

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В АРКТИКЕ

Ревякин Антон Павлович. Должность: ассистент. Место работы: Санкт-Петербургский государственный университет. Подразделение: кафедра правовой охраны окружающей среды. E-mail: revyakin.anton@gmail.com

Аннотация: В статье рассмотрены правовые проблемы использования земельных участков коренными малочисленными народами, в том числе проживающими в арктическом регионе. Автор констатирует популярность арктического региона как объекта правовых исследований. При этом делается вывод о том, что правовой режим земель арктического региона урегулирован фрагментарно. Механизм льготного предоставления земельных участков коренным малочисленным народам отсутствует, что вызывает правовую неопределенность в правоприменительной практике. Тот же самый вывод сделан в отношении лесных участков. Отмечено, что граждане сталкиваются с правовой неопределенностью, связанной с ограничением прав на земельные участки, в пользу коренных малочисленных народов. Проблемой использования земель Арктики является тот факт, что нормы законодательства не идеально соотношены в указанной части с нормами законодательства об особо охраняемых природных территориях. Автор сделал предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: земельные участки; земли; Арктика; коренные малочисленные народы; правовые проблемы.

LEGAL PROBLEMS OF USING LAND PLOTS IN THE ARCTIC REGION

Revyakin Anton P. Position: assistant. Place of employment: St. Petersburg State University. Division: department of Legal Environmental Protection. E-mail: revyakin.anton@gmail.com

The article discusses the legal problems of land use of indigenous peoples, including those living in the Arctic region. The author states the popularity of the Arctic region as an object of legal research. In this case, it is concluded that the legal regime of the lands of the Arctic region is regulated in fragments. There is no mechanism for granting land plots to indigenous peoples, which causes legal uncertainty in law enforcement. The same conclusion was made in respect of forest areas. It was noted that citizens are faced with legal uncertainty related to the restriction of rights to land plots in favor of small indigenous peoples. The problem of using the lands of the Arctic is the fact that the norms of the legislation are not ideally correlated in this part with the norms of the legislation on specially protected natural territories. The author has made proposals for the improvement of legislation in this area.

Keywords: land; land plots; the Arctic; small indigenous folks ; legal problems.

Коренные и малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, а также иные малочисленные народы Российской Федерации становятся объектом внимания власти держащих крайне редко, в основном в связи с очередным призывом к освоению какого-либо региона, раздачей там земли на не всегда ясных

основаниях, которая, к тому же не обеспечена, как правило, инфраструктурой и, поэтому, инвестиционно малопривлекательна.

В последнее время таким модным трендом стало освоение Арктики. Лишь на первый взгляд в этой связи выглядит удивительным создание в Санкт-Петербурге Комитета по делам Арктики. Положение о нем утверждено Правительством Санкт-Петербурга [6]. К задачам комитета относится, например, такая важнейшая задача, как содействие регионам Арктической зоны Российской Федерации в комплексном социально-экономическом развитии, а также в развитии культуры и обеспечении экологической безопасности. (п.2.3 Положения о Комитете).

К числу функций комитета отнесены, например, такие как организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов и руководителей в области охраны окружающей среды, обеспечения экологической безопасности, рационального природопользования в целях их дальнейшей деятельности в указанной области на территории регионов Арктической зоны Российской Федерации. (П.3.3)

Также комитет обязан бороться с терроризмом и осуществлять мероприятия по гражданской обороне. Не ясно правда, имеется ввиду противодействие террористическим формированиям на территории нашего города или чиновники будут бороться с ним непосредственно на холодных просторах арктического региона, может быть даже Северного Полюса, Северного Ледовитого Океана.

Между тем, законодательно правовой режим территорий традиционного природопользования в Арктике применительно к земельным участкам определен фрагментарно.

Статья 11 Федерального закона от 7 мая 2001 г. №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливает что правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей. [10]

Режим использования земельного участка определен вообще крайне скупо.

Установлено, 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. Земли и земельные участки в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности могут также использоваться указанными лицами и общинами на основании разрешения органа государственной власти или органа местного самоуправления, выданного в случае и в порядке, которые установлены земельным законодательством. (Абз.2 ст.11 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

Однако норм, конкретизирующих указанные правила, в законодательстве практически не содержится.

Можно лишь вспомнить общее правило, содержащееся в пункте 1 части 2 статьи 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ согласно которому последние имеют право безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Однако, каков этот самый порядок не совсем ясно. [12]

Отсутствие четкого механизма льготного предоставления природных ресурсов указанной категории лиц приводило к правовым проблемам еще в 2006 году, однако ситуация до сих пор не исправлена.

Так, Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 июля 2006 г. по делу № А42-3110/2005 было отказано в предоставлении в безвозмездное пользование для выпаса северных оленей участка лесного фонда, поскольку федеральное законодательство не предусматривало, на уровне Лесного кодекса РФ, права на безвозмездное предоставление земельного участка лесного фонда оленеводам. Отказывая в удовлетворении апелляционной жалобы, суд второй инстанции указал, что «поскольку законодателем не установлены ни порядок безвозмездного владения и пользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, ни порядок пользования участками лесного фонда для обеспечения традиционного образа жизни этих народов, у суда первой инстанции не имелось оснований для удовлетворения заявленных требований». [7]

Указанное решение было оставлено без изменения Постановлением Федерального Арбитражного Суда Северо-Западного Округа со ссылкой на то, что, хотя существуют гарантии прав коренных малочисленных народов на использование территории их проживания, закрепленные законодательно, однако порядок безвозмездного пользования землями в местах традиционного проживания малочисленных народов в настоящее время не установлен. Проект и Методические указания, на которые ссылался СПК «Оленевод» в кассационной жалобе, не могут рассматриваться как нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок пользования, поскольку Проект имеет индивидуальный характер, а Методические указания относятся к техническим документам. Закон гарантиях прав малочисленных народов Российской Федерации не входит в состав лесного законодательства. Таким образом, в лесном законодательстве отсутствует норма, предусматривающая возможность предоставления в безвозмездное пользование участков лесного фонда в местах традиционного проживания малочисленных народов этим народам, а порядок безвозмездного владения и пользования землями в развитие статьи 8 Закона о гарантиях не установлен». [8]

В действующем Лесном кодексе РФ установлено, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ведущих традиционный об-

раз жизни, эти лица имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд (ч.2 ст.30 ЛК РФ) [4].

Однако, кардинальным образом ситуация с предоставлением лесных участков в пользование коренным народом не поменялась, поскольку согласно ст.48 ЛК РФ в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, при использовании лесов обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Таким образом, законодательство содержит бланкетную перекрестную ссылку, но не содержит правовых форм на сей счет, то есть отсутствуют конкретные правила предоставления лесов в льготном порядке, что делает реализацию нормы фактически не возможной.

Интересно, что законодатель предоставил право использования земельных участков вообще без предоставления вещного права на него, без ограничения срока использования для указанных лиц, однако ст.39.33 Земельного кодекса Российской Федерации [3] (далее — ЗК РФ) из исключения сделано исключение в отношении земель лесного фонда, что превращает норму в общее правило, а, следовательно, коренные малочисленные народы пользоваться лесными участками безтитульно не имеет возможности. (Ст.39.33 и 39.34 ЗК РФ).

Правда ч.3 ст.7 ЗК РФ устанавливает, что в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Пункт 13 ст.39.10 ЗК РФ, предусматривает предоставление 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 традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на срок не более чем десять лет на праве постоянного бессрочного пользования.

В ЗК РФ установлена также норма гарантия согласно которой, при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов. Предоставление земельных участков осуществляется с учетом результатов данных сходов или референдумов. Однако, очевидно, что результат такого схода или референдума не является обязательным, как следствие ничему не

препятствует и, фактически, гарантия является мнимой.

Необходимо понимать, что согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, выраженной им в Определении Верховного Суда РФ от 10 июля 2013 г. № 20АПГ13-6 «установление особого правового режима использования земли подразумевает установление каких-либо особенностей разрешенного использования земли исходя из ее целевого назначения и принадлежности к одной из перечисленных статье 7 Земельного кодекса РФ категорий, и не предполагает регулирование особенностей оборота земли и ограничения прав участников земельных отношений, связанных с оборотом земельных участков» [5].

Таким образом, с одной стороны законодатель предусмотрел бланкетную норму, согласно которой, особенности правового режима земельных участков устанавливать можно и, видимо, нужно, с другой, правоприменитель в лице Верховного Суда РФ обоснованно указал, что установление ограничений оборотоспособности земельных участков и ограничений прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов — это исключительная прерогатива федерального законодателя.

Этот вывод представляется правильным, и соответствующим ч.3 ст.55 Конституции РФ, где указано, что права и свободы человека и гражданина (в том числе право собственности), могут быть ограничены лишь федеральным законом [3].

Подчеркнём, что, законодатель не зря использует слова «федеральным законом», не используется выражение «во исполнение», «на основании федерального закона», «в соответствии с федеральным законом». Например, иным образом законодатель формулирует норму в ч.1 ст.56 Конституции, ч.2 ст.7 ЗК РФ и других нормативных актах.

Не оставляет никаких сомнений и формулировка ст.56 ЗК РФ, согласно части 1 которой права на землю могут быть ограничены по основаниям, установленным настоящим Кодексом, федеральными законами, а часть 2 указанной статьи гласит, что перечень ограничений прав на землю хотя и носит открытый характер, однако, иные ограничения по кроме перечисленных в статье 56 ЗК РФ могут быть предусмотрены самим ЗК РФ и федеральными законами.

Соответственно, ограничения прав на землю на арктической территории не могут быть установлены на уровне субъекта Российской Федерации либо на уровне органов местного самоуправления.

Однако, на практике, граждане сталкиваются с правовой неопределенностью, связанной с ограничением прав на земельные участки, в пользу коренных малочисленных народов.

Автору, в процессе изучения судебной практики, по рассматриваемой проблематике не встречались судебные решения, связанные непосредственно с Арктическим регионом, однако, представляется не лишним на смысла, применительно к рассматриваемому вопросу ссылка на Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 5 июня 2015 г. по делу №33-2064/2015 которым заявителю отказано в признании незаконным отказа государственного органа в предоставлении земельного участка, со ссылкой на то, что право возводить в пределах выделенных участков традиционных угодий временные строения и сооружения, необходимые для ведения традиционных видов хозяйственной деятельности принадлежит субъектам традиционного природополь-

зования, доказательств отнесения истца к которым не представлено. [1]

Между тем, границы территории традиционного природопользования, — территории выявленного исторического поселения, — были определены муниципальным правовым актом, который не допускал такой вид разрешенного использования земельного участка, как размещение эллингов. Границы объекта культурного наследия были установлены подзаконным нормативным актом субъекта Российской Федерации — Министерством культуры Республики Карелия. Таким образом, фактически ограничение прав на землю было установлено на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

Гипотетически случаи ограничения прав на землю неопределенного круга лиц в интересах коренных и малочисленных народов сходным образом могут возникать и на арктических территориях.

Действительно, устанавливая преференции в пользу одной группы лиц, мы, неизбежно, ограничиваем права иных лиц по владению, пользованию и распоряжению землей.

Еще одной проблемой использования земель Арктики является тот факт, что нормы законодательства не идеально соотношены в указанной части с нормами законодательства об особо охраняемых природных территориях (далее —ООПТ).

Так, с одной стороны, ч.5 ст.97 ЗК РФ предусматривает, что 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.

С другой, не ясно, как эта норма соотносится с процитированным выше правилом о том, что границы территорий традиционного природопользования должен быть установлен на уровне субъекта либо муниципальными органами власти.

Более того, указанная коллизия уже приводила к правовым проблемам на практике.

Так, решением Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 мая 2009 г. № ВАС-15798/08 заявление о признании частично недействительным ненормативного акта Правительства РФ об учреждении национального парка удовлетворено, так как в результате издания оспариваемого акта земельный участок, предоставленный ранее заявителю в безвозмездное пользование, был включен в состав земель, на которых учреждался национальный парк, что фактически привело к его изъятию и лишило заявителя возможности использовать спорный участок. [9]

Так, организация, представляющая интересы коренных малочисленных народов, обратилась в суд, поскольк, образовав ООПТ Российская Федерация фактически изъясла часть земельного участка из пользования коренного малочисленного народа, чем нарушило его права, включив землю в территорию национального парка. ВАС РФ было установлено, что режим особой охраны территорий национальных парков, предусмотренный статьей Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях», существенно

ограничивает ранее предоставленное общине право пользования участком лесного фонда. [11]

Была отклонена ссылка Правительства РФ на то, что в пределах территории национального парка выделялась территория для традиционного использования коренному и малочисленному народу РФ, так как выделялся существенно меньший участок, чем был предоставлен, а пользование на этом участке было возможно лишь с разрешения администрации национального парка. Суд пришел к выводу, что спорный земельный участок был фактически изъят у коренного и малочисленного народа и признал создание национального парка незаконным.

Между тем, Федеральный закон от 7 мая 2001 г. №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» в статье 12 не устанавливает каких-либо особенностей изъятия земельных участков у малочисленных народов, указывая, что такое изъятие предусматривает предварительное и равноценное возмещение, а также отсылая к общим нормам гражданского и земельного законодательства. Такое правовое регулирование представляется недостаточным для рассматриваемого круга правоотношений.

Проблемы, выявленные в результате исследования проблематики использования земельных участков в Арктике позволяют обосновать вывод о том, что существующее правовое регулирование является фрагментарным, содержит коллизии, которые должны быть устранены, что несомненно приведёт к снятию правовой неопределенности сегодня существующей в этой области.

При осуществлении нормативного регулирования, на наш взгляд, необходимо постараться избежать чрезмерного протекционистского подхода в этой области, поскольку нужно помнить, что, ограничивая права в пользу одной части общества, мы неизбежно ущемляем иных его членов в правах. Вместе с тем, правовое регулирование нужно осуществить таким образом, чтобы учесть интересы коренных общностей, с целью сохранения их национальной идентичности, традиций и обычаев, что позволит сохранить в конечном итоге уникальную культуру народов Российской Федерации.

Список литературы

1. Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 5 июня 2015 г. по делу №33-2064/2015.

2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

4. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. №200-ФЗ.

5. Определение Верховного Суда РФ от 10 июля 2013 г. №20АПГ13-6

6. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 28 февраля 2018 г. №163 «О Комитете Санкт-Петербурга по делам Арктики».

7. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 июля 2006 г. по делу №А42-3110/2005.

8. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 6 октября 2006 г. по делу №А42-3110/2005.

9. Решение Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 мая 2009 г. № ВАС-15798/08.

10. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

11. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. №33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

12. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».