**Информация Российской Федерации
в связи с запросом Экспертного механизма Совета ООН по правам человека по правам коренных народов на тему**

**«Права коренных народов на землю»**

*Reference: EMRIP/Land*

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных государств, сложившихся на федеративной основе.
По данным последней Всероссийской переписи населения 2010 года, в России проживают представители 193 этнических общностей. Среди них 40 составляют коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Вследствие особой уязвимости традиционного образа жизни и среды обитания этим народам, в соответствии с российским законодательством, гарантирован особый правовой статус и приоритетность в пользовании природными ресурсами. В настоящее время коренные малочисленные народы Севера расселены на территории 28 субъектов Российской Федерации, общая численность коренных малочисленных народов составляет 257,9 тыс. человек (по данным Всероссийской переписи населения 2010 года).

Cтатья 69 Конституции Российской Федерации предусматривает гарантии «прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами».

В Конституции Российской Федерации защита прав коренных малочисленных народов связана с реализацией прав на землю и другие природные ресурсы, которые рассматриваются как «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (статья 9 Конституции Российской Федерации), а также с правом на защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, которая находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации). Федеральное законодательство определяет общероссийские минимальные стандарты защиты прав коренных малочисленных народов, а субъекты Российской Федерации могут нормативно регулировать большинство вопросов жизнедеятельности коренных народов, в том числе неурегулированных напрямую федеральными законами.

Российская государственная политика в отношении коренных малочисленных народов Севера ориентирована на сохранение традиционного образа жизни, обеспечение их устойчивого развития и укрепление социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания.

На сегодняшний день в России действует ряд законодательных актов, вобравших в себя основные международные стандарты в области поощрения и защиты прав коренных народов, в частности, федеральные законы
«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г., «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г., «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г.

Законодательство Российской Федерации последовательно устанавливает права коренных народов на приоритетное и безвозмездное пользование землей, водными, охотничьими и иными природными ресурсами по срокам, объемам и территориям в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов.

В отраслевых законах предусмотрены преференции и льготы, связанные с упрощенным порядком доступа коренных малочисленных народов к пользованию водными биоресурсами; особым режимом ведения лесного хозяйства и лесопользования; пользованием земель различных категорий в местах традиционной хозяйственной деятельности; освобождением от налогообложения при пользовании объектами животного мира и объектами водных биологических ресурсов для удовлетворения личных нужд; пенсионным обеспечением и выходом на пенсию; а также
с правами на сохранение и развитие родного языка, традиций и культуры.

В субъектах Российской Федерации продолжается работа по совершенствованию регионального законодательства и принятию нормативных правовых актов, устанавливающих дополнительные меры социальной поддержки, включая поддержку традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов Севера (в особенности оленеводства, рыболовства, сбора дикоросов), культуры, языков, а также адресную помощь в вопросах медицины, жилищного обеспечения, образования, в том числе для кочевых народов.

В соответствии с нормативными актами Правительства Российской Федерации к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности отнесено более половины общей площади всех 28 регионов исконного проживания коренных народов России. Например,
в шести регионах к упомянутым местам отнесено более 90% общей площади (Хабаровский и Камчатский края, Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский и Ямало-Ненецкий округа), ещё в шести регионах - более чем 60% территории (Республики Алтай и Саха (Якутия), Красноярский край, Мурманская, Сахалинская и Томская области).

Кроме того, в России образовано более 700 территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов в 15 из 28 регионов их исконного проживания площадью около 195 млн. га. (475 ТТП в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре (13 млн. га), 8 ТТП в Ненецком автономном округе (12,6 млн. га.), 43 ТТП в Хабаровском крае и т.д. В Республике Саха (Якутия) площадь 59 ТТП местного значения составляет 53,7% от общей территории Республики.

Территории традиционного природопользования являются особо охраняемыми территориями, образованными для ведения традиционного природопользования исторически сложившимися и обеспечивающими неистощительное природопользование способами использования объектов животного и растительного мира и других природных ресурсов. В частности, наличие ТТП в Ямало-Ненецком автономном округе позволяет сохранять такую традиционную отрасль как оленеводство. В округе выпасается самое большое в мире 700-тысчяное стадо домашних оленей.

Охота и рыболовство для обеспечения традиционного образа жизни осуществляется свободно (без каких-либо разрешений) в объеме необходимом для удовлетворения личного потребления. Исключения касаются только редких и находящихся под угрозой исчезновения видов,
а также в пределах научно обоснованных общедопустимых лимитов использования таких биоресурсов. Налоговый кодекс Российской Федерации освобождает от налогообложения коренных народов в связи с получением ими для личного потребления таких биологических ресурсов.

Сфера правового регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды и природопользования, является важной для коренных малочисленных народов, поскольку их права неразрывно связаны с исконной средой обитания, окружающей природой, использованием ее как основы своей жизнедеятельности. Природоохранное законодательство Российской Федерации, его конкретные нормы могут быть использованы коренными народами для защиты своих прав - не только экологических, но и политических, экономических, социальных, культурных.

Специальные законы, в частности Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», содержит обширный блок экологических прав. Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрена плата за негативное воздействие на окружающую среду. Данный закон является одним из экономических инструментов регулирования уровня негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, а также стимулирования природоохранной деятельности хозяйствующих субъектов. Установлены ставки платы за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, за размещение отходов производства и потребления по классу их опасности. Для территорий,
охраняемых в соответствии с законодательством о коренных малочисленных народах, установлены повышенные коэффициенты этой ставки.

Статья 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому гражданину судебную защиту его прав и свобод. Коренные малочисленные народы пользуются всеми конституционными правами и свободами на равных основаниях с другими гражданами России, и данная норма распространяется, в том числе, на коренные малочисленные народы.

Федеральный закон о гарантиях прав коренных народов (ст. 14) содержит принципиально важные правовые положения, направленные на судебную защиту прав коренных малочисленных народов: «Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами.

При рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов.

Контроль за использованием биоресурсов является предметом рассмотрения надзорных органов, прокуратуры и судов. Одним из последних примеров судебного рассмотрения вопроса, связанного с правами коренных народов, является решение Конституционного Суда Российской Федерации по иску национальной общины коренных народов Красноярского края относительно проверки конституционности норм федерального закона
в сфере охоты. Предметом иска стало подтверждение права коренных народов делегировать по поручению общины право добычи охотничьих ресурсов, предоставленных им по нормативам для личного потребления, иным пользователям в интересах общины. Принятие Конституционным Судом решения в пользу родовой общины коренных народов имеет позитивное значение, подтверждающее конституционную основу прав коренных народов.

В соответствии с законодательством Российской Федерации представители коренных народов имеют возможность участвовать в разработке и реализации государственной политики по вопросам, связанным с защитой их прав. В большинстве регионов исконного проживания коренных народов при высших исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образованиях действуют Советы уполномоченных представителей коренных малочисленных народов. Такие Советы имеют широкую компетенцию, включая участие в рассмотрении проектов правовых актов, затрагивающих интересы коренных народов,
а также в оценке допустимости реализации промышленных проектов и их влияния на исконную среду обитания. На текущем этапе продолжается их формирование, наполнение новым содержанием и компетенцией.

Институциональное развитие системы уполномоченных представителей коренных народов является базовым условием расширения эффективного участия коренных народов в управлении вопросами своей жизнедеятельности. Оказывается государственная поддержка через предоставление грантов на реализацию их проектов, широкую организационную помощь в проведении съездов коренных народов на местном, региональном и федеральном уровнях.

В структуре законодательных (представительных) органов федеральных, региональных и муниципальных органов власти действуют специализирующиеся на вопросах коренных народов отдельные комитеты, ассамблеи представителей коренных народов, комиссии по вопросам коренных народов и другие совещательные органы, обеспечивающие эффективное участие в нормотворческой деятельности коренных народов.

Во всех регионах действуют институты уполномоченных по правам человека, практика работы которых с акцентом на особые права коренных народов постоянно расширяется. В их ежегодных докладах о состоянии гражданских и иных прав выделяются отдельные разделы посвященные правам коренных народов, а в структуре аппаратов омбудсменов появляются отраслевые специалисты по вопросам коренных народов. С 2019 г. отдельный раздел о правах коренных народов включен в обзорный итоговый доклад федерального омбудсмена.

С учетом особенностей регионального развития и этнокультурной специфики в трех регионов исконного проживания коренных народов действует институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов.

Национальное законодательство и правоприменительная практика в соответствии с международными принципами предусматривают и обеспечивают учет законных интересов, консультирование и согласование с коренными народами при принятии решений по затрагивающим их вопросам.

Согласно статье 8 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ
«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» малочисленные народы, объединения малочисленных народов
в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право:

- участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

- 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 традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

- на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Статья 2 Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» предусматривает, что правовое регулирование отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования может осуществляться обычаями малочисленных народов, если такие обычаи не противоречат законодательству.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25октября 2001 г. № 136-ФЗ (статья 39.14) устанавливает, что 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.

Реализация принципов и подходов, включая принцип предварительного, добровольного и осознанного согласия, требует дополнительного определения соответствующих форм и механизмов, в том числе путем имплементации в национальное законодательство.

В зависимости от конкретных условий жизнедеятельности коренных народов, осуществляемых ими видов традиционного природопользования и степени индустриализации, соответствующие практики могут получать различную степень распространения на территории регионов.

В соответствии с национальным законодательством требования о необходимости проведения таких процедур и эффективного участия в них коренных народов и их коллективных институтов расширяются и становятся обязывающими с учетом конкретных условий жизнедеятельности, образа жизни и способов самообеспечения коренных народов. На практике они проводятся в форме общественных слушаний, в том числе в интернете, сходов граждан, а также в формате персональных консультаций и письменных согласований отдельно по каждому промышленному объекту.

Особое внимание уделяется случаям, относящимся к лицам, ведущим кочевой и полукочевой образ жизни. В целях организации эффективных и полных консультаций с ними и их уполномоченными представителями региональные власти обеспечивают поименные реестровые учеты, проведение этнологических и иных экспертиз, а также процедур, направленных на получение адресных согласований и консультаций, в том числе в целях определения ущерба и выплаты соответствующих убытков. Например, в границах территорий традиционного природопользования коренных народов в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре (133 тыс.кв.км ТТП) запрещена любая хозяйственная деятельность, не связанная с традиционным природопользованием коренных народов без предварительного письменного согласования объёмов, сроков, мест размещения промышленных объектов и иных условий с каждым дееспособным физическим лицом из числа коренных народов.

В апреле 2019 г. Государственной Думой Российской Федерации принят федеральный закон, уточняющий порядок возмещения убытков коренным народам и компетенцию органов государственной власти в этой сфере. Внесен на рассмотрение проект федерального закона об этнологической экспертизе при осуществлении хозяйственной деятельности на территориях проживания коренных народов.

Примером регулирования данного вопроса на муниципальном уровне является Положение о порядке проведения общественных слушаний в отношении промышленного проекта или планируемой деятельности в Тазовском районе Ямало-Ненецкого автономного округа. Инициаторами слушаний могут быть местные власти и коренные народы, действующие как через свои организации, так и группы в количестве 10 человек. Общественные слушания считаются правомочными при участии в них более половины жителей. Инициаторам предоставляются информационные материалы, в которых должна быть отражена оценка воздействия проекта на окружающую среду и причины выбора определенного земельного участка. Содержание документации должно быть разъяснено квалифицированным специалистом, который должен при этом использовать данные нетехнического характера, адаптированные для неспециалистов.

В Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. № 132-р) основными принципами устойчивого развития малочисленных народов являются необходимость участия их представителей и объединений в принятии решений по вопросам, затрагивающим права и интересы этих народов, при освоении природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; а также необходимость оценки культурных, экологических и социальных последствий предлагаемых к реализации проектов и работ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Одним из инструментов для регулирования взаимодействия и установления диалога между государством, коренными народами и бизнесом, а также законодательного закрепления процедуры участия коренных народов в процессе принятия решений и проведения консультаций, является закон об этнологической экспертизе. Понятие «этнологической экспертизы» как «научного исследования влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса» закреплено в Федеральном законе от 30 апреля 1999 г.
№ 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (п.6 статьи 1).

В Республике Саха (Якутия) в 2010 г. был принят закон «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». К основным задачам этнологической экспертизы отнесены осуществление этнологического мониторинга, предупреждение возможных негативных последствий влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности на развитие этноса, определение размеров компенсации убытков, понесенных пользователями земель и других природных ресурсов в местах традиционного проживания малочисленных народов. Ключевыми принципами этнологической эксперты являются обязательность проведения этнологической экспертизы до принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания малочисленных народов, гласность, участие общественных организаций (объединений), учет общественного мнения.

В Республике действует административная ответственность об отказе хозяйствующими субъектами от предварительного проведения этнологической экспертизы, определяющей возможности и последствия проведения той или иной хозяйственной деятельности на территории проживания коренных народов, а также связанный с этим возможный ущерб. В апреле 2019 г. Верховный суд Республики Саха (Якутия) обязал одно из золотодобывающих предприятий провести соответствующую экспертизу в интересах коренного народа, основываясь на предварительном аналогичном решении прокурора и суда первой инстанции.

Укрепляется практика заключения соглашений между корпорациями (занятыми разработкой полезных ископаемых в непосредственной близости к местам традиционного проживания коренных малочисленных народов), региональными властями и коренными народами о поддержке различных культурных, образовательных и других проектов коренных народов. Корпорации традиционно выстраивают отношения с коренными народами в разных формах и с разной степенью эффективности.

В Ханты-Мансийском автономном округе - Югра ежегодно заключается более 1100 индивидуальных соглашений между физическими лицами из числа коренных малочисленных народов (охват порядка 3000 чел.) и промышленными компаниями по согласованию мест размещения промышленных объектов в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Югры (около 133 000 кв. км. или 25 % от всей территории округа) на общую сумму около 10 млн. долл.США ежегодно).