**Постановление Конституционного Суда России по делу Данилова: новые акценты в понимании прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование**

Кряжков Владимир Алексеевич – доктор юридических наук, профессор – исследователь Департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Конституционный Суд РФ – высший судебный орган конституционного контроля. Его назначение состоит в том, чтобы обеспечивать верховенство и прямое действие Конституции страны. Для этого он наделяется полномочиями осуществлять проверку законов и иных нормативных правовых актов на соответствие Конституции, в том числе по жалобам граждан. Акты или отдельные их положения, признанные им неконституционными, утрачивают силу. Конституционный Суд также вправе придать проверяемым актам или их положениям конституционно-правовой смысл, в соответствии с которым эти акты и положения должны применяться. Решения Суда общеобязательны и служат основанием для внесения изменений в законодательство и для пересмотра дела заявителя в судах общей юрисдикции.

Обращения в Конституционный Суд в целях защиты прав коренных малочисленных народов по разным причинам происходят редко. Подобное, например, имело место в 1995 году, когда Дума Чукотского автономного округа направляла в этот Суд запрос о толковании статьи 69 Конституции РФ, закрепляющей ключевые положения о статусе коренных малочисленных народов России, а также в 2014 году, когда сюда обратилась с жалобой эвенкийская община «Дылача» из Бурятии. Конституционный Суд в данных случаях не нашел оснований для рассмотрения поступивших обращений по существу.

Первым результативным обращением в Конституционный Суд была жалоба представителя коренных малочисленных народов Севера долгана Г.К. Щукина из Красноярского края, оспаривавшего положения Федерального закона об охоте в части прав названных народов, лиц, относящихся к ним, и их общин, на традиционную охоту. Своим Постановлением от 28 мая 2019 года № 21-П по этой жалобе Конституционный Суд признал, что право на пользование объектами животного мира принадлежит всем членам общины коренных малочисленных народов, а не только тем, кто способен охотиться и имеет статус охотника. И, соответственно, члены общины, не являющиеся охотниками или утратившие способность вести охоту, могут поручить охотникам из числа членов общины добычу объектов животного мира в пределах установленной квоты на каждого представителя из числа коренных малочисленных народов. Таким образом, вполне справедливо были расширены возможности представителей коренных малочисленных народов на пользование объектов животного мира, а также гарантированы права их общин осуществлять традиционную охоту не только каждым её членом, но и отдельными членами общины в интересах конкретных лиц данного объединения и общины в целом.

Резонансным стало Постановление Конституционного Суда от 5 июля 2021 года № 32-П по делу саама А.Ф. Данилова из Мурманской области. В нем получил разрешение вопрос о праве на традиционное природопользование и, в частности, на традиционную охоту не только тех, кто ведет традиционный образ жизни, но и тех лиц из числа коренных малочисленных народов, кто его не ведет и не проживает в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности названных народов. Суд, основываясь на идеях единства сообщества коренных малочисленных народов и необходимости сохранения их традиционной культуры, определил:

право на традиционную хозяйственную деятельность, включая право на традиционную охоту, принадлежит всем группам коренных малочисленных народов и лицам, относящимся к ним, в том числе и тем, кто постоянно не проживает в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и не осуществляет эту деятельность на постоянной основе;

лица, постоянно не проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и не осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность на постоянной основе (условно - "горожане", составляющие б**о**льшую часть сообщества коренных малочисленных народов) вправе осуществлять традиционную хозяйственную деятельность в названных местах;

«горожане» могут осуществлять традиционную хозяйственную деятельность по установленным правилам, с учетом мнения соответствующих общин и при соблюдении приоритета тех, кто непосредственно проживает в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и  для кого данная деятельность составляет основу традиционного образа жизни; регулирование отношений между названными группам по ведению традиционной хозяйственной деятельности - вопрос, который должен решаться самим сообществом коренных малочисленных народов, их объединениями;

принадлежность лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, может подтверждаться не только включением их в официальный общероссийский список данных народов, но и на основе документов, содержащих сведения об их этничности.   
 Важен и такой момент. Сформулированные в названном Постановлении Конституционного Суда положения, расширяющие круг субъектов права на традиционное природопользование, предметно увязаны с ведением лицами из числа коренных малочисленных народов традиционной охоты. Однако эти положения, по сути, имеют универсальное значение и должны приниматься во внимание правоприменителями при решении вопросов, связанных с традиционным рыболовством и осуществлением иных видов традиционной хозяйственной деятельности, т.е. потребности "горожан"  в названных случаях также не могут игнорироваться. Суды, разрешая споры в подобных ситуациях, призваны руководствоваться правовыми позициями, получившими отражение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 05.07. 2021 г. № 32-П (во всяком случае до того момента, когда законодатель урегулирует соответствующие отношения с учетом названных позиций Суда).

В настоящее время Федеральным агентством по делам национальностей во исполнение указанного Постановления Конституционного Суда подготовлен проект Федерального закона о внесении изменений в законодательство Российской Федерации (в ред. от 23 августа 2021 г.). При этом ключевая правовая позиция Конституционного Суда относительно наделения правом на традиционную охоту «горожан» в принципе учтена. Однако вызывает вопросы отдельные положения, которые предлагается закрепить в Федеральном законе об охоте применительно к традиционной охоте (ст. 19). В частности, это касается норм, согласно которым:

традиционная охота осуществляется: а) в общедоступных охотничьих угодьях, расположенных в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов; б) на определенных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) территориях в границах общедоступных охотничьих угодий; в) по решению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), согласованному с советом представителей коренных малочисленных народов при органе исполнительной власти субъекта РФ, на специально выделенных территориях, предназначенных для осуществления традиционной охоты, которые могут примыкать к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов либо находиться на ближайших к ним общедоступных охотничьих угодьях. Вместе с тем, согласно Федеральному закону об охоте (ст. 7), общедоступные охотничьи угодья должны составлять не менее чем двадцать процентов от общей площади охотничьих угодий субъекта РФ. Почему традиционная охота может осуществляться только в границах данных угодий, а не в пределах мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, как это установлено Федеральным законом о гарантиях прав данных народов (ст. 8); какие критерии будут приниматься во внимание и как будет учитываться мнение общин и иных объединений коренных малочисленных народов при принятии решения о выделении территорий для ведения традиционной охоты; каким способом будут устраняться разногласия между группами коренных малочисленных народов по использованию территорий, выделенных для традиционной охоты?;

объем добычи охотничьих ресурсов, необходимый для удовлетворения личного потребления, определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по согласованию ‎с советами представителей коренных малочисленных народов. Не ясно, какие критерии будут приниматься во внимание в подобном случае, а также как будут дифференцироваться эти потребности применительно к тем, кто а) ведет традиционный образ жизни, б) проживает в местах традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности, но не ведет традиционный образ жизни, в) не проживает в местах традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности.

Неурегулированность названных вопросов – основа для потенциальных конфликтов при реализации права коренными малочисленными народами, лицами, относящимися к ним, и их общинами на традиционную охоту.