что противоречит указанным положениям Декларации ООН о правах коренных народов.

Таким образом, Законопроект противоречит требованиям Декларации ООН о правах коренных народов и, как следствие, Конституции Российской Федерации.

2. Законопроектом вводятся новые понятия:

традиционное природопользование малочисленными народами (далее - традиционное природопользование) – неистощительное использование природных ресурсов малочисленными

народами в процессе осуществления ими традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

традиционная хозяйственная деятельность малочисленных народов (традиционное хозяйствование) – исторически сложившаяся деятельность малочисленных народов по добыче и использованию объектов животного и растительного мира, и добыча и использование других природных ресурсов, осуществляемая традиционными способами, в целях удовлетворения личных потребностей малочисленных народов, а также по осуществлению промыслов, производству и их реализации;

В то же время, Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (статья 1) определяется понятие «традиционный образ жизни малочисленных народов (далее – традиционный образ жизни) – исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований».

Данное понятие включает в себя и традиционное природопользование, и традиционную хозяйственную деятельность.

Данная норма конкретизируется в Перечне традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 г. № 631-р (в ред. распоряжений Правительства РФ от 27.11.2015 № 2425-р, от 01.03.2017 № 363-р).

Таким образом, Законопроектом предусматриваются нормы, урегулированные другим федеральным законом, что приведет к различным толкованиям и трудностям в правоприменительной практике.

3. Согласно Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 № 132-р:

Интенсивное промышленное освоение природных ресурсов северных территорий Российской Федерации также существенно сократило возможности ведения традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера. Из традиционного хозяйственного оборота изъяты значительные площади оленьих пастбищ и охотничьих угодий. Часть используемых прежде для традиционных промыслов рек и водоемов в связи с экологическими проблемами потеряли свое рыбохозяйственное значение.

Требует совершенствования законодательное регулирование создания территорий традиционного природопользования, которые могут стать эффективным инструментом сохранения и развития традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера.

Принципами устойчивого развития малочисленных народов Севера являются:

гарантия прав малочисленных народов Севера в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

признание значения земли, других природных ресурсов, включая биологические, и благополучия окружающей природной среды как основы традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;

Целью Концепции является создание в Российской Федерации условий для формирования устойчивого развития малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов.

Для достижения данной цели необходимо решение ряда задач.

Первой задачей является сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов Севера.

Решение данной задачи предусматривает:

установление правового режима охраны территорий традиционного природопользования с обеспечением доступа малочисленных народов Севера к управлению данными территориями.

Как указано выше, Законопроект вообще исключает из правового поля понятие правового режима охраны территорий традиционного природопользования.

Кроме того, принятие законопроекта с большой вероятностью повлечет за собой дальнейшее разрушение исконной среды обитания, традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Таким образом, Законопроект противоречит утвержденной Правительством Российской Федерации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

4. Законопроект содержит внутренние противоречия.

Так, согласно предлагаемой Законопроектом редакции части 7 статьи 5, в случае необходимости образования территории традиционного природопользования в границах земельных участков, **находящихся в федеральной собственности на территории субъекта Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, направляются предложения о передаче в собственность субъекта Российской Федерации указанных земельных участков**, при условии, что законодательством Российской Федерации такие земельные участки могут быть переданы в собственность субъекта Российской Федерации.

В то же время, согласно предлагаемой Законопроектом редакции части 9 указанной статьи, в случае если образование территории традиционного природопользования предусматривается **на земельных участках, относящихся к категории земель лесного фонда, высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает согласование решения об образовании такой территории с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений**, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В то же время, согласно статье 8 Лесного кодекса Российской Федерации, лесные **участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности.**

Таким образом, из текста Законопроекта неясно, необходимо ли для образования территорий традиционного природопользования на землях лесного фонда передавать соответствующие земельные участки в собственность субъекта РФ, что потребует перевода таких земельных участков в иную категорию земель. В связи с этим также возникнет вопрос к какой именно категории земель будут относиться указанные земельные участки.

5. Законопроектом предлагаются принципиально новые формы и принципы правового регулирования территорий традиционного природопользования.

В частности, исключается понятие «правовой режим», вводятся соглашения с хозяйствующими субъектами. При этом, в законопроекте отсутствуют переходные положения, которые должны регулировать, каким образом нормы, вводимые законопроектом, будут распространяться на существующие территории традиционного природопользования.

Это может привести к разночтениям и коллизиям, усложнит применение норм законопроекта. Кроме того, это может привести к необоснованной ликвидации существующих территорий традиционного природопользования и вовлечения их в интенсивную хозяйственную деятельность, что приведет к дальнейшему разрушению исконной среды обитания, традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

В целях недопущения этих последствий необходимо дополнить законопроект статьей следующего содержания: **«Территории традиционного природопользования, созданные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняются в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу настоящего Федерального закона. Указанное в пункте 4 статьи 11 Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» соглашение не заключается с хозяйствующими субъектами, осуществляющими экономическую и (или) иную хозяйственную деятельность на территориях традиционного природопользования, выделенных до вступления в силу настоящего Федерального закона. Хозяйствующие субъекты, иные юридические лица и физические лица обязаны соблюдать правовой режим территорий традиционного пользования, установленный в положениях об этих территориях, утвержденных до вступления в силу настоящего Федерального закона.»**

Учитывая изложенное, представленный для общественного обсуждения законопроект, противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституции Российской Федерации, федеральным законам, утвержденной Правительством Российской Федерации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и не может быть принят к рассмотрению. Концепция законопроекта должна быть полностью переработана, в том числе, по приведенным замечаниям, в первую очередь, в целях защиты законных прав коренных малочисленных народов на исконную среду обитания и традиционный образ жизни на территориях традиционного природопользования.