

On the formation of the traditional nature use territories of the indigenous peoples of the North in the Yamalo-Nenets autonomous district

Filant K.

Об образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе

Филант К. Г.

Филант Константин Геннадьевич / Filant Konstantin - кандидат юридических наук, заведующий сектором, сектор политической географии, Государственное казенное учреждение Ямало-Ненецкого автономного округа, Научный центр изучения Арктики, г. Салехард

Аннотация: статья посвящена анализу правовых рисков в системе публичного управления территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера. Анализируются изменения в законодательстве, которое регулирует правовой режим этих территорий. Сформулированы риски управления территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера и основные направления совершенствования действующего законодательства, нацеленные на сглаживание конфликта между малочисленными народами Севера и пользователями недр.

Abstract: article is devoted to analysis of the legal risks in the system of public control of territories of traditional nature use of the indigenous peoples of the North. The changes in the law that governs the legal status of those territories are analyzed. The risks of control of the territories of traditional nature use of the indigenous peoples of the North have been formulated and main trends of legislation improvement were detected to smooth a conflict between the indigenous peoples of the North and subsurface users.

Ключевые слова: территория традиционного природопользования; коренные малочисленные народы Севера; традиционная хозяйственная деятельность; правовые риски, общины коренных малочисленных народов.

Keywords: territory of traditional nature use; indigenous peoples of the North; traditional economic activities; legal risks, communities of native minorities.

УДК 346.15; 349.4

Государственная политика в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее – КМНС), за последние несколько столетий претерпевала значительные изменения. Если в период присоединения Сибири к России государство не особенно вникало в их культуру и традиционные институты, а исходило из административно-фискальных интересов, рассматривая КМНС лишь как поставщиков пушнины, то с 30-х годов XX века, традиционными отраслями экономики становятся рыболовство, оленеводство, охота, а со второй половине XX начале XXI веков, акценты государственной политики были обусловлены уязвимостью традиционного образа жизни и малочисленностью каждого из народов КМНС и необходимостью системных мер по сохранению самобытной культуры, традиционного образа жизни и исконной среды обитания этих народов [1, 2, 3].

Традиционный образа жизни КМНС связан, в первую очередь, и прежде всего, с традиционным природопользованием - исторически сложившимися и обеспечивающим неистощительное природопользованием объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов и имеет теснейшую связь с их культурой, нравственными основами, обычаями, традициями, а также религиозными взглядами. Кроме того, традиционный образ жизни КМНС, характерный для указанных народов в Ямало-Ненецком автономном округе (далее – ЯНАО, автономный округ), заключается в большей степени в ведении кочевого или полукочевого образа жизни, как исторически сложившегося способа жизнеобеспечения связанного с ведением отгонного оленеводства [4, 5, 6].

В ЯНАО проживает 534,1 тыс. человек [7], из которых примерно 47,541 тыс. человек отнесены к КМНС (8,8% от общей численности населения автономного округа, чьи права потенциально могут быть затронуты при образовании территорий традиционного природопользования). Из них 17,125 тыс. человек заняты в сфере оленеводства, 2 – 2,3 тыс. человек в сфере рыбодобычи – (41,0% от общей численности КМНС или 3,6% от общей численности населения ЯНАО, чьи права фактически будут затронуты при повсеместном образовании территорий традиционного природопользования). Большинство граждан из числа КМНС проживают в сельской местности и в подавляющем большинстве, общины и сельхозпредприятия этих народов являются единственными хозяйствующими субъектами. В сфере оленеводства в ЯНАО хозяйственную деятельность ведут 22 сельскохозяйственных предприятия, 22 общины КМНС и 3978 оленеводческих хозяйств (в том числе и личных). В сфере рыбодобычи

хозяйственную деятельность ведут 19 рыбодобывающих и 12 сельскохозяйственных предприятий, порядка 80 малых форм хозяйствования КМНС [8].

В связи с освоением энергетических ресурсов и быстрым ростом экономики, за последние несколько десятилетий территория ЯНАО изменилась за счет транспортной и промышленной инфраструктуры, и прежде всего объектов линейной инфраструктуры нефтегазовой промышленности (нефте- и газопроводы), что, несомненно, отражается на изменении природного ландшафта, экологической ситуации и соответственно привычной среды жизнедеятельности и традиционного образа жизни КМНС. В ЯНАО осуществляет деятельность порядка 60 нефтегазовых компаний, по 246 лицензиям на недропользование [8]. Из традиционного хозяйственного оборота изъяты значительные площади оленьих пастбищ и охотничьих угодий, часть используемых прежде для традиционных промыслов рек и водоемов потеряли свое рыбохозяйственное значение в связи с экологическими проблемами.

Учитывая неразрывность связи традиционного природопользования с традиционным образом жизни и культурой лиц, относящихся к КМНС, и сохранения их как этноса, Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [9] (далее Федеральный закон № 49-ФЗ), как и принятый в его развитие Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 05.05.2010 г. № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования в Ямало-Ненецком автономном округе» [10], устанавливают правовые основы и регулируют отношения в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования (далее - ТТП) для ведения на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни лицами, относящимися к КМНС, общинами КМНС, а также лицами, не относящимися к малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущими такие же, как и КМНС, традиционное природопользование и традиционный образ жизни.

Соблюдение прав проживающих на территории автономного округа КМНС и объединений названных народов и лиц, к ним относящихся, на традиционный образ жизни, хозяйство и промыслы, на сохранение и развитие своей самобытной культуры, Федеральным законом от 30.04.1999г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [11], признается одним из приоритетных направлений государственной политики. Указанные положения федерального закона находят свое развитие не только в ранее указанных федеральных законах, но и в Уставе (Основном законе) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998г. № 56-ЗАО [12] и Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 02.03.2016г. № 1-ЗАО «О гарантиях прав лиц, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» [13] и многих других нормативных правовых актов, как федерального, так и регионального уровня [14 – 22]. За счет средств федерального и регионального бюджетов, за последние 20 лет в автономном округе были реализованы федеральные и региональные целевые программы и подпрограммы по социально-экономическому развитию КМНС [23 – 29]. Примерной формой проекта соглашения о сотрудничестве между Правительством автономного округа и предприятиями топливно-энергетического комплекса включению в долгосрочные соглашения о сотрудничестве с предприятиями топливно-энергетического комплекса предусматриваются пункты, реализация которых направлена на сохранение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, предотвращение социальных конфликтов, сохранение традиционной среды обитания [30].

В целях выполнения мероприятий Государственной программы «Реализация региональной политики Ямало-Ненецкого автономного округа на 2014 - 2020 годы» [31], в 2015 году освоено 166252 тысячи рублей [32]. На государственную поддержку оленеводства, предусмотренную в соответствующей госпрограмме, на 2017 год запланированы расходы в сумме 595322 тыс. руб. [33]. Оленеводство, переработка продукции оленеводства, включая сбор, заготовку и выделку шкур, окостенелых рогов, пантов, эндокринных желез, мяса, субпродуктов, уже не одно десятилетие относятся к перечню приоритетных видов экономической деятельности, имеющих важное социально-экономическое значение для развития ЯНАО, и видов традиционной хозяйственной деятельности КМНС [34]. На 1 января 2016 года в автономном округе насчитывалось 733,7 тысяч голов домашнего северного оленя [35], что составляло 53% от общероссийской численности домашних северных оленей [36]. Таким образом, в ЯНАО за последние десятилетия сложилась сбалансированная, эффективная и практически проверенная правовая база и система поддержки самобытного социально-экономического и этнокультурного развития КМНС.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р [37], городской округ Салехард, Красноселькупский, Надымский, Приуральский, Пуровский, Тазовский, Шурышкарский и Ямальский районы, включены в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС, однако, как это ни парадоксально, ни одной ТТП в автономном округе не создано. Связано это, прежде всего, с тем, что образование ТТП в автономном округе, при определенных факторах и юридических рисках, может как значительно усилить

защищенность указанных этносов, так и полностью разрушить сложившиеся экономические и социально-партнерские отношения между представителями КМНС, их общественными объединениями, органами государственной власти и местного самоуправления, субъектами промышленной деятельности.

Причины юридических рисков в публичном управлении при образовании ТТП, имеют как правовой, так и не правовой (социальный, экономический и пр.), а так же объективный или субъективный характер, основными из которых, несомненно, является диспозитивность, несовершенство, нестабильность, противоречивость федерального законодательства, перманентное его изменение [38, 39, 40].

В частности, Федеральный закон № 49-ФЗ предусматривает, что образование ТТП федерального значения осуществляется решениями Правительства Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Правовой режим ТТП устанавливается положениями о ТТП, утвержденными, соответственно, уполномоченным Правительством Российской Федерации (далее – РФ) федеральным органом исполнительной власти. При этом указанный порядок образования ТТП федерального значения до настоящего времени не урегулирован. В ЯНАО 31 685,5 тыс. га (41,2 %) - земельные участки с категорией земель – земли лесного фонда и - 7 814,3 тыс. га (10,2 %) - земли с категорией земель – земли водного фонда, находятся в собственности РФ, что означает отсутствие даже потенциальной возможности образование ТТП регионального уровня на более чем половине автономного округа [8].

Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предусматривает для КМНС и их объединений, право безвозмездного пользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС 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 РФ. Однако, Земельный кодекс РФ [41] не имеет исключений для КМНС и их общин на земельные участки, по сравнению с другими гражданами и организациями. Право получить в безвозмездное пользование земельные участки в границах территорий традиционного природопользования Земельным кодексом РФ не предусмотрено. Это ставит коренные народы в неравноправное положение, так как традиционный образ жизни и хозяйствование, чаще всего, не дают возможности получить доходы, достаточные для приобретения земельных участков наравне с другими участниками торгов. Так, 2797,379 тыс. га. (9% земель сельхозназначения в автономном округе) – земли, уже предоставленные в аренду общинно-родовым хозяйствам КМНС [8].

Аналогичная правовая коллизия закреплена и в Федеральном законе от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [42] устанавливающего, что земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться общинам КМНС для осуществления сельскохозяйственного производства, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов лишь в аренду в порядке, установленном Земельным кодексом РФ.

Кроме того, формулировка «для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами» не согласуется положениями с Земельного кодекса РФ и Налогового кодекса РФ [43], предусматривающих «для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов», что представляет правовую коллизию федерального законодательства.

Положения Федерального закона № 49-ФЗ допускают возможность изъятия для государственных или муниципальных нужд земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ ТТП. При этом, в случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к КМНС и их общинам возмещаются убытки, причиненные таким изъятием, но на федеральном уровне общий порядок определения и возмещения таких убытков не определен. Более того, на ТТП для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, прокладки и эксплуатации линейных объектов транспортной, промышленной, энергетической инфраструктуры, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты, если это не нарушает правовой режим ТТП. Вместе с тем, именно эти объекты и нарушают указанный правовой режим и влияют на экологическую обстановку на ТТП.

На сегодняшний день, в субъектах РФ не создано ни одной ТТП федерального значения, но образовано 587 территорий традиционного природопользования регионального и местного значения (527 регионального значения. 60 местного значения). Однако, говорить о сложившейся правовой практике субъектов РФ по образованию, охране и использованию ТТП преждевременно либо не корректно, в связи с тем, что 518 ТТП были образованы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. № 397 [8], а не в соответствии с Федеральным законом № 49-ФЗ. С момента создания, в соответствии с указанным федеральным законом 69 ТТП (8 в Ненецком автономном округе, 1 в Иркутской области, - регионального значения; 1 в Томской области, 59 в Республики Саха (Якутия) – местного значения)

прошло не достаточно времени, чтобы можно было говорить о выявлении всех правовых и социально-экономических последствиях организации ТТП [44, 45].

Показательным является и то, что из всех субъектов РФ отнесенных к местам проживания и хозяйственной деятельности КМНС, лишь в одном урегулирован порядок проведения этнологической экспертизы при образовании ТТП [46, 47]. Проведено 7 этнологических экспертиз, а в официальный, предусмотренный федеральным законодательством кадастровый учет территорий традиционного природопользования, внесены сведения о 21 указанной территории (20 - в Республике Саха (Якутия), 1 – в Иркутской области) [8].

Определенной спецификой ЯНАО, является ведение отгонного, крупнотабунного оленеводства, для ведения которого необходимы значительные площади ТТП, и связанного с перекочевками субъектов оленеводства на значительные расстояния (от сотен до тысяч километров) по землям находящимся в различных формах собственности, находящихся в распоряжении нескольких пользователей, пересечением при перекочевках административных границ нескольких муниципальных образований, а также использованием одних и тех же пастбищ несколькими субъектами оленеводства.

Создание ТТП, с учетом факторов отгонного, крупнотабунного оленеводства и использованием пастбищ несколькими субъектами оленеводства, может привести к появлению территориальных и финансовых конфликтов между общинами КМНС, субъектами оленеводства, в чьих интересах будут созданы указанные территории, а также увеличению административной нагрузки на субъекты оленеводческой деятельности (в том числе и на частные оленеводческие хозяйства), по согласованию маршрутов календария, использованию пастбищ, появлению дополнительной финансовой нагрузки в форме своеобразной «земельной ренты» за их использование.

Так, в Эвенкийском автономном округе из-за невозможности выполнять требования федерального законодательства, в начале 2000-х годов, общины и хозяйственные организации сворачивали свою деятельность (из более сотни общин, оставалась 31 община). Причиной этому процессу, как отмечают специалисты, являлась необходимость ведения организационной, отчетной и отчетно-налоговой деятельности в более чем 15 различных федеральных и региональных надзорных и контролирующих органов и служб [48].

При принятии решения об организации ТТП необходимо также учитывать и юридические риски, связанные с образованием на этих землях общин КМНС. Федеральный закон от 20.07.2000г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» предусматривает права лиц, относящихся к КМНС на самоорганизацию по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры [49].

Но само создание ТТП, на основе общин КМНС, самоорганизованных по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам может привести к различным территориальным и социальным конфликтам, так как не все представители КМНС могут входить в указанные общины, относиться к определенным семье или роду, административно-территориально проживать в различных муниципальных образования, но при этом пользоваться спорными территориями в целях ведения традиционного образа жизни, хозяйствования.

Немаловажным является и то, что федеральный законодатель уравнил в правах как лиц, непосредственно относящихся к КМНС, так и лиц, не относящихся к малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущих такие же, как и малочисленные народы, традиционное природопользование и традиционный образ жизни, что не вполне соответствует целям и задачам по сохранению самобытного социально-экономического и культурного развития именно КМНС, как этноса, и допускает возможность образования ТТП и ведения хозяйственной деятельности на них, фактически без участия представителей КМНС. Так, в ряде субъектов РФ достаточно долгое время, промысловой охотой на территории общин занимались представители иных (не коренных) этносов, но имеющих справки, свидетельствующие о том, что они имеют те же права, что и коренные местные жители [48].

Для нивелирования указанных рисков, постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.02.2016 г. № 153-П[50]. По своей сути, они являются уполномоченными представителями КМНС, созданными для обеспечения регулярного и конструктивного взаимодействия лиц, постоянно проживающих на территории автономного округа и ведущих традиционный образ жизни КМНС, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, с органами местного самоуправления, органами государственной власти ЯНАО и предприятиями топливно – энергетического комплекса по решению вопросов в сфере защиты исконной среды обитания КМНС.

Вместе с тем, советы представителей КМНС в автономном округе при главах муниципальных образований не обладают государственно - властными полномочиями, а являются в большей степени совещательно-консультативным органом при главах муниципальных образований.

Кроме того, сам Федеральный закон от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» нуждается в определенной корректировке в плане уточнения порядка создания и деятельности общин как организационно-правовой формы некоммерческой организации. Поскольку названные общины должны признаваться юридическими лицами, регулирование порядка их создания и деятельности - прерогатива федерального законодателя. Из этого следует, что упомянутый порядок должен осуществляться в русле единого гражданского законодательства РФ. Общины КМНС, с гражданско-правовых позиций, представляют собой не особую разновидность некоммерческих корпораций, а потребительские кооперативы с паевыми отношениями участников, которые должны рассматриваться как разновидности коммерческих и некоммерческих корпоративных юридических лиц [51].

В автономном округе 1509,5 тыс.га. (2%) - земли особо охраняемых территорий и объектов, деятельность на которых регулируется в соответствии с Федеральным законом от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 09.11.2004 г. № 69-ЗАО «Об особо охраняемых природных территориях Ямало-Ненецкого автономного округа» [52, 53]. При этом особо охраняемые природные территории имеют более высокий уровень государственного контроля и защиты от негативного воздействия деятельности субъектов промышленности, чем ТТП, и создание на указанных землях ТТП в значительной степени увеличит экологическую нагрузку на природные ресурсы, что абсолютно не соответствует целям и задачам, указанным в Федеральном законе № 49-ФЗ. Наоборот, положениями, устанавливающими правовой статус особо охраняемых природных территорий в ЯНАО лицам из числа КМНС, чье существование и доходы полностью или частично основаны на видах традиционной хозяйственной деятельности, без оформления письменного разрешения разрешается: охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности КМНС; оленеводство; рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности КМНС; заготовка пищевых лесных ресурсов; въезд (проезд) и стоянка автотранспорта, судов и иных механических транспортных средств, установка национальных традиционных жилищ (чумов), связанных с осуществлением разрешенных видов традиционной хозяйственной деятельности КМНС.

Кроме перечисленных факторов несовершенства федерального законодательства существует ряд объективных обстоятельств, влияющих на возможность образования ТТП в автономном округе. В соответствии с Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 05.05.2010 № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе» режим ТТП не может быть установлен, если: территория предоставлена другим субъектам традиционного природопользования; территория отнесена к иным видам особо охраняемых территорий, предусмотренных федеральным законодательством; в заявленных границах ТТП юридические лица осуществляют в установленном законодательством порядке деятельность, не связанную с традиционным природопользованием и традиционным образом жизни КМНС; на территории находятся участки недр федерального значения; осуществление видов традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности на территории не соответствует планируемому использованию данной территории в соответствии с документами территориального планирования РФ, ЯНАО, муниципальных образований автономного округа.

Из 76925,0 тыс. га площади автономного округа 31685,5 тыс. га (41,2 %) - земли лесного фонда, находящиеся в собственности РФ; 7814,3 тыс. га (10,2%) - земли водного фонда, находятся в собственности РФ; 212,6 тыс. га (0,3%) - земли населённых пунктов; 1509,5 тыс. га (2%) - земли особо охраняемых территорий и объектов; 4975,1 тыс. га (6,5%) - земли запаса; 196,6 тыс. га (0,3%) - земли промышленности и иного специального назначения; 30531,4 тыс. га (39,7%) - земли сельскохозяйственного назначения; 137,889 тыс. га (менее 1%) - площадь неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения; 2 797,379 тыс. га (9% земель сельхозназначения) – земли, предоставленные в аренду общинно-родовым хозяйствам КМНС [8].

Таким образом, практически отсутствует возможность образования ТТП без изменения назначения и собственников земель в автономном округе, а учитывая сложность и стоимость геодезических, картографических работ и сумм компенсации при изъятии земель у собственников, расходы на создание ТТП могут в несколько раз превысить суммы денежных средств, выделяемых из бюджета автономного округа, в целях сохранения самобытного социально-экономического и культурного развития КМНС, агропромышленного комплекса, общин и иных общественных объединений лиц из числа КМНС.

Необходимо учитывать и то, что объекты линейной инфраструктуры нефтегазовой промышленности имеют большую протяженность и проходят через административные границы нескольких муниципальных образований, земли различных категорий и назначения, земли, находящиеся у различных собственников и пользователей, что требует для их создания, эксплуатации и обслуживания, согласование и получение установленных законодательством разрешений, лицензий и экспертиз с

достаточно большим числом органов государственной власти, как федерального так и регионального уровня, органами местного самоуправления, собственниками и пользователями земельных участков, а создание ТТП будет являться своеобразным «административным барьером», требующим дополнительных согласований с уполномоченными представителями КМНС, ведущими хозяйственную деятельность на данных землях, что, несомненно, является дополнительной административной и финансовой нагрузкой на предприятия нефтегазового комплекса и не способствует инвестиционной привлекательности региона, а также уменьшению сроков создания объектов линейной и промышленной инфраструктуры.

В дополнение к перечисленным юридическим рискам и объективным обстоятельствам, влияющим на возможность образования ТТП в автономном округе, необходимо добавить и субъективный фактор, связанный с правовой неграмотностью и существующим правовым нигилизмом в отношении федерального и регионального законодательства, регулирующего вопросы сохранения самобытного социально-экономического и культурного развития КМНС. С одной стороны, существует непонимание представителями КМНС сути законодательства, регламентирующего их образ жизни, но перекраивающего веками сложившийся уклад жизнедеятельности и жизнеобеспечения, с другой стороны, одни и те же законы позволяют ряду лиц бесконтрольно действовать и хозяйствовать в местах исконного обитания КМНС [48].

Низкую востребованность в создании ТТП подтверждают и факты низкой инициативности по их созданию. Так, согласно постановлению Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 24.06.2010 № 90-П [54], постановлению Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.12.2012 № 1069-П [55], в период с 2011 по 2015 годы по вопросам создания территорий традиционного природопользования регионального значения поступило 21 обращение, в период с 2001 по 2010 годы обращений не зафиксировано [8].

Таким образом, с учетом имеющегося немногочисленного опыта субъектов РФ по образованию ТТП, в соответствии с Федеральным законом № 49-ФЗ, оценкой юридических рисков в публичном управлении ТТП, а также объективных и субъективных факторов и обстоятельств, влияющих на правовые и социально-экономические последствия организации ТТП в автономном округе, образование территорий традиционного природопользования КМНС регионального значения в автономном округе, в целях сохранения традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности КМНС, занятых в отгонном оленеводстве, практически не возможно. Кроме того, образование ТТП регионального значения, может послужить определенным катализатором процессов разрушения существующей системы гарантий и социальной защиты направленной на этнокультурное сохранение и развитие КМНС, сохранение традиционного уклада и традиционной хозяйственной деятельности данных этносов.

Наиболее востребованным и перспективным, в существующей ситуации, является деятельность по созданию ТТП местного значения, решающих локальные проблемы сохранения и развития самобытной культуры, традиционных видов хозяйственной деятельности КМНС.

Литература

1. Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. Обряды, обычаи, ритуалы, традиции, мифы, нормы морали, нормы права: монография / С. Н. Харючи, К. Г. Филант, И. Ю. Антонов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 250-251.
2. *Рябкова О. В., Козельчук Т. В.* Децентрализованные заготовки продуктов питания в Ямало-Ненецком национальном округе в годы Великой Отечественной Войны // Научный вестник Ямало-Ненецкого автономного округа. № 3 (92). Салехард, 2016. С. 59-60.
3. *Андриченко Л. В.* Правовая регламентация статуса коренных малочисленных народов Севера России // Российская Арктика - территория права: альманах / Т. Я. Хабриева, Д. Н. Кобылкин, В. П. Емельянец и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева. М.: ИЗиСП; Салехард: Администрация Ямало-Ненецкого автономного округа. Юриспруденция, 2014. С. 243-261.
4. *Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / Монография. М.: Инфра-М, 2010. 560 с.
5. *Харючи С. Н.* Правовые проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера России. Автореф. дис...канд. юр. наук. Тюмень, 2009. С. 3-4.
6. *Удалова И. В.* Ориентация на традиционный образ жизни как основа сохранения коренных малочисленных народов Севера // Регионы России для устойчивого развития: Образование и культура народов Российской Федерации. / Сб. статей и выступлений. Новосибирск: Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, 2010. С. 994-953.
7. По данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ямало-Ненецкому автономному округу. [Электронный ресурс]. Режим доступа:

http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/population/ (дата обращения: 10.12.2016).

8. По информации подготовленной департаментом по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа и департаментом природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа к Докладу о создании территорий традиционного природопользования в Ямало-Ненецком автономном округе. Вх. № 1001-16/2062 от 29.11.2016 г. в ГКУ ЯНАО «Научный центр изучения Арктики».
9. Федеральный закон от 07.05.2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
10. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 05.05.2010 г. № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования в Ямало-Ненецком автономном округе» // СПС КонсультантПлюс. Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
11. Федеральный закон от 30.04.1999г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
12. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998г. № 56-ЗАО // СПС КонсультантПлюс.
13. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 02.03.2016 г. № 1-ЗАО «О гарантиях прав лиц, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // СПС КонсультантПлюс.
14. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.10.1997 г. № 39 «О регулировании земельных отношений в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС КонсультантПлюс.
15. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2005 г. № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС КонсультантПлюс.
16. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.06.2001 г. № 45-ЗАО «О перечне труднодоступных, отдаленных местностей и территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // СПС КонсультантПлюс.
17. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.06.2016 г. № 34-ЗАО «Об оленеводстве в Ямало-Ненецком автономном округе» // «Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа». № 4. Май-июнь. Салехард, 2016.
18. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 20.11.2007 г. № 143-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по поддержке факторий, доставке товаров на фактории, обеспечению дровами тундрового населения из числа коренных малочисленных народов Севера» // СПС КонсультантПлюс.
19. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2005 г. № 113-ЗАО «О факториях в Ямало-Ненецком автономном округе» // СПС КонсультантПлюс.
20. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 24.12.2012 г. № 160-ЗАО «О государственной поддержке агропромышленного комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС КонсультантПлюс.
21. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 05.04.2010 г. № 48-ЗАО «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС КонсультантПлюс.
22. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 03.10.2007 г. № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» // СПС КонсультантПлюс.
23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 г. № 132-р // СПС КонсультантПлюс.
24. Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2012 г. № 1906-р // СПС КонсультантПлюс.
25. Закон ЯНАО от 03.12.2007г. № 111-ЗАО «Об окружной целевой программе «Культура, язык, традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2008 - 2011 годы» // СПС КонсультантПлюс.
26. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 23.12.2011 г. № 1007-п «Об утверждении окружной долгосрочной целевой программы «Сохранение традиционного образа жизни, культуры и языка коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2012 - 2015 годы» // СПС КонсультантПлюс.

27. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 11.06.2009 г. № 311-А «Об утверждении окружной долгосрочной целевой программы «Культура, язык, традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа на 2008 - 2011 годы» // СПС КонсультантПлюс.
28. Постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 10.05.2000 г. № 317 «Об утверждении окружной Программы «Обеспечение жильем граждан из числа коренных малочисленных народов Севера на 2000 - 2005 годы» // СПС КонсультантПлюс.
29. Постановление Законодательного Собрания ЯНАО от 09.12.2009 г. № 1996 «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС КонсультантПлюс.
30. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 12.05.2011 г. № 258-П «О порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа при разработке, заключении и реализации соглашений о сотрудничестве между Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа и предприятиями топливно-энергетического комплекса» // СПС КонсультантПлюс.
31. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.12.2013 года № 1145-П «Об утверждении Государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Реализация региональной политики Ямало-Ненецкого автономного округа на 2014 - 2020 годы» // СПС КонсультантПлюс.
32. Информация о результатах деятельности департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа в 2015 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.dkmsn.ru/departament/dronnd/> (дата обращения: 10.12.2016).
33. Постановление Правительства ЯНАО от 26.11.2013 № 964-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие агропромышленного комплекса, рыбного хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2014 - 2020 годы» // СПС КонсультантПлюс.
34. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 25.11.2015 г. № 100-ЗАО «Об окружном бюджете на 2016 год» // Красный Север. Спецвыпуск. № 88. Салехард, 27.11.2015 (Закон, приложения 1-10, приложение 11 (начало)).
35. По информации департамента агропромышленного комплекса, торговли и продовольствия Ямало-Ненецкого автономного округа к Докладу о создании территорий традиционного природопользования в Ямало-Ненецком автономном округе. Вх. № 1001-16/2062 от 29.11.2016 г. в ГКУ ЯНАО «Научный центр изучения Арктики».
36. Зуев С. М. Оленеводство в Ямало-Ненецком автономном округе: перспективы и проблемы // Научный вестник Ямало-Ненецкого автономного округа. № 3 (88). Салехард, 2015. С. 103.
37. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.05.2009г. № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности» // СПС КонсультантПлюс.
38. Киреев В. В. Конституционные риски: проблемы правовой теории и политической практики // Конституционное и муниципальное право, 2013. № 3. С. 24–27.
39. Шахбазян А. А. Понятие и значение правовых рисков в гражданском праве и способы их минимизации // Российский юридический журнал, 2011. № 5. С. 132.
40. Государство созидающие: юридическая модель и современные риски / Борисов Г. А., Комаров И. М., Кучин О. С., Мархгейм А. Н., Нифанов А. Н., Новикова А. Е., Носков В. А., Тонков Е. Е. М.: Юрлитинформ.: Сер. Теория и история государства и права, 2016. С. 416.
41. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
42. Федеральный закон от 24.07.2002г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СПС КонсультантПлюс.
43. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
44. Письма органов государственной власти Иркутской области, Томской области, Хабаровского края, Амурской области, Республики Саха (Якутия) к информации, подготовленной департаментом по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа и департаментом природно-ресурсного регулирования, лесных отношений и развития нефтегазового комплекса Ямало-Ненецкого автономного округа к Докладу о создании территорий традиционного природопользования в Ямало-Ненецком автономном округе. Вх. № 1001-16/2062 от 29.11.2016 г.
45. Указ Президента Российской Федерации от 22.04.1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера» // СПС КонсультантПлюс.

46. Закон Республики Саха (Якутия) от 14.04.2010 г. 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // СПС КонсультантПлюс.
47. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 06.09.2011 г. № 428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов» // СПС КонсультантПлюс.
48. *Попова Н. Н.* Правовые риски в системе публичного управления территориями традиционного природопользования малочисленных народов // Правовые риски в системе публичного управления: коллективная монография / под науч. ред. В. И. Авдийского, М. А. Лапиной; Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. М.: ОТ и ДО, 2014. С. 135-148.
49. Федеральный закон от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
50. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.02.2016 г. № 153-П «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
51. Кодификация российского частного права 2015 / В. В. Витрянский, С. Ю. Головина, Б. М. Гонгало и др.; под ред. П. В. Крашенинникова. М.: Статут, 2015. 447с.
52. Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СПС КонсультантПлюс.
53. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 09.11.2004 г. № 69-ЗАО «Об особо охраняемых природных территориях Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС КонсультантПлюс.
54. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 24.06.2010 г. № 90-П «О департаменте по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС КонсультантПлюс.
55. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.12.2012 г. № 1069-П «Об утверждении Административного регламента департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа по предоставлению государственной услуги «Рассмотрение обращений об образовании территории традиционного природопользования регионального значения» уполномоченным исполнительным органом государственной власти автономного округа по предоставлению государственной услуги «Рассмотрение обращений об образовании территории традиционного природопользования регионального значения» // СПС КонсультантПлюс.