

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА РАН

А.А. ТРАНИН

**ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОГО СЕВЕРА (ПРОБЛЕМЫ
И ПЕРСПЕКТИВЫ).**

Ответственный редактор
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
М.М. Бринчук

МОСКВА
2010

Оглавление

| | |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 3 |
| ГЛАВА 1. ОБЩИЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ | 7 |
| 1.1. КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ (ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)..... | 7 |
| 1.2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА. | 22 |
| 1.3. ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИИ И ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ. | 32 |
| Глава 2. ОТЕЧЕСТВЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ..... | 40 |
| 2.1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕРРИТОРИЯХ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ. | 40 |
| 2.2. ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ..... | 58 |
| 2.3. ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ И ИХ МЕСТО В СИСТЕМЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ. | 70 |
| ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРАДИЦИОННОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ..... | 79 |

Введение

Современный мир переполнен проблемами: экономический и финансовый кризис, экологические проблемы, связанные с потеплением климата, борьбой с отходами производства и потребления и т.д. В ряду этих серьезных и важных проблем особое и самостоятельное место занимают проблемы сохранения и развития территорий проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Россия, пожалуй, единственная страна, которая, несмотря на зигзаги истории, смогла сохранить малочисленные народы с их традиционным образом жизни и традиционными формами хозяйствования в их классическом виде. Но, с другой стороны, в силу именно этого образа жизни и традиционных форм хозяйствования эти народы оказались сегодня на грани исчезновения. Как подчеркивалось на 1V съезде коренных малочисленных народов, в таком положении оказались 12 из 40 малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока¹.

Их культура, язык, обычаи и традиционные виды хозяйствования составляют особую нишу современной цивилизации, которую последняя пытается адаптировать и интегрировать в рамки нынешней жизни различными способами и в различных вариантах. Иногда это в той или иной степени удается в некоторых странах, но в большинстве случаев «усилиями» промышленных компаний и политическими приоритетами судьба коренных малочисленных народов различных стран ставится под вопрос.

Природа для коренных малочисленных народов - не просто ресурс традиционного жизнеобеспечения, это среда их обитания, их жизни в исторически сложившемся ареале, в пределах которого эти народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность, который влияет на их самоидентификацию и образ жизни. Весь исторический опыт коренных малочисленных народов показывает, что традиционные формы природопользования способствовали сбережению для человеческой цивилизации ценнейших в природном отношении огромных экосистем Севера. И именно эти народы острее чувствуют дисбаланс, вносимый в их жизнь промышленной цивилизацией. Веками они пасли оленей на своей территории, но с приходом горнорудных компаний они остались без пастбищ, а значит – без будущего для своих детей. Одни и те же проблемы характерны для многих коренных малочисленных народов Севера: низкий уровень жизни населения северных территорий, безработица, негативные последствия промышленного освоения территорий традиционного проживания и традиционного образа жизни и хозяйствования этих народов, снижение интереса и возможностей сохранения культуры и родных языков.

Вынужденная ассимиляция малочисленных народов в общемировой процесс развития цивилизации оставляет мало шансов для сохранения многих этносов в

¹ См. Зеленый мир. №15-16. 2002. с.9

различных уголках мира. На их поддержку, сохранение исторических корней, самобытной жизни и хозяйствования направляются усилия международных и национальных государственных организаций, различных общественных ассоциаций и обществ.

В 2004 г. закончилось Первое Десятилетие коренных народов мира под эгидой ООН, близится к концу и Второе Десятилетие коренных народов мира. Какие изменения в положении этих народов произошли за этот период? Определенные сдвиги в решении указанных проблем существуют, но весьма скромные. Наиболее важные аспекты правового регулирования жизни и хозяйственной деятельности этих народов, сохранение исконной среды обитания и создание территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов требуют активизации нормотворческой деятельности государств, на территориях которых проживают эти народы. В водовороте проблем современной жизни вопросы сохранения и развития коренных малочисленных народов порой отходят, к сожалению, на второй план. Фактически в этом направлении сделаны лишь первые шаги, в то время как еще остается много нерешенных проблем, в том числе проблем реализации прав коренных малочисленных народов на пользование землей и другими природными ресурсами. Это нашло подтверждение в Декларации о правах коренных народов, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 13 сентября 2007 г.², которая признает особую духовную связь этих народов с традиционно принадлежащими им землями, территориями, водами и другими ресурсами (ст. 25) и исходит из того, что коренные народы имеют право на указанные земли и ресурсы (ч.1 ст.26).

Конституция Российской Федерации выделяет коренные малочисленные народы в качестве самостоятельного субъекта права, гарантируя им права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст.69). При этом она управомочивает Российскую Федерацию и ее субъекты защищать исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных этнических общностей (п.«м» ч.1 ст.72). Эти конституционные нормы создают важные предпосылки для защиты прав коренных малочисленных народов, развития соответствующего законодательства.

Вместе с тем, в Российской Федерации вопросы взаимодействия государства, бизнеса и населения на экономическом пространстве северных и дальневосточных территорий, где в основном проживают коренные малочисленные народы, в последние годы приобретают все большую остроту и актуальность. Это связано в первую очередь с тем, что экономика этих регионов ориентирована, в основном, на эксплуатацию природных ресурсов, цена на которые зависит от конъюнктуры мирового рынка, а главная особенность заключается в освоении так называемых «белых пятен», где проживают коренные малочисленные народы, где отсутствует инфраструктура, транспортные коммуникации. Это накладывает особую ответственность на бизнес – сообщество, так как в сжатые сроки требуется решить проблемы пространственного обустройства обширных территорий.

² [http://www.un.org | esa| socdev| inpfi| en| declaration| html](http://www.un.org/esa/socdev/inpfi/en/declaration.html)

При этом государства, проводящие активную социальную политику, регулируют отношения с бизнесом через налоговое, трудовое законодательство, экологическое право, природоресурсное законодательство, предписывают ему определенные правила поведения, а не только рассчитывая на сознательность и благотворительность промышленных компаний. Поскольку в Конституции Российской Федерации содержится положение о том, что Россия является социальным государством, власть обязана создать соответствующее правовое поле для осуществления политики, направленной в том числе и на освоение территорий проживания и хозяйствования малочисленных народов, при этом соблюдая в максимальной степени интересы этих народов.

Необходимо подчеркнуть, что особую специфику имеет проблема взаимоотношений хозяйствующих субъектов, занимающихся освоением природных ресурсов, с коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока, чья этническая самоидентификация напрямую связана с традиционным природопользованием, традиционным образом жизни, подвергающимся наибольшим трансформациям при масштабном освоении природных ресурсов их территорий. Важнейшими аспектами этой проблемы являются выделение и юридическое оформление территорий традиционного природопользования, разработка порядка возмещения ущерба и компенсационных мероприятий, обязательная и жесткая регламентация поведения персонала добывающих компаний в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Это обстоятельство особенно важно, поскольку действующее российское законодательство объявило территории традиционного природопользования особо охраняемыми природными территориями, правовой режим которых достаточно строг, тем более с учетом уязвимости северных экосистем. Кроме того, следует признать, что в России десятилетиями развитие системы особо охраняемых природных территорий осуществлялось без реального учета практических интересов регионов, что создавало (и создает до сих пор) основу для бесчисленных конфликтов на всем протяжении истории заповедного дела, связанных главным образом с попытками отторжения природных участков от этих территорий либо вовлечение их в нежелательное хозяйственное пользование. При этом забывается, что лишь по своей форме особо охраняемые природные территории выглядят как «пассивная» форма охраны природы. На самом деле они выступают как регуляторы экологического равновесия – одна из самых эффективных форм природопользования³. Немалую роль играет фактор социальной значимости природной территории, особенно в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

В данном конкретном случае, когда речь идет о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов в качестве особо охраняемых природных территорий, режим природопользования должен быть экологически

³ Опыт и перспективы интеграции охраняемых природных территорий в социально-экономическое развитие регионов России. Сб. материалов. М. 2001. с.93

обоснованным, социально приемлемым и экономически эффективным. Но, как показывает практика, значительную сложность представляет собой реализация этих условий. Задача состоит в том, чтобы направить процесс развития территорий традиционного природопользования в экологически безопасное русло, попытаться эти территории интегрировать в различные сферы жизни коренных малочисленных народов, особенно северных регионов, пока их грубо не интегрировали исключительно в производственную сферу. Трудности правового плана вызваны несогласованностью отраслевого федерального и регионального законодательства, затянувшейся процедурой выработки статуса, режима и, особенно, территориальных границ территорий традиционного природопользования.

Уже давно стало очевидным, что исконные территории и формы традиционного природопользования коренных малочисленных народов - это основа жизнедеятельности и выживания малочисленных этносов и создание соответствующих условий реализации прав этих народов на достойное существование должны ставиться во главу угла при решении любых экономических задач освоения территорий традиционного проживания и традиционного природопользования этих народов.

Эти и многие другие вопросы попытаемся осветить в настоящем исследовании.

ГЛАВА 1. ОБЩИЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

1.1. КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ (ОТЕЧЕСТВЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ).

На Земле живет около пяти тысяч народностей, ведущих племенной образ жизни и занимающихся традиционным природопользованием. Их общее население составляет около 300 млн. человек. В настоящее время они населяют и идентифицируют для себя как свои коренные земли, по крайней мере, 20 % всей земной поверхности. Территории, на которых коренные народы занимались охотой, рыболовством и скотоводством, и занимаются до сих пор, потенциально могут служить базой для традиционного природопользования.

Поэтому в ряде многонациональных и многоконфессиональных стран (в число которых входит Россия) имеется ряд специфических проблем взаимодействия с местным коренным населением по поводу сохранения традиционного образа жизни и традиционного природопользования, а также создания особых условий при разрешении возможных конфликтов между коренными народами и природоохранными интересами государства.

Жизнеобеспечение этих народов напрямую зависит от состояния природных ресурсов и территорий, не затронутых промышленным освоением. В этой связи весьма актуальной и перспективной задачей является воплощение и развитие идеи взаимовыгодного сочетания системы охраняемых территорий и интересов коренных малочисленных народов в столь гуманной и важной политической задаче общепланетарного уровня, как выживание коренных малочисленных народов, поднимает ее социальный статус и престиж, делает ее равноправным партнером в социуме на всех уровнях как компонента устойчивого развития общества.

В настоящее время в Российской Федерации проживает 40 коренных малочисленных народов общей численностью около 270 тысяч человек.

Проблемы восстановления и поддержания природо-ресурсного потенциала и системы регулирования его использования, проблемы хозяйственного развития территорий проживания коренных малочисленных народов, проблемы занятости и социального развития в сочетании с традиционным укладом жизни составляют единый взаимосвязанный комплекс задач. Важным условием их решения является обеспечение устойчивого социально-экономического развития этих территорий без ущемления прав и свобод проживающих на них народов.

На сегодня становится весьма актуальной проблема сохранения культур, традиционного образа жизни и традиционного природопользования малочисленных этносов и самих этих этносов, что в эпоху глобализации, пожалуй, одна из самых болезненных.

Достаточно серьезно она стоит и для коренных малочисленных народов России. С одной стороны, весьма интенсивно развивается законодательная база, гипотетически декларируя возможность сохранения традиционного образа жизни и традиционного природопользования этих народов, тратятся немалые средства, чтобы поддержать традиционные для этих народов виды деятельности (оленоводство, рыбный и пушной промыслы, национальные ремесла и т.п.). С другой стороны, пока нереально запретить развиваться топливно-энергетическим компаниям и другим недропользователям, которые являются главными «поставщиками» валюты в бюджет, но при этом вытесняют аборигенов с мест, где на протяжении столетий те вели привычный образ жизни и хозяйствования, формировали свои материальные и духовные культуры.

Законодательные акты федерального и регионального уровня, которые приняты за последние годы, к сожалению, пока не могут быть реализованы в полной мере. Отсутствие подзаконных нормативно-правовых актов препятствует реализации коренными народами своих прав, закрепленных в Конституции РФ и соответствующих федеральных законах.

Так, при отсутствии Положения о территориях традиционного природопользования (далее – ТТП) федерального значения, которое должно быть утверждено Правительством РФ, коренные малочисленные народы не могут реализовать свое право на образование ТТП, гарантированное Федеральным законом от 7 мая 2001 г. №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»⁴.

Первое определение традиционного природопользования в федеральном законодательстве дано в 1996 г. в ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации»⁵: «Традиционное природопользование - исторически сложившиеся способы освоения окружающей природной среды на основе долговременного, экологически сбалансированного пользования, главным образом, возобновляемыми природными ресурсами без подрыва способности к устойчивому воспроизводству и снижения разнообразия природных ресурсов».

Понятие «территории традиционного природопользования» впервые в нормативных актах Российской Федерации упоминается в Указе Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера»⁶: «Определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием; определить границы территорий для традиционных

⁴ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

⁵ Утратил силу в связи с принятием ФЗ от 22.08.2004г. № 122 ФЗ

⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст.1009.

видов хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера с целью обеспечения неистощительного природопользования».

Эти нормативные акты указывали на то, что ТТП рассматривались одновременно как основа жизнеобеспечения коренных малочисленных народов и как территории с особым режимом использования и охраны природных ресурсов, направленным на сохранение биоразнообразия.

Дальнейшее развитие ТТП получили в ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (1995 г)⁷, где они включены в разделы, определяющие режим ООПТ, дающие возможность использования определенных частей ООПТ, организуемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, для традиционной хозяйственной деятельности.

Этот подход к ТТП был развит в ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁸, где в ст.4 прямо указано, что одной из целей образования ТТП является «сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия».

За эти годы достаточно активно развивалось региональное законодательство. Были приняты законы о семейно-родовых общинах, семейно-родовых угодьях. Однако, к сожалению, в региональных законодательных актах о территориях традиционного природопользования природоохранной составляющей при определении статуса ТТП уделялось мало внимания. Земли коренных народов рассматривались прежде всего как земли для ведения традиционной хозяйственной деятельности, соответственно, в этих актах не было норм, направленных на охрану биологического разнообразия данных территорий с участием самих коренных народов, или эти нормы были недостаточны. Это сразу сказалось на практике. Многие так называемые родовые угодья или их части различными способами ушли под промышленное освоение ресурсов недр.

Опыт последнего десятилетия показал, что, к сожалению, природоохранный компонент образования и развития территорий традиционного природопользования на региональном уровне недооценивается и нужна государственная стратегия как в образовании ТТП, так и в использовании и охране природных ресурсов этих территорий.

Как правило, это – наиболее девственные участки, не разрушенные индустриальной цивилизацией и поэтому имеющие наиболее высокую природную ценность.

Вместе с тем, с одной стороны, территории традиционного проживания и традиционного природопользования коренных народов часто совпадают или пересекаются с существующими или организуемыми особо охраняемыми территориями, с другой стороны, в России эти территории (ТТП) часто совпадают с зонами разрабатываемых и разведываемых ресурсов недр.

⁷ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

⁸ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

Современная ситуация требует создания предпосылок превращения коренных малочисленных народов в реальных субъектов экономических и социальных отношений, в связи с чем необходимо создание такого механизма, который бы обеспечил непосредственное участие самих народов в выработке, принятии и реализации решений, определяющих их настоящее и будущее.

Однако сегодня при достаточном общественном, научном внимании к вопросу о защите территорий традиционного природопользования, особо охраняемых природных территорий, происходит процесс стагнации и деградации в законодательных решениях. Упразднено «Положение о статусе родового угодья в Ханты-Мансийском автономном округе»; понятие «родового угодья» исчезает из научного и прикладного лексикона; многие родовые угодья потеряли своих хозяев и не обрели новых; желающие вернуться в свою исконную среду не имеют такой возможности. Подобная ситуация складывается и в других регионах России.

Озабоченность сложившейся ситуацией подвигла Правительство РФ к разработке и принятию Концепции федеральной целевой программы о состоянии и перспективах экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2007 г.⁹.

В процессе реализации Программы предполагается сформулировать необходимые условия для сбалансированного и устойчивого развития территорий проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, создать условия, способствующие преодолению противоречий между традиционными отраслями хозяйствования и промышленным освоением северных территорий, сохранению естественной природной среды.

При формировании комплекса мероприятий определена роль государства в регулировании отношений коренных малочисленных народов и промышленных компаний – недропользователей в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов. Также определяются меры государственной поддержки из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что целью Программы является обеспечение устойчивого социально-экономического развития территорий проживания коренных малочисленных народов, существенное повышение уровня их жизни и улучшения всей системы жизнеобеспечения на основе рационального природопользования, технико – технологического совершенствования традиционных отраслей хозяйства, социальной сферы, культуры и быта, подготовки и переподготовки соответствующих кадров из числа коренных малочисленных народов, совершенствование государственной поддержки.

В связи с указанными целями определяются и задачи Программы, суть которых состоит в том, чтобы подтянуть до современного уровня жизнеобеспечение коренных малочисленных народов. В частности, речь идет о технико – технологическом оснащении

⁹ СЗ РФ. 2007. № 4811. Ст. 6029.

традиционных видов хозяйственной деятельности; об организации перерабатывающих производств в районах проживания этих народов; создании системы заготовок, материально-технического обеспечения и сбыта продукции; обеспечении факторийных форм торговли и товарообмена, а также других форм сельской кооперации; обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия этих народов; создании системы медицинского обслуживания на основе современных технологий, модернизации жилищно-коммунального обслуживания и др.

Масштабность целей и задач Программы вселяют некоторый оптимизм, однако опыт последних десятилетий не дает особых оснований для перспектив резкой переориентации промышленных компаний на экологически цивилизованную деятельность, позволяющую сохранить естественную среду обитания коренных малочисленных народов и их традиционное природопользование.

Одним из условий успешного развития коренных малочисленных народов может быть только их полное материальное самообеспечение. Это возможно в результате подъема традиционных отраслей хозяйства и образа жизни на современный технико-технологический и организационный уровень с использованием сложившихся и проверенных многовековым опытом условий хозяйственной жизни, изменений в сфере воспитания и образования, культурно – досуговой, семейно-бытовой сферах с целью сохранения и развития национальной культуры, этнического самосознания.

Поэтому в последние годы интенсивно ведется поиск форм организации территорий проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов, позволяющих учесть указанные требования.

Со времени принятия Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» (1995 г) в субъектах Российской Федерации было введено около 100 различных категорий ООПТ, что связано с учетом местных природных, социальных, культурных и религиозных традиций и полностью соответствует концепции федерализма и совместного ведения по данному вопросу (включая законодательство об ООПТ; ст.72 Конституции РФ). В связи с этим нельзя принять позицию, направленную на установление исчерпывающего перечня ООПТ. Это приведет к девальвации основной идеи формирования систем охраняемых территорий и права субъектов Федерации на развитие регионального законодательства в данной сфере. Необоснованно прекратится и перечеркнется позитивная практика последних 10 лет по формированию региональных систем ООПТ различных категорий.

Применительно к нашему исследованию это касается таких региональных категорий ООПТ, как, например, этноприродные гарки (Республика Тыва, Республика Хакассия, Республика Алтай и др.)

Несомненно, сохранение открытого перечня ООПТ и возможность законодательного введения новых категорий представляется наиболее отвечающим потребностям сложившейся практики и позволит сохранить не только построенную уникальную систему ООПТ, но и создать предпосылки для гармоничного сочетания отдельных категорий ООПТ

и территорий проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Согласно действующему законодательству основная цель создания ТТП, этнических охраняемых территорий – сохранение природной среды, культуры, языка; сохранение и развитие традиционного природопользования как экономической базы выживания малочисленных этносов в условиях промышленного освоения Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Одной из организационных форм «партнерского» взаимодействия между территориями традиционного природопользования и ООПТ могли бы стать этноприродные парки.

Схема устройства этноприродного парка, предлагаемая некоторыми учеными¹⁰, на наш взгляд, весьма перспективна и представляет определенный интерес. По своей структуре это – некий симбиоз национального парка и ТТП, тем более, что действующим законодательством о ТТП последние «с учетом особенностей правового режима» относятся к особо охраняемым природным территориям. При соответствующем зонировании это согласованное сочетание обеих категорий (ТТП и национального или природного парка) вполне может отвечать многим вышеуказанным требованиям. Основная цель закона о ТТП заключается в том, чтобы вывести территории традиционного природопользования из гражданского оборота, чтобы они были исключены из сферы купли – продажи, наследования, дарения, аренды и, тем самым, были сохранены для будущих поколений общины. Традиционное природопользование в соответствии с названным законом рассматривается как исторически сложившееся и обеспечивающее устойчивое природопользование ресурсами коренными малочисленными народами. Как правило, к нему относятся такие виды деятельности, как оленеводство, морской, зверобойный и охотничий промыслы, рыболовство, собирательство дикоросов и др., каждый из которых, по принятым международным нормам, должен регулироваться соответствующим законодательным актом (актами).

К сожалению, целый ряд норм в современном российском законодательстве в отношении прав коренных малочисленных народов на осуществление традиционного природопользования упущен¹¹. Не урегулированы все аспекты, связанные с проблемой сохранения

редких видов животных и растений, входящих в федеральные и региональные списки Красных книг: в ряде регионов коренные малочисленные народы будут постоянно оказываться нарушителями ряда природоохранных законов. Требуется регулирования проблема ООПТ и традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Опыт разрешения конфликта в связи с созданием Командорского заповедника, проблемы

¹⁰ Рянский Ф.Н. Экологическое состояние природной среды // Зеленый мир. 2008. № 3-4 (Экологическое досье. 2008. № 1. С.30)

¹¹ Подробнее см.: Тишков А.А.: Судьба российского законодательства по защите прав коренных малочисленных народов Севера: комментарии у разбитого корыта // <http://www.biodat.ru/dok/lib/tichkov1.htm> 11.05.2006 (просмотрено 01.04.2010).

ведения традиционного природопользования на Таймыре, острове Врангеля, Тыдане, на Дальнем Востоке, где созданы заповедники, включающие «исконную среду обитания» коренных малочисленных народов, позволяет считать необходимым разработку новых целевых законодательных регламентов. Возможно, считает А.А. Тишков, статус национального парка здесь был бы более уместен. Считаем возможным поддержать эту точку зрения, поскольку при соответствующем зонировании территории национального парка и взаимного согласования администрации парка и общин коренных малочисленных народов о территориях традиционного природопользования этих народов, такой выход решения проблемы может быть найден. Тем более, что ст. 15 и 24 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» предоставляют такую возможность.

Так исторически сложилось, что судьба коренных малочисленных народов, особенно проживающих на своих исконных территориях в северных широтах, круто изменилась в последние десятилетия в связи с крупномасштабным промышленным освоением их территорий. Каждая страна имеет свои традиции, исторический опыт, а также социальную специфику, влияющие на создание определенных условий сохранения традиционного уклада жизни и традиционного природопользования, культурных особенностей развития этих народов.

Вместе с тем, традиционное природопользование этих народов (охота, рыболовство, оленеводство) часто приходит в конфликт и с природоохранными интересами государств, и с промышленными компаниями.

Одним из вариантов решения проблем традиционного природопользования коренных малочисленных народов, известным международной практике, является сочетание отдельных видов особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и территорий традиционного природопользования (ТТП). В одних случаях, как в США и Канаде, они включены в состав национальных парков, биосферных резерватов и др., в других, как в России, они отнесены к особо охраняемым природным территориям.

. Российское законодательство де-юре закрепляет особый статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и признает их в качестве специальных субъектов природопользования.

Определенные перспективы открылись в этом направлении в связи с принятием ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (1995г)¹² и особенно ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (2001 г)¹³. Развивая положения этих законов с учетом положительных результатов зарубежного опыта, можно выйти на качественно новую модель статуса коренных малочисленных народов, обеспечивающую их автономию и интересы в сфере охраны окружающей среды и традиционного природопользования. В последние десятилетия международное природоохранное сообщество повернулось лицом к проблеме связи интересов коренных малочисленных народов и охраны биоразнообразия. Конвенция

¹² СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹³ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

о сохранении биологического разнообразия, Севильская стратегия для биосферных заповедников усиливают и ставят в число основных приоритетов социальную миссию биосферных заповедников и их использование в качестве экспериментальной базы для устойчивого развития путем включения в них зон, где сохраняется традиционный образ жизни и имеет место использование коренным населением биологического разнообразия.¹⁴

В северных странах этот процесс движется по разному. Например, в Канаде – путем соглашений с различными племенами индейцев при создании национальных парков, в США – территории традиционного природопользования эскимосов на Аляске включены в состав различных ООПТ, в скандинавских странах ситуация неопределенная и осложнена земельными проблемами, в России коренные малочисленные народы «ждут» нормативных актов Правительства о создании территорий традиционного природопользования.

Рассмотрим практику реализации этих новаций и в целом проблему прав коренных малочисленных народов более подробно.

Во всем мире земля и другие природные ресурсы имеют важнейшее значение для коренных народов. Наряду с вопросом о самоопределении, доступ к земле, а также контроль за земельными ресурсами являются для коренных малочисленных народов жизненно важными. От этого зависит фактическое выживание и сохранение культуры этих народов. Для того, чтобы выжить, коренные малочисленные народы и их общины должны иметь возможность пользоваться своей землей и ресурсами, а также сохранять их и рационально использовать.

С незапамятных времен коренные малочисленные народы во всем мире возделывали свои земли и осваивали ресурсы, не угрожая и не нанося ущерба экосистеме. Поэтому обычаи коренных малочисленных народов, основанные на традиционных знаниях и опыте сохранения земель и природных ресурсов, также приобретают крайне важное значение при любых попытках переосмыслить нынешние концепции экономической деятельности, которые требуют значительных ресурсов и наносят ущерб окружающей среде.

Под воздействием постоянно растущей антропогенной нагрузки на земли и иные природные ресурсы территорий проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов их положение становится все более сложным. Если образ мышления и практические методы государственных властей не будут изменены, то уже в ближайшее время негативные последствия такой политики скажутся еще более серьезным образом на положении не только коренных малочисленных народов, но и, возможно, всего человечества.

В последние десятилетия проблемы коренных малочисленных народов, в том числе их прав на земельные и другие природные ресурсы значительно обострились в связи с

¹⁴ См.: Охраняемые природные территории; материалы к созданию концепции системы особо охраняемых природных территорий России. М., 1999. С.111–112.

широкомасштабным промышленным освоением территорий проживания и хозяйственной деятельности этих народов.

С открытием и освоением крупных газовых месторождений и других полезных ископаемых в северных районах они становятся стратегической базой национальных экономик, что, в свою очередь, существенным образом сказывается на положении коренных малочисленных народов, создавая и усиливая существующие проблемы.

В практике многих северных стран, где проживают коренные малочисленные народы, основной ключевой проблемой и камнем преткновения является земельная проблема. Вопросы земельных прав этих народов на исконную территорию их проживания и традиционной хозяйственной деятельности ставятся во главу угла требований представителей этих народов.

В некоторых странах, в частности, в Скандинавии, коренные малочисленные народы выдвигают свою концепцию земельных прав, основанную на их собственных обычаях и традициях, в поддержку своих заявлений о том, что их традиционные территории, включая земельные ресурсы, принадлежат им, а не национальному государству. Такие притязания коренных малочисленных народов, как правило, отклоняются со ссылками на различные варианты принципа «terra nullius», который на практике широко применяется в тех случаях, когда речь заходит о земельных правах коренных малочисленных народов. Причина, по которой до сих пор не уважаются права коренных народов на землю, водные и иные природные ресурсы, кроется в адаптируемости юридических аргументов и концепций, связанных с принципом «terra nullius». Это происходит в самых различных формах и посредством использования различных изолированных аргументов в обоснование необходимости сохранения сложившегося ранее положения, ущемляющего законные интересы коренных малочисленных народов. Десятилетия, которые прошли после того, как государство завладело землями, зачастую используются в качестве аргумента на том основании, что в течение этого времени были установлены новые права, пусть даже первоначальный захват земли был противозаконным. Как представляется, государства повсеместно пытаются оправдывать сохраняющуюся несправедливость по отношению к коренным малочисленным народам, заявляя, что, несмотря на противозаконность осуществленного государствами ранее захвата земель, этот захват должен рассматриваться сегодня как законный, поскольку в течение столь продолжительного времени государства обладают этими землями и распоряжаются ими как собственники. Рассматриваемая ситуация характерна для скандинавских стран, где она является результатом проводившейся в прошлом жестокой и противозаконной политики. Практически на данный момент сложно себе представить, как можно найти какое – либо долгосрочное решение, не устранив корень проблемы. Этот факт нельзя игнорировать при любых серьезных и конструктивных попытках решить данную проблему.

Вопросы, касающиеся земельных прав коренных малочисленных народов, землепользования и рационального управления природными ресурсами, имеют приоритетное значение для многих северных коренных народов, например, для народа

саами, проживающего на территории Финляндии, Швеции, Норвегии и России. Традиционно саами добывали средства к существованию, занимаясь оленеводством, рыболовством, охотой и собирательством. Однако национальное законодательство указанных стран не признает за саами права на землю. Кроме того, не обеспечивается эффективная правовая защита от использования традиционных земель саами иными пользователями, что наносит ущерб интересам коренного населения.

Согласно сложившемуся официальному мнению, саами не обладали какими бы то ни было правами на землю, и государства, присоединившие эти земли к своим соответствующим национальным территориям, вступили во владение «бесхозной землей». Вместе с тем, некоторое время назад в законодательстве Швеции и Финляндии за саами было признано право собственности на землю, основанное на системе саамских поселений, где каждая семья владела и пользовалась наследственной или откупаемой у общины землей. С фактической и юридической точек зрения это следует толковать как признание за саами права собственности на земли

Вопросы земельных прав на традиционные исконные земли коренных малочисленных народов, кстати, не только в Скандинавии, но и в других странах, остаются до настоящего времени скорее риторическими. Так, в Финляндии большинство саами живут в самой северной части страны, которую Конституция и Закон о статусе саами признают в качестве исконной саамской территории. Тем не менее, действующее законодательство не признает и не предоставляет саами каких – либо особых земельных прав на их собственную исконную территорию, а также не признает за саами никаких исключительных прав на сохранение традиционного уклада жизни. Большая часть (до 90 %) демаркированной исконно саамской территории считается в Финляндии государственной собственностью. Отсутствие правового признания и защиты земельных прав саами в Финляндии обусловлено действием вышеназванного принципа «terra nullius». Принципы права, которые легли в основу действующего законодательства Финляндии, были построены на предположении о том, что как кочевники саами не могут владеть или обладать землей. Земли, которые саами рассматривают и используют как свои собственные с незапамятных времен, были квалифицированы как «бесхозные», из чего следовало, что их законным владельцем является государство.

Сложная ситуация и в Норвегии. Действующее законодательство страны не признает за норвежскими саами и не предоставляет им каких бы то ни было особых земельных прав. Такое игнорирование и отрицание прав саами в Норвегии обусловлено применением известного принципа «terra nullius», так как государство может претендовать на владение лишь «бесхозными землями». Это – исторический факт, несмотря даже на то, что такого рода аргументация не используется при современном правовом обосновании захвата саамских земель и нынешнего юридического статуса земельных прав саами. Непризнание этого права в скандинавских странах, как уже подчеркивалось, основано на действии принципа «terra nullius», согласно которому все

невозделываемые земли находятся в государственной собственности, а кочевые оленеводческие группы населения не могут являться собственниками земли.¹⁵

Обобщая скандинавский опыт, можно прийти к выводу, что решение проблем народа саами находится еще в эмбриональной стадии развития. Несмотря на широкое участие различных общественных организаций, наличие специальных совещательных органов – Саамских парламентов – при правительствах Швеции, Норвегии и Финляндии, государственные власти этих стран весьма неохотно идут на установление партнерских отношений с саами.

Вместе с тем, подходы к решению проблем коренных малочисленных народов в некоторых странах свидетельствуют о том, что можно найти определенный компромисс, предлагающий предпосылки к созданию условий сохранения традиционного природопользования этих народов в рамках организации особо охраняемых природных территорий, о чем мы выше кратко упоминали. Практика некоторых зарубежных стран (например, США, Канады) по решению проблем коренных малочисленных народов, особенно северных областей, пошла именно по этому пути.

По своим целевым установкам и приоритетам эти охраняемые природные территории не противоречат системе традиционного природопользования и выживания малочисленных народов Севера. Традиционное природопользование ориентировано, прежде всего, на разумное и неистощительное потребление природных ресурсов и вписано в природные экосистемы как естественный элемент. Поэтому его (наряду с системой особо охраняемых природных территорий) можно рассматривать как один из возможных вариантов реализации Концепции устойчивого развития.

В мировой практике имеются случаи, когда коренные малочисленные народы получали ряд преимуществ при признании их территорий особо охраняемыми в природоохранном смысле. Это относится к тем странам, где правительство не признает земельные притязания аборигенов. Так, в США в штате Аризона, природоохранный резерват Рок Коралл Каньон площадью 2 тысячи га способствовал сохранению примитивных агросистем коренной народности племени Тохано Одхам¹⁶. В известном смысле особняком является штат Аляска, большую часть которого занимают особо охраняемые природные территории (национальные парки, резерваты, заказники, памятники природы), позволяющие в наиболее полной мере сохранять не только уникальную северную экосистему, но и традиционный образ жизни, природопользование коренных жителей – эскимосов, поселки которых органично вписаны в систему охраняемых природных территорий. Многие из представителей этих народов являются рейнджерами. Наблюдательные пункты снабжены мобильной радиосвязью и технически оснащены.

¹⁵ Куропятник М.С., Куропятник А.И. Саамы: современные тенденции этносоциального и правового развития // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. т. 2. Вып 4.

¹⁶ См.: Охраняемые природные территории. Материалы к созданию Концепции системы ООПТ России. М., 1999. С.114.

В 80-е годы прошлого столетия США из-за растущего самосознания и борьбы за свои права коренных народов севера страны столкнулись с проблемой пересмотра концепции национальных парков (в основном это касалось штата Аляска). В 1980 г. с принятием Акта об охране земель Аляски в национальных интересах было создано 10 специальных особо охраняемых природных территорий (в основном национальных парков, резерватов и памятников природы). Все они представляли собой крупнейшие и наиболее разнообразные в биологическом смысле охраняемые природные территории США. Их целевые установки предполагают охрану природы и развитие традиционного природопользования коренных народов на паритетных основаниях.

Согласно Акту об охране земель Аляски в национальных интересах (1980 г) при каждой охраняемой территории создается «Комиссия по оптимальному использованию ресурсов». При их помощи принципы традиционного природопользования становятся неотъемлемой частью менеджмент-плана любой ООПТ. Комиссии, образуемые главным образом из местных потребителей ресурсов, составляют и рекомендуют Конгрессу страны оптимальную программу охотничьих мероприятий для своей охраняемой природной территории. Непосредственным выходом в Конгресс и Федеральную Службу национальных парков эти Комиссии принципиально отличаются от подобных инициатив Канады. Они уполномочены требовать от федеральных властей внедрения программ, не входящих в противоречие с природоохранным законодательством, не угрожающих здоровому и естественному состоянию популяции животных и не приводящих к истощению ресурсов жизнеобеспечения коренных народов¹⁷.

Канадская практика показывает, что коренные малочисленные народы активно выступают за идею развития охраняемых природных территорий. Вклад коренных народов в территориальные методы охраны природы признан важным и своевременным. Например, первым национальным парком, при организации которого учтены права и традиционное природопользование коренных народов, был национальный парк «Вуд Буффало». Эта единственная охраняемая территория в стране, имеющая долговременный опыт традиционного природопользования и взаимодействия с коренным населением. Несмотря на очень сложную ситуацию земельных притязаний многих коренных племен и этнических групп на территорию парка, его властям удалось создать систему соуправления, совершенствующуюся по сей день.

Неоднозначность ситуации была и в том, что многие представители коренных народов не могли договориться между собой о единстве требований, поэтому договоры соуправления подписаны администрацией парка по отдельности с рядом этнических групп. Первой группой, с которой администрацией парка был подписан договор в 1987 г., было племя чиповеев кри. В основные пункты этого договора включены, например, следующие: гарантируются права рыболовства, охоты и трапперства для всех членов племени в местах «традиционных интересов»: организуется консультативный комитет по управлению дикой природой, в котором члены племени имеют большинство мест с правом

¹⁷ См. там же. С. 116.

голоса; согласовываясь с комитетом, власти распределяют охотничьи участки, квоту добычи; племя чипповеев кри имеет право безусловного вето в отношении любой промышленной деятельности в местах традиционных интересов; у членов племени предпочтительный доступ в любое место парка.

В некоторых местах, особенно в северных регионах Канады, управление парками осуществляется на основе равного раздела прав органов управления и коренных народов в отношении принятия решений (соуправление и соглашение о совместном управлении). Примерно треть всех канадских национальных парков имеет в составе совета управления представителей коренных народов. Администрация парков практикует привлечение коренного населения на работу в парках. Традиционные знания коренных народов активно внедряются в исследовательские программы парков и практику принятия решений.

Так как образ жизни коренных народов тесно связан с природой, многие парки на законных основаниях разрешают определенные виды неистощительного природопользования – различные виды охоты и рыболовства. В границы парков часто входят места и предметы культурного наследия коренных народов, которые тоже защищены законом.

Канадский Север – традиционное место проживания различных групп коренных народов, в основном индейцев. Вехой в отношениях между ними и государством стал договор между Правительством Канады, представленным министром по делам индейцев и развитию северных территорий и Комитетом по оказанию помощи аборигенам. Например, как юридический документ, «Заключительное соглашение с инувиялуитами» регулирует принципы организации хозяйственного использования земель северо-западной Канады, обеспечивающего средства существования коренного населения и устойчивое использование природных ресурсов. Это – правовая основа одного из удачных прецедентов построения территорий традиционного (приоритетного) природопользования народов Севера в мировом масштабе¹⁸.

Взаимовыгодное сочетание и сосуществование ООПТ и ТТП коренных малочисленных народов окажется, на наш взгляд, весьма полезным как для сохранения уникальной природы Севера России, так и для народов, его населяющих. Как видим, американский и канадский опыт дает позитивный ответ на этот вопрос.

Возвращаясь к российским реалиям, необходимо отметить, что в отечественном законодательстве роль коренных народов в охране природы пока не нашла надлежащего отражения. Недостаточно понимается их роль также исполнительными органами власти и природоохранными службами.

Основные предпосылки устойчивого развития России, отмечает академик М. Залиханов, в отличие от многих стран – это большая территория с сохранившимися невозобновляемыми природными ресурсами и естественными экосистемами. Для достижения устойчивого развития необходимо в максимальной степени сохранять

¹⁸ Там же. Раздел 3.1 «Охраняемые природные территории и проблемы коренных народностей». С.113-115.

территории с естественными экосистемами, рационально использовать невозобновляемые природные ресурсы и человеческий потенциал ¹⁹. Это особенно важно для уязвимой природы российского Севера.

В этой связи необходим комплекс мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации, подготовке государственной программы по образованию территорий традиционного природопользования и, что особенно важно, привлечению коренных малочисленных народов к участию в практическом решении вопросов охраны природы и устойчивого развития.

Сегодня для многих очевидно: малочисленные народы не сохранятся на этнической карте страны, если государство не будет деятельно сохранять исконную среду их обитания. А эта среда находится под угрозой. Нефтяные и газовые добывающие отрасли часто наносят урон местам обитания коренных малочисленных народов Севера, нарушают экологический баланс территорий природопользования. Навсегда разрушается растительный покров тундры, что ведет к сокращению поголовья оленей, приходят в упадок другие традиционные промыслы.

А это, в свою очередь, приносит с собой экологически неблагоприятные последствия хозяйственной деятельности. Как отмечалось на «круглом столе» в Совете Федерации Федерального собрания РФ 27 ноября 2008 г., посвященном проблемам техногенных загрязнений в Арктическом регионе, в настоящее время на территории Арктической зоны Российской Федерации накопилась огромная масса разнообразных техногенных отходов, наносящих непоправимый ущерб состоянию хрупкой арктической природной среды и являющихся источником повышенной опасности для жизни и деятельности населения. Потенциальную угрозу представляют радиоактивные захоронения, отвалы бывших урановых рудников, брошенные ртутно-вольфрамовые комбинаты и олово-вольфрамовый рудник с высоким содержанием мышьяка в Чукотском автономном округе. Большое количество вредных веществ в воздух, почву и воду поступает при добыче нефти и сжигании при этом попутного газа. Увеличение объемов по разведке и добыче углеводородного сырья на Севере повышает вероятность разливов нефти как при транспортировке, так и при хранении. В неудовлетворительном состоянии находятся многие поисково-разведочные скважины. Частичное обследование только законсервированных скважин показало, что из-за длительного простоя в них происходят необратимые процессы разрушения и, как следствие, возможно появление открытых газонефтяных фонтанов, разливов, последствия которых для окружающей среды могут быть катастрофическими. Как подчеркивалось на «круглом столе», несмотря на сложившуюся критическую ситуацию, проблеме техногенных загрязнений в Арктическом регионе до последнего времени не уделялось достаточного внимания. Отсутствуют долгосрочные программы повышения экологической безопасности в Арктике. Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная Правительством РФ в 2002 г., реализуется неэффективно, не оказывает должного воздействия на государственное

¹⁹ См.: Зеленый мир. 2008. №23-24. С. 38-39.

управление и хозяйственную практику. Ежегодно растет уровень правонарушений и преступлений в сфере экологии, наносящих существенный ущерб природе Севера.

Бурное промышленное освоение территорий проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов достаточно жестко вторгается в жизнь этих народов. В таких условиях весьма проблематично найти разумный и всех устраивающий компромисс, в котором, с одной стороны, государство и промышленные корпорации, а с другой – коренные малочисленные народы.

Между тем, действующее законодательство Российской Федерации, международные обязательства нашей страны предусматривают ряд специфических прав для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности: образование общин и территорий традиционного природопользования; установление особого правового режима использования земель; особенности водопользования и лесопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; получение согласия этих народов на изъятие земель для целей, не связанных с традиционной хозяйственной деятельностью; обеспечение их приоритетного доступа к промысловым угодьям; получение налоговых льгот, лимитов на использование объектов животного мира и квот на вылов объектов водных биологических ресурсов; безвозмездное пользование земельными участками и т.п. Однако отсутствие подзаконных нормативных правовых актов препятствует реализации коренными малочисленными народами своих прав, декларированных в Конституции РФ и федеральных законах.

Имея прямое указание Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» от 7 мая 2001 г. разработать и принять Положение о таких территориях федерального значения, Правительство РФ за семь лет не сделало практически ничего. За это время коренные народы потеряли свои родовые земли, пастбища и охотничьи угодья, которые уже переданы некоренным землепользователям на условиях на условиях долгосрочной аренды или отданы под лицензионные разработки недр²⁰.

В рамках Второго Международного десятилетия коренных народов мира серьезным импульсом в развитии российского законодательства в области защиты прав на традиционное природопользование коренных малочисленных народов должна явиться ратификация Российской Федерацией Конвенции № 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Данный вопрос, как известно, неоднократно обсуждался в России, в том числе и с помощью парламентских процедур – в рамках парламентских слушаний, «круглых столов», проводимых комитетами и комиссиями Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

²⁰ Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке. М., 2007. №5. С.157-159.

Пока, как считает А.А.Тишков²¹, правовой режим пользования землей и иными природными ресурсами, осуществляемые коренными малочисленными народами, определен лишь в общих чертах. Нет четких правовых регламентов существования ТТП и отношения к ним со стороны государства и бизнеса. Не разработаны процедуры по разрешению конфликтов, возникающих в связи с использованием природных ресурсов, само право природопользования не дифференцируется в зависимости от категорий коренных народов (охотники, рыболовы, оленеводы и др.) и по типам ресурсов, не соединены в единое целое элементы обычного и государственного права в отношении традиционного природопользования, что достаточно широко применяется в международной практике законодательства о коренных малочисленных народах.

Будем надеяться, что меры, предпринимаемые Правительством РФ, изложенные в федеральной целевой программе «О состоянии и перспективах экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 г.», не остались только на бумаге.

Подводя некоторые итоги изложенному, можно заметить, что в рамках Первого Международного Десятилетия коренных народов мира произошли весьма незначительные изменения в положении этих народов и реализации их прав. Эта проблема остается актуальной и на будущий период. При разработке новых стратегий по решению конфликтных ситуаций следует учитывать позитивный опыт некоторых стран, ориентированный на сохранение природы в местах проживания коренных малочисленных народов и создание условий жизнедеятельности и хозяйствования этих народов.

1.2. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ ПО ВОПРОСАМ РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА.

Мощные шаги нефтегазовой «цивилизации» и промышленного освоения территорий проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера России как -то не вяжутся со словами «сохранить, поддержать», звучащими уже многие годы в различного рода правительственных программах, концепциях и других документах. Нет особой необходимости озвучивать основные положения этих документов, важнее то, что «в остатке».

Как и в прошлом, так и ныне общие позиции этих документов не учитывают очень важный для этих народов аспект, а именно, -психологическую адаптацию коренных малочисленных народов к «благам» современной цивилизации. Веками эти народы жили в гармонии с природой, они ее чувствовали, любили. Ныне же им предлагается другая модель жизни, другая альтернатива существования. Их исконные земли, пастбища тем или иным способом отчуждаются под грандиозные проекты освоения месторождений газа, нефти и других полезных ископаемых, а им остаются крохи и «фольклорно – выставочная» модель существования. Достаточно взглянуть на красочные глянцевые приложения к

²¹ Тишков А.А. Указ. соч.

«Российской газете» о жизни северных регионов. Кстати, в них мало говорится о проблемах коренных малочисленных народов, а все больше об инновационных проектах развития и промышленного освоения северных территорий. Этот пессимистический взгляд вполне оправдан, поскольку, несмотря на законодательные инициативы, индифферентное отношение исполнительных органов государственной власти, особенно федеральной, к решению конкретных проблем коренных малочисленных народов дает этому определенные основания. Отсутствие наиболее важной составляющей любой стратегии - правоприменительность- приводит к тому, что законы есть, но они не работают в силу отсутствия подзаконных актов, позволяющих реализацию этих законов.

На повестке дня – новый документ – Концепция Федеральной целевой программ «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 г.»²². Действовавшая до этого Федеральная целевая программа с одноименным названием до 2011г.²³ в основном была направлена на создание производственной базы. Подготовка новой Программы вызвана необходимостью решения более широкого спектра вопросов социально-экономического, этнокультурного и духовного развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Цели и задачи настоящей Концепции соответствуют принципам Концепции государственной национальной политики Российской Федерации и определяют пути и порядок оказания государственной поддержки социально-экономического развития коренных малочисленных народов. Целью данной Программы является обеспечение устойчивого социально-экономического развития территорий проживания коренных малочисленных народов, существенное повышение уровня их жизни и улучшение всей системы жизнеобеспечения на основе рационального природопользования, технико-технологического совершенствования традиционных отраслей хозяйства, социальной сферы, культуры и быта, подготовки и переподготовки соответствующих кадров из числа коренных малочисленных народов, совершенствования системы государственной поддержки.

Это обстоятельство было учтено в новой Программе, в основные задачи которой входит: технико – технологическое оснащение традиционных видов хозяйственной деятельности и организация перерабатывающих производств в районах проживания коренных малочисленных народов, организация новых производств; создание системы заготовок, материально-технического обеспечения и сбыта продукции, обеспечение факторийных форм торговли и товарообмена, а также других форм сельской кооперации; реализация комплекса мер государственной поддержки отраслей оленеводства, рыбного промысла и других отраслей традиционного хозяйства коренных малочисленных народов; повышение уровня образования, профессиональной подготовки по специальностям традиционных видов хозяйствования; обеспечение возрождения самобытной национальной культуры, языка коренных малочисленных народов, развитие энергетической, финансовой

²² СЗ РФ. 2007. № 48 (11). Ст.6029.(ч.11).

²³ СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3327.

и информационно-коммуникационной инфраструктуры в местах традиционного проживания этих народов, создание системы медицинского обслуживания на основе современных технологий; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия коренных малочисленных народов, модернизация жилищно-коммунального обслуживания населения; совершенствование принципов и механизмов местного самоуправления, адекватных организации традиционного природопользования и укладу жизни коренных малочисленных народов, а также адаптированных в систему всех уровней власти и управления.

Стратегические направления поддержки социально – экономического развития коренных малочисленных народов в принципе не претерпевают существенных изменений. Однако, как нам представляется, наиболее важным и существенным элементом подобных целевых Программ должно стать их четкое юридическое сопровождение. Иными словами, социально – экономические и экологические вопросы должны быть увязаны в едином комплексе с правовым обеспечением жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. На это в свое время обращено внимание и в «Экологической доктрине Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. №1225-р²⁴, особенно в части, касающейся региональной экологической политики, где одной из целей является обеспечение приоритетного участия коренных малочисленных народов в выборе стратегии развития территорий, на которых они традиционно проживают.

Вопросы правовой защиты прав коренных малочисленных народов должны стать прочной платформой социально – экономической деятельности государства, составной частью программ развития этих народов.

Прошедшее Первое Международное десятилетие коренных народов мира ощутило повлияло на развитие отечественного законодательства в этой области. Вместе с тем, вопросы законотворчества в данной сфере по-прежнему остаются актуальными.

Принятые Федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (2004 г.)²⁵, «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»(2001 г.) являются лишь первым шагом в этом направлении и пока практически не работают без соответствующих подзаконных нормативных актов, раскрывающих механизмы применения этих законов.

Обостряющиеся проблемы этих народов показывают, что назрела необходимость не только реформирования и адаптации механизма их государственной и правовой поддержки применительно к изменяющимся экономическим условиям, но и определения новых подходов и приоритетов в решении этих проблем. Комплексное совершенствование нормативно – правовой базы регулирования социальных, природоохранных и экономических отношений диктуется тем, что коренные малочисленные народы с трудом

²⁴ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

²⁵ СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

адаптируются к изменяющимся социально – экономическим условиям, утрачивают самобытную культуру, свои этнические традиции и язык. Значительно сократились биологические ресурсы, необходимые для жизнеобеспечения этих народов. Острый характер приобретает ситуация в социальной и экономической сфере. В этих условиях нужна развитая система законов и нормативных документов, которые обеспечат правовую защиту жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

Разработке национальной стратегии по вопросам развития коренных малочисленных народов предшествовал целый ряд мероприятий, в частности, Предложения по итогам Общественных слушаний «Возможности обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ».

Предложения Координационного Совета Ассоциации коренных малочисленных народов, участников Общественных слушаний находят свое отражение в Комплексе первоочередных мер по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира.

Вместе с тем, критически оценивая результаты проведения Первого Международного десятилетия коренных народов мира (закончившегося в 2004 г.), участники Общественных слушаний отмечают, что задачи, возложенные на Министерство регионального развития Российской Федерации, к сожалению, не были выполнены, что препятствует реализации коренными малочисленными народами своих прав, закрепленных в Конституции РФ и Федеральных законах РФ.

Национальная стратегия в данной сфере - это не только перечень возможных направлений развития, но и конкретизация реальных мер по решению основных проблем развития коренных малочисленных народов России. И в этом аспекте чрезвычайно важен учет предложений самих коренных малочисленных народов, их представителей, общественных организаций и различных ассоциаций этих народов.

Они, кстати, были озвучены в предложениях Координационного Совета Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Одним из наиболее значимых для коренных малочисленных народов было разработка и утверждение Положения о территориях традиционного природопользования (ТТП) федерального значения, без которого эти народы не могут реализовать свое право на образование ТТП, гарантированное Федеральным законом от 7 мая 2001 г. № 49–ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»²⁶. Несколько лет Министерство регионального развития занимается разработкой проекта типового Положения о ТТП федерального значения, но результатов этой работы пока нет.

Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. №536 р²⁷ утвержден Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Однако, определив субъект права (40 коренных малочисленных народов), на которые

²⁶ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

²⁷ СЗ РФ. 2006. № 1711. Ст. 1905.

распространяют свое действие законы об общинах этих народов и территориях традиционного природопользования, Правительство РФ лишь совсем недавно зафиксировало перечень районов проживания этих народов, но не определило территории традиционного природопользования. В связи с чем отношения в этой сфере остаются неурегулированными.

Кроме того, проблему определения сферы действия уже принятого законодательства о правах коренных малочисленных народов необходимо решать в более широком контексте. Законы природоресурсного блока (Земельный, Лесной и Водный кодексы, другие законы) предусматривают возможность установления особого правового режима охраны и использования земельных участков, водо - и лесопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Однако из-за отсутствия Перечня территорий традиционного природопользования этих народов, с четко определенными границами, положения данных законов невозможно реализовать на практике. Хотя подобная попытка уже была предпринята в Указе Президента РФ от 22 апреля 1992 г. № 397 (в редакции Указа Президента РФ от 25 февраля 2003 г. № 250)²⁸. А также в Постановлении Правительства РФ от 11 января 1993 г. №22 (в редакции Постановлений Правительства РФ от 7.10.1993 №997, от 23.01.2000 №58)²⁹

Небезынтересно отметить, что некоторых регионах такой перечень уже существует. Так, например, перечень мест проживания коренных малочисленных народов Севера в Республике Бурятия одобрен постановлением Правительства Республики Бурятия от 31 июля 2007 г. №250. Он охватывает 7 районов и 8 поселений.

Решение вопроса о Перечне территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов позволит не только определить сферу действия законодательства о правах этих народов в пространстве, но даст возможность полноценной реализации целевых федеральных программ социального и экономического развития коренных малочисленных народов.

Этот далеко неполный перечень вопросов, которые должны быть в поле зрения отечественного законодателя при реализации национальной политики в отношении коренных малочисленных народов. На данном этапе налицо недооценка того, что вопросы прав коренных народов - это, прежде всего, вопросы прав человека на доступ к исконным землям, к возможности вести традиционный образ жизни, к праву заниматься своими традиционными промыслами (охотой, оленеводством, рыболовством, собирательством), доступу к традиционным природным ресурсам.

В нынешней ситуации, когда идет изменение федерального законодательства в области использования природных ресурсов, местного самоуправления и укрупнения регионов за счет упразднения автономных округов; в условиях дальнейшего освоения природных ресурсов северных территорий, современное правовое, экономическое, социальное и демографическое положение коренных малочисленных народов Севера,

²⁸ ВСНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст.1009.

²⁹ САПП. 1993. № 3. Ст. 176.

Сибири и дальнего Востока характеризуется глубоким кризисом, и вызывает все большую тревогу и озабоченность за будущее этих народов.

Важно отметить, что многие предложения Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока нашли свое отражение в Комплексе первоочередных мер по подготовке к проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. №1639-р³⁰.

В частности, особое внимание обращено на развитие законодательной базы для решения проблем коренных малочисленных народов. Как уже выше подчеркивалось, важным элементом стратегии по рассматриваемым вопросам является правовое обеспечение прав коренных малочисленных народов. В этом плане Комплекс мер, предложенных Правительством РФ, по проведению Второго Международного десятилетия коренных народов мира содержит разработку давно ожидаемых законопроектов: о порядке отнесения граждан РФ к коренным малочисленным народам, и, что особенно важно, об утверждении территорий традиционного природопользования федерального значения; о порядке регистрации родовых, семейных общин коренных малочисленных народов; о порядке возмещения ущерба, нанесенного деятельностью хозяйственных субъектов и физических лиц исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов; разработка предложений об установлении форм представительства коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ; разработка проекта нормативного акта об утверждении порядка закрепления на основе постоянного (бессрочного) пользования оленеводческих участков, а также территорий для использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, за лицами из числа коренных малочисленных народов и их общин для поддержания их традиционного образа жизни.

Кроме того, уже давно назрела необходимость в скорейшей разработке многих важных законопроектов, в частности, «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов РФ»; о внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс РФ и в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в части безвозмездного пользования земельными участками для представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»; о внесении дополнений в ст.ст. 217, 238 Налогового кодекса в части дополнения перечня видов общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока «территориально – соседскими общинами» и изменения в ст. 3321 Налогового кодекса в части замены слов «удовлетворения личных нужд» на слова «обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности», а также в части безвозмездного пользования земельными участками и природными ресурсами для ведения коренными малочисленными народами и

³⁰ СЗ СФ. 2007. № 4811. Ст.6026.

их общинами традиционной хозяйственной деятельности, освобождения от взимания государственной пошлины за предоставление долгосрочной лицензии на пользование объектами животного мира, отнесенным к объектам охоты, а также за предоставление лицензии на пользование объектами водных биологических ресурсов; о внесении дополнений и изменений в закон «О недрах» в части обеспечения реализации прав коренных малочисленных народов на сохранение исконной среды обитания и традиционного образа жизни при разработке полезных ископаемых на территориях их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, а также на возмещение вреда, причиненного исконной среде обитания коренных малочисленных народов хозяйственной деятельностью.

В своей совокупности этот обширный блок законопроектных работ поможет сформировать необходимые условия для сбалансированного и устойчивого развития территорий проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и создать условия, способствующие преодолению противоречий между традиционными отраслями хозяйствования и промышленным освоением северных территорий, сохранению естественной природной среды.

Одной из наиболее сложных проблем национальной стратегии является проблема нахождения взаимоприемлемого решения вопроса о согласовании деятельности промышленных компаний и интересов коренных малочисленных народов. Эта тема практически переходит из Программы в Программу. Как отметил первый зам. Председателя Комитета Совета Федерации РФ по делам Севера и малочисленных народов А.Матвеев, в недавнем прошлом тоже работник добывающей отрасли, «искать согласия с аборигенами все равно придется. Когда мы осуществляем добычу полезных ископаемых на тех или иных территориях, мы обязаны оказывать содействие муниципалитетам, на территории которых мы, добытчики природных ресурсов, обычно оставляем искореженную природную среду, заливаем землю отходами нефтепродуктов. Конечно, хорошо было бы вписать эти положения в Бюджетный кодекс, в Налоговый кодекс. Добывающие компании - не благодетели, они обязаны решать проблемы территорий, на которых имеют честь работать и получать огромные доходы»³¹. К сожалению, решить многие из отмеченных вопросов представляется довольно трудным делом. Позиции компаний – недропользователей отличны от позиций защитников традиционной среды обитания коренных малочисленных народов. Недропользователи прямо заявляют о том, что принятие закона « о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов» (на котором мы более подробно остановимся в гл.2) еще больше осложнит деятельность недропользователей, так как фактически запрещает геологоразведочные и иные производственные работы на данных территориях. Так, понятие «иные территории, обеспечивающие защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования» может быть истолковано сколь угодно широко, вплоть до отнесения к этой категории всей территории

³¹ Парламентская газета. 14.10.2008

Крайнего Севера, а следовательно, может быть запрещена деятельность недропользователей в этих регионах.

Кроме того, у добывающих компаний есть и другие предметы спора с защитниками исконной среды обитания. Ведение хозяйственной деятельности, от которой зависит наполнение федерального и региональных бюджетов, согласно законопроекту, возможно только в случаях соразмерной компенсации путем заключения договора по соглашению сторон. Причем договариваться придется не только с общинами или какими – то объединениями, но и с каждым конкретным оленеводом. Законопроект фактически предусматривает только обоюдное согласие сторон. В случае несогласия хозяйственная деятельность недропользователей не производится. В таких условиях, считают те же нефтяники, к обоюдному согласию стороны будут идти годами³².

Эта ситуация создает трудности в решении подобных возникающих проблем. Поэтому в Комплексе первоочередных мер по подготовке и проведению Второго Международного десятилетия коренных народов мира важным разделом предлагаемых мероприятий является проведение научно – исследовательских работ, связанных с разработкой стратегии взаимоотношений общин коренных малочисленных народов РФ с организациями и предприятиями, осуществляющими производственную деятельность на территории их проживания и хозяйственной деятельности; проведение научно – исследовательских работ, связанных с разработкой концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ; проведение научно – исследовательских работ, связанных с экономической и этноэкологической оценкой природных ресурсов на территориях традиционного природопользования этих народов.

Обширный перечень мероприятий представлен также в области международного сотрудничества, в частности, расширение участия экспертов и представителей коренных малочисленных народов в международных мероприятиях по реализации Конвенции о биологическом разнообразии, в мероприятиях, проводимых в рамках Арктического Совета.

На всероссийском и региональном уровне предполагается проведение конференций, посвященных посвященным различным аспектам жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

Следует особо подчеркнуть, что актуализация проблем коренных малочисленных народов весьма активно поддерживается деятельностью Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов. На многочисленных форумах, парламентских и общественных слушаниях, регулярных «круглых столах» рассматриваются проблемы этих народов в широком диапазоне от традиционного природопользования и охраны окружающей среды до социально – экономических вопросов развития территорий проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Одной из весьма важных и серьезных проблем, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов, их жизнеобеспечение и традиционные виды хозяйствования, является проблема техногенного загрязнения их территорий. На одном из недавних

³² Тангалычев К. Олени возле буровой. Парламентская газета.14.10.2008.

«круглых столов» по вопросам ликвидации техногенных загрязнений в Арктике (28 ноября 2008 г) участники заседания отметили, что в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу сбережение уникальной экологической системы Арктики отнесено к основным национальным интересам Российской Федерации в этом регионе, а одной из главных целей государственной политики определено сохранение и обеспечение защиты природной среды северных регионов России, ликвидация негативных экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности, и, соответственно, обеспечение жизнедеятельности и хозяйствования коренных малочисленных народов в этом регионе.

Участниками «круглого стола» было подчеркнуто, что многолетняя концентрация проблем загрязнения, исходящая от энергодобывающих и промышленных компаний, превратила ситуацию в северных регионах России в критическую. Критически оценена участниками «круглого стола» и законодательная база, как для предотвращения техногенных загрязнений, так и для принятия мер по их ликвидации. Существующие правовые нормы в этой сфере нередко не исполняются. В полной мере не выполняет своих фискальных и регулирующих функций система платежей за загрязнение окружающей среды. Действующие законодательные акты в области экологии слабо учитывают территориальную специфику, особую уязвимость северной природной среды, повышенные затраты на ликвидацию последствий техногенных загрязнений и чрезвычайных ситуаций. Доля бюджетных расходов, направляемых на защиту окружающей среды, значительно меньше аналогичного показателя экономически развитых стран, а на ликвидацию техногенных загрязнений средства практически не выделяются. Недостаточна координация деятельности федеральных и региональных природоохранных служб.

В своих рекомендациях участники «круглого стола» предложили целый комплекс мер, в частности Правительству РФ предложено разработать и принять Федеральную целевую программу, направленную на сбережение окружающей среды и ликвидацию техногенных загрязнений в северных районах, объединяющую средства федерального бюджета, региональных и местных бюджетов, частного бизнеса; предусмотреть в этой программе отдельные мероприятия по сбору и переработке или вывозу отходов, собственников которых в настоящее время установить невозможно. Рассмотреть вопрос о восстановлении в законодательстве норм, устанавливающих обязательность проведения экологической экспертизы проектов хозяйственной деятельности любой сметной стоимости, а также проектов природопользования, не имеющих объектов капитального строительства, но реализация которых может оказать отрицательное воздействие на окружающую среду северных районов. Принять меры по усилению контроля за размещением и функционированием производств, создающих повышенные нагрузки на окружающую природную среду, и ответственности за нарушения в этой сфере. Рассмотреть вопрос о повышении уровня платы за негативное воздействие на окружающую природную среду, штрафных, административных и иных санкций за экологические правонарушения в

Арктической зоне. Аналогичные рекомендации были предложены и органам государственной власти субъектов РФ, имеющих в своем составе северные территории.

Эти рекомендации, как представляется, обогащают направления национальной политики РФ, наполняют конкретным содержанием национальную стратегию по вопросам охраны окружающей среды и развития коренных малочисленных народов северных регионов, заставляют власти активизировать свои усилия в обновлении и совершенствовании действующего законодательства, отвечающего насущным проблемам современного развития. Последнее особенно важно, поскольку многие законодательные и нормативные акты имеют существенный недостаток. Они слабо учитывают территориальную специфику северных районов России, обусловленную преобладанием низких температур, вечномерзлых грунтов, территорий традиционного природопользования, низкой плотностью населения и кочевым образом жизни коренного населения, сезонностью завоза материально – технических ресурсов и средств обеспечения, а также рядом других факторов.

Особое значение приобретает и тот очевидный факт, что в последующие годы экономика Севера останется определяющим фактором развития страны. В северных регионах начинается реализация крупнейших государственных проектов по добыче природных ресурсов и промышленному освоению новых территорий. Нефте - и газодобывающие компании в ближайшие годы будут наращивать свое присутствие в северных регионах³³. А это, соответственно, увеличит антропогенную нагрузку на окружающую среду. А проблем уже на этот момент накопилось предостаточно, в частности, связанных с добычей углеводородов, других полезных ископаемых, с осуществлением транспортных операций, развитием инфраструктуры, отсутствием политики защиты природы от различных выбросов, с проблемой утилизации отходов северных районах. Все эти проблемы в той или иной степени отражаются и на жизнедеятельности и традиционном природопользовании коренных малочисленных народов. Первое Международное десятилетие коренных народов мира ознаменовалось в России принятием, к сожалению, по большей части декларативных законов. А, поскольку эти законы не прямого действия, они и не решают никаких проблем. Права, провозглашенные в них, должны, как подчеркивалось нами выше, сопровождаться пакетом подзаконных актов, позволяющих реализовать эти права. А затягивание с их принятием (как в случае с установлением границ территорий традиционного природопользования, например) ставит под вопрос эффективность политики государства в отношении судьбы коренных малочисленных народов.

В заключение отметим, что проблемы коренных малочисленных народов в зарубежных странах во многом идентичны и каждая из стран решает их по - разному. Ключевыми вопросами современного развития этих народов является право на самоопределение, самоуправление внутри национальных государств и право на землю и

³³ Стенограмма «круглого стола» Совета Федерации РФ «О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации» 19 июня 2008г.

водные ресурсы на территориях проживания коренных малочисленных народов. В национальных государствах оформились различные подходы к проблемам автономии, территориальных прав, традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Анализ этих подходов - тема отдельного исследования, но следует отметить, что обращение к опыту таких стран, как, например, Канада, США, скандинавские страны, где проблемы коренных малочисленных народов хотя и стоят не менее остро, но многие из них в той или иной степени решаются, и этот опыт в известной степени может помочь в решении указанных проблем и в нашей стране.

1.3. ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИИ И ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ.

Сегодня уже очевидно, что в последующие годы и на перспективу экономика Севера останется предопределяющим фактором развития страны. В северных районах предполагается реализация крупнейших государственных проектов по добыче природных ресурсов и промышленному освоению новых территорий.

Вместе с тем, глобальное потепление и вызванные им изменения, а также активная техногенная деятельность, протаивание вечномёрзлых грунтов в местах размещения существующих, строящихся и проектируемых объектов могут привести к массовым затоплениям и подтоплениям территорий подземных помещений этих объектов, повреждениям и разрушениям зданий и сооружений, нефте- и газопроводов, автомобильных и железных дорог, аэродромов и вертолетных площадок.

Организация защиты населения этих районов от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера имеет свою специфику, обусловленную преобладанием в течение года низких температур, сильных ветров, наличием продолжительного и мощного снежного покрова, вечномёрзлых грунтов и территорий традиционного природопользования, длительным отсутствием солнечного света, недостатком усовершенствованных дорог, низкой плотностью и кочевым образом жизни коренного населения, сезонным завозом материально-технических ресурсов и средств обеспечения, а также рядом других факторов³⁴.

В соответствии с диагностическим анализом, проведенным в рамках Стратегической программы действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации, подготовленной в соответствии с проектом Программы ООН по окружающей среде, основными факторами, влияющими на состояние окружающей среды в северных районах, являются: наличие значительного количества локальных «горячих точек», обусловленных прошлой и текущей хозяйственной деятельностью, где уровни загрязнения окружающей среды существенно превышают допустимые нормы;

³⁴ Стенограмма «круглого стола» Совета Федерации РФ «О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации» 19 июня 2008 г. М. 2008. С.5.

прогрессирующее загрязнение и деградация хрупких арктических экосистем в условиях усиливающейся антропогенной нагрузки, в том числе за счет поступления загрязняющих веществ в результате трансграничного переноса; крайняя замедленность восстановительных процессов в нарушенных арктических экосистемах; ухудшение состояния среды обитания коренного населения, включая малочисленные народы; высокие экологические риски при освоении труднодоступных природных ресурсов и территорий, выполнение транспортных операций и реализации высокотехнологичных и энергоемких проектов; увеличение природно-техногенных рисков и ущерба в условиях возникновения и развития опасных гидрометеорологических, мерзлотгеоморфологических, ледовых и других неблагоприятных природных процессов и явлений, связанных с изменениями климата.

Возросшие в последнее десятилетие темпы развития нефтегазовой отрасли в Западной Сибири и планируемое развитие на шельфе Баренцева моря и других арктических морей усугубляет перерастание локального масштаба деградации окружающей среды в региональный. Возможности и пути решения этих проблем рассматривались в рамках ряда документов стратегического планирования, в том числе касающихся социально-экономического развития северных регионов. Однако эффективность принимаемых на правительственном уровне решений до последних лет оставалась низкой³⁵.

На современном этапе наибольшую лепту в сложную ситуацию на северных территориях в последние годы вносит расширяющееся широкомасштабное промышленное освоение этих территорий со всеми вытекающими негативными последствиями.

Иллюстрацией в этом случае служат данные, приводимые учеными, которые убедительно свидетельствуют о данной проблеме. Так, весьма приблизительная оценка площади нарушенных и пострадавших в той или иной степени древесных насаждений в результате факельных устройств на всех нефтяных месторождениях России дает величину порядка 100 тысяч га. Сейчас никто не может сказать, какое количество нарушенных земель в действительности присутствует в районах нефтегазодобычи. Информация подобного рода в нефтегазодобывающих компаниях (если она имеется) является закрытой, а государственные учреждения до сих пор не пытались и не пытаются получить подобные сведения. По коммерческим данным нефтедобывающих компаний, затраты на реабилитацию земель, загрязненных нефтепродуктами и другими химическими веществами, в зависимости от характера почвы, степени и вида загрязнений и вида применяемых технологий, составляют от 0,3 до 1,3 млрд. руб.³⁶. Помимо загрязнений, приносимых нефтегазовыми компаниями, сильное воздействие на арктические экосистемы оказывают местные промышленные источники загрязнения, особенно медно-никелевые комбинаты на Кольском полуострове и в Норильске. Концентрации меди и никеля в

³⁵ Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. М., 2009. С.5-6.

³⁶ Зеленый мир. № 17-20. 2009. С.26.

почвах вокруг комбината «Североникель» превышают фоновый уровень в 50-80 раз. В некоторых водных объектах на Кольском полуострове и в районе Норильска из-за сброса в них недостаточно очищенных сточных вод с высоким содержанием ионов никеля практически полностью уничтожены пресноводные экосистемы.

Интенсивное промышленное воздействие на среду обитания повлекло за собой сокращение ресурсной базы традиционного природопользования коренного населения. Так, Норильский комбинат отторгает на полуострове Таймыр тысячи квадратных километров оленьих пастбищ, рыболовных угодий. В сочетании с выбросами и выпадениями тяжелых металлов (ртути, кадмия и др.) это привело к тому, что вблизи промышленных предприятий на десятки километров растительные экосистемы полностью уничтожены ³⁷.

В зону воздействия антропогенных факторов попадает ряд заповедных территорий. Так, в Мурманской области участки заповедников Лапландский, Кандалакшский, Паевик находятся в зоне влияния выбросов Мончегорского комбината и «Печенганикель».

Подобные выкладки можно дополнить и непрекращающимися аварийными ситуациями на нефтепроводах, другими видами загрязнений. В Рекомендации «круглого стола» Совета Федерации 27 ноября 2008 г. отмечено, что увеличение объемов по разведке и добыче углеводородного сырья в Арктике повышает вероятность разливов нефти как при транспортировке, так и при хранении. В неудовлетворительном состоянии находятся многие поисково-разведочные скважины. Частичное обследование только законсервированных скважин показало, что из-за длительного простоя в них происходят необратимые процессы разрушения и, как следствие, возможно появление открытых газонефтяных фонтанов, разливов, последствия которых для окружающей среды могут быть катастрофическими.³⁸

Увеличивающиеся объемы транспортировки нефти обуславливают повышенный риск загрязнения земли и воды нефтепродуктами в результате возможных аварий, большая часть которых связана именно с загрязнением водной среды, что наносит невосполнимый ущерб природе и представляет серьезную опасность для безопасности человека.

Несмотря на то, что ежегодно разрабатываются меры по предотвращению аварий и других чрезвычайных ситуаций путем повышения технологической безопасности производственных процессов, надежности оборудования, обновления производственных фондов, совершенствования систем технологического контроля и диагностики, уровень частоты возникновения чрезвычайных ситуаций, приводящих к поражению людей (по данным МЧС России), в Российской Федерации от 10 до 100 раз выше, чем в экономически развитых странах.

В целом, все процессы возможных чрезвычайных ситуаций, техногенных аварий и катастроф в Арктическом регионе в условиях низких температур, с учетом природно-

³⁷ Экологическая безопасность России. Выпуск 4. М. 2002. С.428-433. (Материалы Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по экологической безопасности (сентябрь1995-апрель 2002 г.)

³⁸ Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Выпуск 9. 2009. С.157

климатических условий имеют очень специфические особенности, которые должны учитываться в законодательной и практической деятельности органов законодательной и исполнительной власти, спасательных организаций, хозяйственных подразделений³⁹.

Во многих случаях очевидно, что ущерб, наносимый уязвимой природной среде традиционной и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Арктической зоны, не адекватен ни штрафным санкциям, ни возмещению ущерба, ни компенсациям, заложенным в отечественном законодательстве. Деграция северных территорий уже не только сейчас причиняет значительный экономический ущерб и еще более значительный – ожидаемый в будущем, но и сопровождается трудно поддающимся учету по масштабам и последствиям экологическими катаклизмами, такими, как загрязнение крайне дефицитных пресных подземных вод, для восстановления естественного качества которых требуются многие десятилетия. К тому же и интенсивное выделение в атмосферу парниковых газов при таянии многомерзлых пород.

Как уже выше отмечалось, основными факторами и опасностями природно-техногенного характера, влияющими на снижение безопасности жизнедеятельности народов Севера, являются глобальное потепление климата, нарушение и загрязнение природной среды в результате антропогенной деятельности и возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. И потерпевшей стороной практически всегда оказываются коренные малочисленные народы, которые испытывают на себе серьезный экологический прессинг из-за загрязнения и нарушений природной среды.

Например, только на территории Ямало-Ненецкого автономного округа сегодня добывается более 90 процентов всего российского газа. В границах автономного округа проходит 23 нитки магистральных газопроводов общей протяженностью более 9 тысяч километров. В округе эксплуатируется 44 установки комплексной подготовки газа, 19 компрессорных станций, 9 нефтеперекачивающих станций, 11 центральных пунктов сбора нефти и другие объекты нефтегазового комплекса. Всего на территории Ямало-Ненецкого автономного округа функционирует свыше 800 потенциально опасных объектов, в том числе 750 пожаро-взрывоопасных объектов; 48 предприятий используют в своей деятельности источники ионизирующего излучения, имеется 3 объекта использования ядерных взрывов в мирных целях. Большая часть этих объектов имеет не только экономическую и социальную значимость как для Ямало-Ненецкого автономного округа, так и для России в целом, но и потенциальную опасность для населения автономного округа и природной среды. В зоне возможных чрезвычайных ситуаций, источниками которых могут быть потенциально опасные объекты, проживают более 150 тысяч человек⁴⁰.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794⁴¹ в автономном округе создана и функционирует территориальная

³⁹ Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Вып.9. 2009. С.40

⁴⁰ Стенограмма «круглого стола» «О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации». С.70.

⁴¹ СЗ РФ.2004. № 2. Ст. 121

подсистема единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Ямало-Ненецкого автономного округа. С этой целью разработан и утвержден План действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, который ежегодно корректируется.

Если говорить в целом о проблемах законодательного обеспечения комплексной безопасности населения (особенно коренных малочисленных народов) северных регионов, то приходится констатировать, что, несмотря на довольно обширный блок законов, регламентирующих отношения в области обеспечения комплексной безопасности населения страны («О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О гражданской обороне», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», и др.), указанные правовые акты, однако, не имеют отдельных статей, посвященных обеспечению безопасности населения северных регионов России. А организация защиты населения этих регионов от чрезвычайных ситуаций имеет существенную специфику, о которой выше говорилось.

Конечно, для «форсмажорных» ситуаций (наводнения, пожары) какая никакая правовая и организационная «страховка» существует. Что же касается чрезвычайных ситуаций техногенного характера, то здесь все гораздо сложнее. В силу значительной протяженности магистральных газо-нефтепроводов, разнообразии природных условий, в которых ведется добыча и транспортировка, стационарные объекты добычи подвержены непосредственному воздействию практически всех известных типов опасных геологических, гидрологических процессов и метеорологических явлений. В целях обеспечения промышленной и экологической безопасности трубопроводного транспорта предусматривается комплекс природоохранных и технических мероприятий.

Во исполнение Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴² и в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2000 г. №613⁴³ «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» трубопроводные предприятия разрабатывают и согласовывают с надзорными органами планы по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов. Разработка данных планов проводится в соответствии с Положением по организации ликвидации последствий аварийных и хронических разливов нефти и нефтепродуктов, согласованным с Госгортехнадзором России.

Для обеспечения эффективности мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов Правительство Российской Федерации постановлением от 15 апреля 2002 г. №240⁴⁴ утвердило Правила организации мероприятий по

⁴² СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁴³ СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

⁴⁴ СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.

предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и рекомендовало органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации создавать реестры загрязненных нефтью и нефтепродуктами территорий и водных объектов с целью определения размеров ущерба и потенциальной опасности этих загрязнений для населения и окружающей природной среды. По результатам анализа многолетней корпоративной статистики чрезвычайных ситуаций ОАО «Газпром» отмечается, что опасные природные процессы и явления (стихийные бедствия) – основная причина аварий в 7% случаев.

В вопросах предупреждения чрезвычайных ситуаций в Арктических и северных регионах, создания системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций весьма показателен опыт и практика деятельности ОАО «Газпром»⁴⁵. Задачи по предупреждению аварий и катастроф, а также негативных последствий стихийных бедствий в арктических и северных широтах, возложены на корпоративную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций («Газ ЧС»), являющуюся подсистемой корпоративной системы гражданской защиты ОАО «Газпром». Концепция региональной политики ОАО «Газпром» провозглашает экологическое направление этой политики, это предусматривает создание системы мер по обеспечению экологической безопасности объектов газовой промышленности и проведение комплекса мероприятий по снижению техногенного воздействия на окружающую среду и население, а также участие в восстановлении в северных регионах традиционной среды обитания коренных малочисленных народов Севера. Кстати, это записано в ст.3 Устава ОАО «Газпром». Общество обеспечивает: разработку и проведение мероприятий, направленных на охрану окружающей среды, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Это находит отражение и в основных направлениях экологической политики ОАО «Газпром»: сохранение природной среды в зоне размещения объектов газовой промышленности, разумное и рациональное использование природных ресурсов; для реализации этой политики ОАО «Газпром» обязуется: сохранять совместно с субъектами Российской Федерации этнические сообщества и развивать традиционные формы трудовой и культурной деятельности коренных народов Севера, проживающих в местах интенсивной деятельности ОАО «Газпром» и его дочерних обществ и др.

Возвращаясь в данной связи к развитию законодательства, отметим, что промышленная экспансия, основательно затронув коренные малочисленные народы, значительно сузила территории их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, усилив не только антропогенное воздействие добывающих компаний на уязвимую экосистему Севера, но и создала множество конфликтных ситуаций во взаимоотношениях с аборигенным населением.

⁴⁵ Материалы «круглого стола» Совета Федерации « О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации». С.93-96.

Смысл Федерального закона о ТТП⁴⁶ заключается не только в регулировании прав природопользователей, но и в охране обеспечивающей эту деятельность природной среды. В данном случае, как представляется, вполне возможна интеграция концепций ТТП и ООПТ. Для российского Севера адекватными его социальной структуре являются такие формы ООПТ, которые совмещают охрану биоразнообразия с соблюдением интересов и прав коренного населения.

Поэтому создание ТТП как особо охраняемой природной территории со специфическими целями и задачами в принципе должно способствовать решению двойной проблемы – сохранение природного разнообразия и создание определенных условий для жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. Однако необходимо подчеркнуть, что этот процесс проходит в довольно сложных условиях: с одной стороны, северные территории – это плацдарм для развития отечественной экономики, с другой – эти территории – хрупкая северная экосистема и территории традиционного обитания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

В этой связи логичными и оправданными являются усилия государства в попытках поддержать и сохранить определенную гармонию во взаимоотношениях государства и этих народов. Представляется весьма целесообразным придание территориям традиционного природопользования статуса «особо охраняемых природных территорий», поскольку исторически статус и режим этих территорий проверен многолетней практикой. Кроме того, поиски оптимальных решений в сохранении природной среды северных территорий поневоле ориентирует на расширение сети ООПТ, особенно в этих регионах, в том числе и в целях создания экологической безопасности населения от техногенного воздействия хозяйственной деятельности.

В нашем случае речь идет о несколько иной хозяйственной деятельности – о исторически сложившемся неистощительном природопользовании коренных малочисленных народов.

Таким образом, эта своеобразная категория ООПТ призвана сохранить коренные малочисленные народы и их общины, традиционный образ жизни и хозяйствования в особых территориальных и правовых рамках. Это зафиксировано и в понятийном аппарате закона: «ТТП – особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни» (ст. 1)

Кроме того, определенные возможности представляет также арсенал различных защитных и охранных зон, округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности, созданных в соответствии с законами «Об охране окружающей среды», «Об объектах культурного наследия народов Российской Федерации», «О природных лечебных ресурсах и лечебно-оздоровительных местностях» и др. и которые служат примером законодательных возможностей установления «особого экологического режима» для территорий, на которых требуется ограничение хозяйственной деятельности по экологическим критериям. Текущая практика показывает многообразие этой категории

⁴⁶ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

охраняемых природных территорий и территориальной регламентации хозяйственной деятельности в различных регионах России. В вышеперечисленных законах имеются статьи, в которых оговаривается порядок их установления и режимы конкретных защитных и охранных зон и округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности (запрещение деятельности, оказывающей негативное воздействие на природные комплексы). Конкретизация и особенности ограничений хозяйственной деятельности определяются индивидуальными положениями по каждому объекту.

Так, например, в соответствии с Положением о зонах с ограниченной хозяйственной деятельностью на территории Ненецкого автономного округа большая часть округа – полуостров Канин, междуречье Индиги и Печоры, Колгуев, Вайгач, Югорский полуостров и др. были объявлены «зонами ограниченной хозяйственной деятельности». На них установлен режим, «запрещающий изыскательские работы и разработка полезных ископаемых; строительство зданий и сооружений, дорог, трубопроводов и пр. не связанных с обеспечением разрешенных видов деятельности; загрязнение почв и водоемов ядохимикатами, нефтепродуктами, отходами и др.⁴⁷

Разумеется, наивно было бы полагать, что дальнейшее интенсивное и экстенсивное промышленное освоение территории коренных малочисленных народов предоставит большой шанс к сохранению этих территорий в их естественном состоянии, и, соответственно, традиционного образа жизни, традиционного природопользования и экологической безопасности. Пока свидетельством тому являются трудности адаптации коренных малочисленных народов к изменившимся социально-экономическим условиям.

Действующие федеральные и региональные законы о ТТП провозглашают их особо охраняемыми природными территориями, а, с другой стороны, уже априори открывают возможность нарушений их целостности. И в данном случае материальный или денежный эквивалент в виде компенсации или возмещения ущерба ни в коей мере не сможет восстановить природный баланс этих территорий (тем более – на Севере), что существенно в будущем ущемит интересы коренного малочисленного населения.

В заключение хотелось бы отметить, что главной целью государственной политики в Арктическом регионе должна стать экологически ориентированная перестройка структуры хозяйственного комплекса не столько путем ограничения развития отраслей и размещения производств, создающих повышенные нагрузки на природную среду, сколько совершенствование технологических процессов, установлением особого режима природопользования, обеспечивающим экологическую безопасность населения, и главным образом коренных малочисленных народов.

⁴⁷ Гафина Л.М. Проблемы правовой охраны ландшафтного разнообразия в Российской Федерации. Димитровград. 2008. С.155-157.

Глава 2. ОТЕЧЕСТВЕННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО РАЗВИТИЯ.

2.1. ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТЕРРИТОРИЯХ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ.

Процессы, определяющие сложную ситуацию с территориями традиционного природопользования (далее – ТТП) коренных малочисленных народов, условиями проживания этих народов и их хозяйственной деятельности, вызваны рядом факторов, одним из наиболее важных среди которых, как уже неоднократно подчеркивалось, является широкомасштабное промышленное освоение природных ресурсов этих территорий. Исторически сложившиеся принципы традиционного природопользования коренных малочисленных народов и современные принципы бизнеса служат основой всевозможных конфликтов.

В процессе освоения территорий Севера, Сибири и Дальнего Востока в орбиту неизбежных трансформаций вовлекаются и коренные народы. Особенно негативные последствия вызывает наступление промышленных ресурсодобывающих предприятий. По словам президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока С.Харючи, трагическое обстоятельство – совпадение мест традиционного природопользования и участков залегания полезных ископаемых. Это столкновение, а также непродуманные рыночные реформы привели к серьезному кризису многих групп коренных народов⁴⁸.

Один из наиболее существенных элементов правового режима использования природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования коренных народов – возможность осуществления гражданами и юридическими лицами предпринимательской деятельности, если указанная деятельность не нарушает правового режима этих территорий.

Казалось бы, что в данной ситуации природоохранное и природоресурсное законодательство могло бы оказать существенную поддержку в возникающих спорных вопросах и в разрешении конфликтов между коренными малочисленными народами и предпринимательскими организациями на территориях традиционного природопользования. Однако, к сожалению, правовое регулирование поведения субъектов предпринимательской, инвестиционной, финансово-кредитной и иной деятельности в сфере рационального использования и охраны данных территорий не соответствует ни современной социально-экономической ситуации в России, ни сформулированным в Экологической доктрине РФ 2002 г. задачам, ни полноценной защите экологических прав граждан и экономических интересов общества и государства. Оно фрагментарно, декларативно и не отражает складывающихся в мировой практике

⁴⁸ См.: Зеленый мир. 2005. ноябрь. (Экологическое досье. № 8 (25).С.13.

тенденций правовой охраны окружающей среды и повышения социальной ответственности бизнеса в данной сфере.

При анализе действующего законодательства и существующей практики в отношении ТТП возникает вопрос: кого защищает государство и законодатель – добывающие компании или же коренные малочисленные народы?

На данный момент правовой режим пользования землей и иными природными ресурсами, осуществляемого коренными малочисленными народами, определен лишь в общих чертах. Нет четких правовых регламентов существования ТТП и отношения к ним со стороны государства и бизнеса, не разработаны процедуры решения вопросов и разрешения конфликтов, возникающих в связи с использованием природными ресурсами, само право на традиционное природопользование не дифференцируется в зависимости от категорий коренных малочисленных народов (охотники, рыболовы, оленеводы и др.) и от видов ресурсов.

В целом, в российском законодательстве сложилась весьма непростая ситуация: что ни законодательный акт, то свое особое толкование. Правовое положение ТТП установлено нечетко, что не позволяло раньше и, тем более, не позволяет сейчас воспользоваться им в полной мере.

В Конституции РФ (ст. 72) и в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст.14)⁴⁹ речь идет о защите «исконной среды обитания». Абсолютно неясно, где она начинается и где кончается. Речь не идет о землях и территориях, а говорится о «местах компактного проживания» и «местах традиционного расселения» и т.д. Почти аналогичную терминологию использует и Федеральный закон «Об охране окружающей среды» - «места традиционного проживания и хозяйственной деятельности», которые подлежат «особой охране» (ст.4).

В ЗК РФ (ст.95 и 97) и Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁵⁰ эти территории уже отнесены к категории «особо охраняемых природных территорий». На наш взгляд, это уже звучит несколько претенциозно.

Порядок природопользования на ТТП согласно ст.97 ЗК РФ устанавливается исключительно федеральными законами, а их границы определяются исключительно Правительством РФ. Но логично предположить, что контроль экологической и ресурсной ситуации и охрана границ (поскольку эти территории природоохранного назначения и (или) особо охраняемые природные территории) должен проводиться аналогично тому, как это осуществляется на федеральных территориях (заповедниках, национальных парках и т.д.). Об участии коренных народов, населяющих эти земли, речи не идет. О том, как может сложиться ситуация с территориями «особо охраняемыми», нет нужды объяснять. Достаточно вспомнить недавний вопиющий случай с попыткой строительства

⁴⁹ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208; СЗ РФ 2004. № 35. Ст. 3607.

⁵⁰ СЗ РФ.2001. № 20. Ст.1972

трубопровода в непосредственной близости от уникального природного объекта Всемирного значения - озера Байкал.⁵¹ Кстати, это далеко не единичный случай. В свое время подобное происходило и с другим природным объектом Всемирного значения - «Девственными лесами Коми».

Особо ощутимы пробелы в законодательстве о территориях традиционного природопользования, в частности, не определены конкретные механизмы и процедуры, способствующие реализации правовых актов. Здесь весьма уместно замечание О.Л.Дубовик, отметившей такой феномен, как «абстрактность правотворчества», когда разработчики акта не задумываются о механизме его реализации, не предлагают параллельного создания условий эффективного применения...»⁵²

Например, при всех прочих условиях, представляется необходимым учитывать местную специфику традиционного природопользования при подготовке и реализации проектов предпринимательской деятельности. Параметры возможной и допустимой предпринимательской деятельности должны определяться на предпроектной стадии с обязательным согласованием с общинами и сообществами коренных малочисленных народов. В современных социально-экономических условиях принятие подобной нормы призвано сыграть решающую роль в сохранении традиционного природопользования коренных народов. Совершенствование правовых механизмов согласований и в целом переговорного процесса между хозяйственными субъектами и сообществами коренных малочисленных народов по вопросам использования природных ресурсов на территориях традиционного природопользования, позволяющее гармонизировать отношения между сторонами, должно стать первоочередной задачей законодателя.

Эти и многие другие проблемы были предметом обсуждения на проходившем в конце ноября 2005 г. «круглом столе» (под эгидой Совета Федерации), посвященном вопросам совершенствования нормативно-правового регулирования ответственности субъектов хозяйственной деятельности, осуществляющих освоение природных ресурсов, за социально-экономическое развитие территорий коренных малочисленных народов. На этом форуме прозвучало много претензий в адрес федерального законодательства, принятых и готовящихся законов и законопроектов.

Действующее федеральное законодательство, в частности, Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» дает первый повод к критике. Практически большинство статей носит декларативный или отсылочный характер, а порой противоречит действующему законодательству. Характерный пример: статья 11 гласит, что земельные участки и другие обособленные природные ресурсы, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в безвозмездное пользование. А статья 10 Федерального закона «Об обороте земель

⁵¹ См.: Парламентская газета. 2006. 4 мая.

⁵² Дубовик О.Л. Экологическое право. М. 2003. С.119

сельскохозяйственного назначения»⁵³ в п.5 гласит, что земельные участки могут передаваться общинам коренных малочисленных народов для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов в аренду, в порядке, установленном ст.34 ЗК РФ. А пункт 6 ст.10 даже указывает срок аренды – не менее 5 лет. И как это соотносится со ст. 8 п.1 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁵⁴, где опять таки подчеркивается, что коренные малочисленные народы и их объединения имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования.⁵⁵

В этом отношении интересны позиции Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции» (СРП)⁵⁶, наиболее проработанного в области учета интересов общин коренных малочисленных народов и территорий традиционного природопользования. Формально он предоставляет права влиять на условия недропользования и контролировать экологическую ситуацию. Например, ст.2 декларирует необходимость разрешения на разработку недр соответствующих органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления с учетом интересов коренных народов, а в ст.6 устанавливает норму в отношении выплаты соответствующей компенсации за нарушение режима территорий традиционного природопользования. Статья 7 данного Закона, повторяя эту норму, обязывает инвестора предпринимать предусмотренные законодательством меры по охране обитания и выплату компенсаций. Но по Закону о СРП осуществляется незначительная часть нефтяных и газовых разработок. Решение о СРП по каждому месторождению принимается законодательно. Это позволяет признать, что в законодательной сфере регулирования вопросов защиты интересов коренных малочисленных народов Россия способна действовать на уровне развитых стран и демократически принимать хозяйственные решения. Однако отечественные крупные добывающие компании эти законодательные меры далеко не всегда выполняют.

В условиях расширения промышленного использования природных ресурсов в местах проживания и традиционного природопользования коренных народов остаются во многом неурегулированными вопросы экологической безопасности, землепользования и традиционного природопользования коренных народов, вопросы оценки и возмещения ущерба их исконной среды обитания, образу жизни на землях, необходимых для сохранения и развития традиционного природопользования. Это в полной мере на себе ощущают сейчас финно-угорские народы: разливы нефти в Республике Коми и Ханты –

⁵³ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018

⁵⁴ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст.2208; СЗ РФ. 2004. №35. Ст.3607

⁵⁵ См. подр.: Анализ земельной проблемы: Кряжков В.А. Право на пользование землей и сопряженные с ним права коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые проблемы). Государство и право. 2008. № 12. С.86

⁵⁶ СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 246; СЗ РФ. 2001. № 26. Ст.2579

Мансийском автономном округе, вырубка лесов, загрязнение рек промышленными отходами и многое другое подтверждают указанный тезис.⁵⁷

В то же время традиционное природопользование для основной массы коренных малочисленных народов является единственным источником существования в связи с разрушением прежней системы организации труда и занятости в северных регионах. Фактически коренные народы Севера находятся на самообеспечении, занимаясь индивидуально или в общинах оленеводством, охотой, рыболовством и другими промыслами.

В условиях развития рыночной экономики земли и другие природные ресурсы постепенно переходят в руки промышленных добывающих компаний. Коренные малочисленные народы неожиданно для себя оказываются лишенными права заниматься традиционными видами природопользования, так как земля в качестве лицензионных участков передается частным компаниям.

Поэтому одним из актуальных направлений совершенствования правового регулирования ответственности субъектов хозяйственной деятельности, осуществляющих освоение природных ресурсов на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов, законодательного закрепления вопросов, связанных с процедурами и формами согласования интересов в первую очередь – коренных малочисленных народов, с одной стороны, и интересов субъектов хозяйствования на этих территориях – с другой.

В этих целях целесообразно и необходимо законодательно закрепить требование о заключении соглашений между ресурсодобывающими предприятиями и соответствующими представительными и исполнительными органами конкретных сообществ коренных народов, в которых должны оговариваться формы социальной и эколого-экономической ответственности данного предприятия, учитывающие интересы традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Процедура подготовки такого соглашения должна предусматривать обязательное общественное обсуждение его проекта и меры общественного контроля за соблюдением принятых сторонами обязательств. Необходимо также проведение этноэкологической экспертизы проекта соглашения с целью выявления влияния проекта на жизнедеятельность различных этнических групп и традиционных форм их природопользования и образа жизни. Это можно осуществить путем принятия специального федерального закона о этноэкологической экспертизе, проведение которой предусмотрено Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», либо путем внесения соответствующих дополнений в действующий Федеральный закон «Об экологической экспертизе»⁵⁸, указав на обязательность проведения в рамках экологической экспертизы и этнологической экспертизы, если намечаемая хозяйственная деятельность предполагается в районах

⁵⁷ См. Зеленый мир. 2005. № 21-22: Экологическое досье. С.16

⁵⁸ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556

традиционного проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Следует заметить, что некоторый положительный опыт в этом направлении накоплен в ряде регионов (Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Коми и других регионах).⁵⁹ Например, администрация Ямало-Ненецкого автономного округа⁶⁰ заключает Генеральные соглашения с крупнейшими недропользователями, в которых определяются взаимные обязательства, ответственность и взаимные гарантии сторон. Администрациями муниципальных образований заключаются соглашения с предприятиями, работающими на их территории, есть примеры заключения договоров с отдельными семьями.

На основе этих соглашений и договоров осуществляются компенсационные и природоохранные мероприятия, направленные на сохранение экосистемы Ямала, реконструкция систем жизнеобеспечения и социально-экономическое развитие территорий проживания коренных малочисленных народов Севера.

Действенным инструментом управления отношениями недропользования на территории Ямало-Ненецкого автономного округа является постоянный контроль за выполнением лицензионных соглашений. Администрация округа настояла на том, чтобы в каждое лицензионное соглашение был включен пункт об обязательном заключении отдельного договора о социально-экономическом сотрудничестве между недропользователем и муниципальным образованием, на территории которого ведутся разработки, указанный пункт считается существенным условием договора и подлежит проверке наряду с технико-экономическими условиями разработки месторождений. Только в течение 2005 г. администрациями муниципальных образований заключено более 60 соглашений с предприятиями топливно-энергетического комплекса о социально-экономическом партнерстве. Многие нефтяные и газовые компании оказывают поселкам коренных малочисленных народов социальную помощь, оснащают школы-интернаты компьютерной техникой, финансируют строительство домов в поселках, выделяют средства на развитие рыбодобывающей отрасли, готовят специалистов-экологов для добывающих компаний из числа коренных народов и т.п.

Подобные меры необходимы, поскольку освоение северных территорий традиционного природопользования проходит не без негативных явлений. Расширение территорий нефтегазодобычи влечет за собой нарушение внутрихозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий и национальных общин коренных малочисленных народов. Как отмечалось в постановлении Государственной думы Ямало – Ненецкого автономного округа от 24 марта 2004 г, известны факты нарушения нефтегазовыми компаниями природоохранного законодательства⁶¹, При отчуждении

⁵⁹ См.: Зеленый мир. 2005. № 21-22: Экологическое досье. С.16

⁶⁰ Практика заключения подобных соглашений начинает развиваться в Республике Коми. См.: Зеленый мир. 2005. ноябрь. Экологическое досье. № 8 (25). С.16

⁶¹ При обследовании земель в Ямало-Ненецком округе было выявлено, что половина «кустов» (участков компактного расположения скважин) загрязнена нефтью. В силу распространения нефтяного загрязнения в реальности оно в 2,5 – 10 раз больше, чем визуально определенная загрязненная поверхность. На некоторых

земель не всегда учитываются интересы различных слоев общества и права коренных малочисленных народов. Имеют случаи самозахвата земельных участков под промышленные объекты, отстрела домашних оленей, нарушения положений лицензионных соглашений и договоров государственной власти, местного самоуправления и предприятиями агропромышленного и топливно-энергетического комплексов.

Сказанное лишь подтверждает, что отсутствие общего четкого правового регулирования процесса согласования вызывает взаимные претензии субъектов, связанные с отношениями природопользования. Важнейшими аспектами этой проблемы является необходимость выделения и юридического оформления территорий традиционного природопользования, разработка порядка возмещения ущерба и компенсационных мероприятий. В соответствии с Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» они могут участвовать в контроле за использованием земель, ресурсов местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности (п.2 ст.8) и даже иметь право на возмещение убытков организации или физические лица нанесут ущерб среде обитания. Но опять-таки не определено, как этот экономический механизм компенсации за убытки должен работать, куда, на что, кому идут эти средства. Нет и юридически закрепленных комплексных методик оценки ущерба и компенсаций (особенно при изъятии земель), которые могли бы в судах рассматриваться в качестве расчетов экологических и ресурсных потерь ТТП.

В связи с вышесказанным представляется необходимым разработать и утвердить методику определения ущерба и убытков, причиненных среде обитания и традиционному природопользованию коренных народов, а также разработать и утвердить порядок возмещения ущерба и убытков, причиненных добывающими компаниями этим народам. Определить порядок отчислений от доходов добывающих предприятий, занимающихся разработкой недр и порядок выплаты компенсаций за ущерб, наносимый при этом землям традиционного природопользования, и упущенную выгоду хозяйствам коренных малочисленных народов.

Кроме того, представляется целесообразным разработать и принять на уровне Правительства РФ «Положение о выплате компенсаций за нарушение режима территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов РФ», в котором установить конкретные доли отчислений от регулярных платежей за пользование недрами, а также часть налога за добычу полезных ископаемых, которые направляются на поддержку социально-экономического развития родовых кочевых общин и сельских поселений.

Представляется вполне оправданной критическая оценка, прозвучавшая в докладе на Сессии ООН по коренным народам в июле 2005 г., в котором четко отмечены практически все проблемные ситуации и негативные тенденции изменений, вносимых в отечественное законодательство, касающихся территорий традиционного

участках концентрация нефти достигла огромного показателя – до 100г на 1кг почвы. См.: Зеленый мир. 2005. № 23-24: Экологическое досье, С.12

природопользования коренных малочисленных народов. В частности, подчеркивается, что эти изменения направлены: на ликвидацию обязательств государства по защите прав коренных народов, в первую очередь на территории традиционного природопользования; ликвидацию всех правовых возможностей передачи земель традиционного природопользования в собственность сообществ коренных народов; ликвидацию государственного контроля за экологическим состоянием земель проживания коренных народов, а также планируемой и уже ведущейся на них промышленной деятельностью.

Эти тенденции со всей очевидностью прослеживались и в проектах Лесного и Водного кодексов.

В концепции проекта Лесного кодекса также ущемлялись интересы коренных малочисленных народов России, для которых именно лесные промыслы являются основой жизнеобеспечения. Президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Томской области И.Шафранник отмечал, что в нем «должным образом не прописан механизм защиты прав аборигенов на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и хозяйствования»⁶² Проект Лесного кодекса предусматривал коренную перестройку всех лесных правоотношений. Введение частной собственности на лесные участки граждан и юридических лиц, в том числе иностранных граждан и юридических лиц, кардинально изменил существующий в стране лесной строй, что не является обоснованным ни с научной, ни с практической, ни социально-экономической точек зрения.

В официальном отзыве Института государства и права РАН на проект Лесного кодекса отмечалось, что Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003 – 2010 годы (одобрена распоряжением Правительства РФ от 18 января 2003 г.), в разделе 1V признала целесообразным сохранить до 2010 г. федеральную собственность на лесной фонд. Правовой статус лесного фонда в настоящий момент определен и в Постановлении Конституционного суда РФ по делу о проверке Лесного кодекса 1997 г., где установлено, что «лесной фонд .. представляет собой публичное достояние многонационального народа России и является федеральной собственностью».

Предложенная редакция ст. 27 проекта Лесного кодекса, касающаяся лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, потребует существенной доработки. Так, например, декларируя право этих народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности осуществлять все виды лесопользования для нужд традиционного природопользования. При этом не предусматривает разработку методики определения нормативов заготовки древесины для обеспечения нужд традиционного природопользования, что может стать причиной злоупотреблений, подрывающих основы традиционного образа жизни.

Поэтому предлагалось дополнить ст. 27 проекта Лесного кодекса следующим положением: в местах проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов перевод земель лесного фонда в иные категории земель,

⁶² См.: Зеленый мир. 2005. декабрь: Экологическое досье. № 9 (26). С.6

передача лесного участка в аренду, собственность или доверительное управление, а также возведение на землях лесного фонда зданий, дорог и иных сооружений, рассчитанных на срок эксплуатации более одного года, возможны только при согласии местного сообщества (общины), полученном на сходе, в котором участвовало более половины членов общины.

Вне сомнения, что лесопользование коренных малочисленных народов имеет целый ряд особенностей и их права подлежат особой защите. Однако в проекте Кодекса отсутствовали гарантии этих прав. Формально провозглашенное ст. 27 право коренных народов на лесопользование с учетом их традиционного образа жизни фактически перечеркивается ст. 18-19, 21-23, поскольку по процедуре предоставления лесных земель коренные народы уравниваются с коммерческими структурами, осуществляющими лесопользование с целью извлечения прибыли.

Если в проекте Лесного кодекса так или иначе были закреплены некоторые права коренных малочисленных народов, то в проекте Водного кодекса РФ права этих народов вообще не упоминались. В связи с этим были высказаны предложения Центром охраны дикой природы⁶³ по доработке проекта Водного кодекса с учетом прав коренных малочисленных народов. В частности, в ст.32 предлагалось предусмотреть, что принятие решения о предоставлении в пользование водного объекта в местах традиционного проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов возможно только с согласия местной общины, полученного на сходе, в котором приняло участие более половины членов общины. Аналогичные условия должны быть определены и в отношении охраны водных объектов в местах традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Однако законодатель проигнорировал некоторые позитивные предложения, изложенные в проектах Лесного и Водного кодексов, и пошел по проторенному пути отсылочных норм, практически оставив все на усмотрение действующего федерального законодательства и законодательства субъектов РФ о коренных малочисленных народах. Эти отсылочные нормы, которые законодатель изложил в Лесном кодексе (ст. 30,31, ст. 48)⁶⁴ и в Водном кодексе (ст.34)⁶⁵ не внесли ясность и все опять-таки остается во многих субъектах РФ в стадии ожидания законов и подзаконных актов самих субъектов РФ, которые должны установить и конкретизировать порядок использования лесных и водных ресурсов, исходя из нормативов. Создается впечатление, что современное отечественное законодательство, в том числе и по рассматриваемым вопросам, поражено «вирусом» отсылочных норм.

В свете вышеизложенного представляется необходимым в развитие уже принятых федеральных законов о коренных малочисленных народах подготовить пакет соответствующих нормативных документов, позволяющих ввести в действие механизмы

⁶³ См.: там же. С.8.

⁶⁴ СЗ РФ. 2006.№ 50. Ст.5278.

⁶⁵ СЗ РФ. 2006. № 23. Ст.2381; СЗ РФ .2007.. № 26.

защиты и поддержки традиционного природопользования и прав коренных малочисленных народов.

Кроме того, следует внести соответствующие дополнения к федеральным законам о земле, о недрах, касающиеся ответственности крупных компаний, промышленных предприятий за развитие социальной инфраструктуры территорий традиционного природопользования, занятых под промышленное производство.

В соответствующих статьях законов и постановлений Правительства РФ должны быть установлены налоговые льготы и предусмотрено выделение долгосрочных кредитов предприятиям коренных малочисленных народов, работающих в экстремальных условиях; юридически защищены права землепользования коренных малочисленных народов, приоритет их хозяйственной деятельности на территориях традиционного природопользования; коренные малочисленные народы должны иметь законодательно признанный и закрепленный в федеральных правовых актах приоритет на закрепление за ними охотничье-промысловых угодий, рыбопромысловых участков и пользование водными биологическими ресурсами, оленьих пастбищ, родовых угодий в безвозмездное пользование.

Особое внимание, на наш взгляд, должно быть обращено, как нами подчеркивалось выше, на законодательное закрепление обязательности и механизмов заключения соглашений между организациями государственной власти северных субъектов РФ, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, в которых кроме взаимных обязательств сторон устанавливались бы и формы их социальной, экономической и экологической ответственности за последствия хозяйственной деятельности для коренного населения.

В этой связи необходимо определить и процедуру общественного обсуждения проектов, оказывающих существенное влияние на жизнь местных коренных сообществ, обязательного учета мнения местных сообществ коренных малочисленных народов при решении вопроса о возможности реализации проектов, порядка проведения всевозможных согласительных процедур. Так, например, Администрация Ямало-Ненецкого АО осуществляет постоянный контроль за выработкой экономически обоснованных подходов при отчуждении земель под промышленное освоение и транспортные коммуникации на территории региона, а также по компенсации затрат на воспроизводство нарушенных или уничтоженных природных ресурсов в результате деятельности промышленных предприятий с целью достижения экологического равновесия, восполнения ущерба, нанесенного окружающей природной среде, в том числе на территориях традиционного природопользования. При этом предприятия агропромышленного комплекса и коренное население через Ассоциацию «Ямал-Потомкам» участвуют в процессе отвода земельных участков, без их положительного решения земля под промышленное освоение не отводится.

Продолжая наш анализ, приходится констатировать, что актуализация проблематики и активизация законотворческой деятельности по данным вопросам, поднявшаяся на

волне Международного десятилетия коренных народов мира, которое завершилось в 2004 году, прошла свой пик и на данном этапе ощущается явный спад интереса к данным проблемам. Как мы убедились, на сегодняшний день не проработан на федеральном уровне комплекс правовых мер (подзаконные акты, инструкции и т.п.), обеспечивающих исполнение федерального закона о территориях традиционного природопользования в местах проживания коренных малочисленных народов. На региональном уровне процесс выделения территорий традиционного природопользования практически приостановлен даже в тех регионах, где были предприняты попытки решения этого вопроса в рамках региональной компетенции⁶⁶. Это приводит к отчуждению коренного населения от ресурсов традиционного хозяйствования.

В рамках данного параграфа трудно охватить все аспекты рассматриваемой темы, однако несколько слов необходимо сказать об участии общественных организаций коренных малочисленных народов в защите и сохранении своих прав на традиционное природопользование.

В целом, весьма положительным явлением становится активизация деятельности общественных организаций коренного населения по защите своих прав. Позитивный опыт имеется в разных регионах, в частности, в уже упоминавшейся Республике Коми – это Ассоциация финно-угорских народов, Общество «Спасение Печоры» и др. В Ямало – Ненецком автономном округе коренное население через Ассоциацию «Ямал – Потомкам» участвует в отводе земельных участков: без положительного решения Ассоциации земля под промышленное освоение не отводится.

В ряде случаев не остаются в стороне и сами корпорации. Так, в Ханты – Мансийском АО корпорация «Лукойл – Западная Сибирь» в соответствии с договором «О взаимном сотрудничестве по социально-экономическому развитию мест проживания коренных народов» и экономическими соглашениями с главами родовых угодий берет на себя обязательства заботиться о коренном населении округа: выплачиваются материальные компенсации деньгами и товарами (снегоходы, лодки, бензопилы, горюче-смазочные материалы и т.п.).

В Ненецком АО корпорация «Архангельскгеологодобыча» совместно с Ассоциацией «Ясавей» осуществляет программы «Красный чум» в ханинской тундре (мониторинг здоровья и медицинская программа).

В то же время не следует преувеличивать социальную активность российского бизнеса. Ресурсный бизнес, особенно на Севере, более склонен, еще по старой традиции, проводить политику «взять ресурсы», а не закрепиться на Севере. При этом мало

⁶⁶ Более того, по формальным признакам ликвидированы существовавшие ранее территории традиционного пользования, а создание новых торпедруется Правительством РФ. Яркий пример – ТТП «ТХСАНОМ» (Камчатка), который свидетельствует об отказе Правительства РФ в воссоздании ТТП, существовавшей многие годы, в Европейском суде по правам человека. После принятия закона 2001г. не создано ни одной ТТП федерального значения. На все обращения об их создании Правительство РФ ответило отказом. Все судебные дела по жалобам на отказы в образовании ТТП решены в пользу Правительства РФ. См. Зеленый мир. 2005. № 23-24: Экологическое досье. С.8.

внимания уделяется природоохранной деятельности, сохранению среды обитания коренных малочисленных народов, традиционному природопользованию.

Это положение в известной степени вызвано, как выше отмечалось, несовершенством принятого законодательства о коренных малочисленных народах, о территориях традиционного природопользования, несогласованностью и противоречивостью принятых и готовящихся правовых актов по рассматриваемой теме, что, в свою очередь, резко снижает возможности защиты права людей на благоприятную окружающую среду. Это особенно важно иметь в виду, поскольку зависимость от среды своего обитания особенно велика у коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни и традиционное природопользование, осуществляемое в исторически сложившихся формах и объемах. В последние десятилетия становится достаточно очевидным, что природопользование, как источник непрерывно возрастающих внешних воздействий на среду, нарушает естественные балансы и круговороты в биосфере и отдельных экосистемах. Этот процесс в наибольшей степени ощущается на наиболее уязвимых природных территориях Севера. Одним из важнейших источников негативных воздействий на природную среду является интенсивная разработка нефтегазовых месторождений и месторождений иных полезных ископаемых на исконных территориях коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Со времени принятия Федеральных законов РФ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁶⁷ и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»⁶⁸ прошло немного времени. И тем не менее с их выходом сразу же возник ряд проблем не урегулированных, или недостаточно четко решенных этими законами. Это потребовало от законодателя разработки целого ряда нормативных правовых актов, в частности, проекта Федерального закона «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации». Анализ этого достаточно объемного текста проекта закона позволяет выделить некоторые основные проблемы, на решение которых он направлен.

По сравнению с Федеральным законом от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования...» цели этого законопроекта шире и включают в себя установление охранных мер, в частности, выявление мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; образование в этих местах иных территорий, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования; проведение этнологической экспертизы и др.

Понятийный аппарат законопроекта достаточно обширен, так понятие «места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности» он определяет

⁶⁷ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208

⁶⁸ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст.1972

как «исторически сложившиеся ареалы ведения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов». Однако, это понятие мало что объясняет. В действующем законодательстве о коренных малочисленных народах существует уже целый ряд подобных понятий: «исконная среда обитания», «места компактного проживания», «места традиционного расселения», «места традиционного проживания и хозяйственной деятельности», «территории традиционного природопользования» и др. Возникает много вопросов: чем, например, отличается традиционная хозяйственная деятельность от традиционного природопользования; или сложное нагромождение оттенков в понятии «территории традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности». В ст.2 законопроекта дано определение этих территорий - как «исторически сложившиеся ареалы ведения традиционного образа жизни малочисленными народами» и «места традиционного проживания» и «территории, образованные в местах традиционного проживания», а в п.5 ст.16 эти территории определяются «как территории, которые могут включать в себя территории традиционного природопользования, объекты культурного наследия и других особо охраняемых природных территорий».

Весьма пространно определяет законопроект понятие «защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования» - это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, направленная на создание экономических, социальных, экологических, организационных, правовых и других условий для сохранения исторически сложившихся ареалов жизнедеятельности коренных малочисленных народов, а также исторически сложившейся традиционной хозяйственной деятельности и традиционного природопользования.

К существенным новеллам законопроекта, изложенным в ст.6, можно отнести принципы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов, в частности, приоритетного права природопользования этих народов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; презумпция потенциальной опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности, не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью этих народов, для исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования; возмещение лицам, относящимся к малочисленным народам, общинам, иным объединениям малочисленных народов убытков, в том числе упущенной выгоды, возникающих в связи с нанесением физическими и юридическими лицами вреда исконной среде обитания, традиционному образу жизни и традиционному природопользованию; выплаты лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, общинам и иным объединениям этих народов, соразмерной компенсации в случаях ограничения ведения традиционного образа жизни, природопользования и хозяйственной деятельности.

Статья 7 законопроекта определяет возможности образования следующих видов территорий: территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, иные территории, обеспечивающие защиту исконной среды обитания, образа жизни и традиционного природопользования (думается, что иногда это – собственно, особо охраняемые природные территории). На указанных территориях, согласно ст.12 п.2 законопроекта, не допускается хозяйственная или иная деятельность, не являющаяся традиционной деятельностью, если она оказывает негативное воздействие на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование. Кроме того, п.3 названной статьи гласит, что в случае нарушения данного запрета подобная хозяйственная деятельность может быть ограничена или прекращена в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами в случае, если эта деятельность нарушает права и интересы коренных малочисленных народов, наносит существенный вред или создает угрозу нанесения вреда исконной среде обитания, традиционному образу жизни и традиционному природопользованию. Решение о прекращении или ограничении природопользования, хозяйственной деятельности, не являющейся традиционной, принимается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или на основании решения суда (п.4 ст.12). Положения данной статьи более четко конкретизируют и восполняют в известной степени пробелы Федерального закона РФ о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов. (2001 г).

Одной из важных новелл законопроекта является проведение экологической экспертизы в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов (ст.14-15 законопроекта). Хотя в данном законопроекте не дано четкое определение этнологической экспертизы (но по многим позициям оно близко к понятию экологической экспертизы как по объектам экспертизы, так и по процедурам подготовки и проведения). Отметим лишь, что в случае, если по объекту этнологической экспертизы была проведена экологическая экспертиза, федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные в области экологической экспертизы направляют в комиссию по проведению этнологической экспертизы материалы оценки воздействия намечаемой или иной хозяйственной деятельности на окружающую среду (ОВОС), подготовленные для экологической экспертизы. Таким образом, обе экспертизы взаимно дополняют друг друга, хотя и имеется определенный дубляж. Это видно, например, из Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов севера Сахалинской области, принятого Постановлением Администрации Сахалинской области от 14 марта 2007 г. № 45-ПА.

Одним из подходов, обозначенных Концепцией Федеральной целевой программы «Экологическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири

и Дальнего Востока до 2015 г.», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 21 ноября 2007 г. № 1661-Р,⁶⁹ является совершенствование системы государственной поддержки социально-экономического обустройства данных территорий и народов, создание экономического базиса и условий устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов; совершенствование принципов и механизмов местного самоуправления, адекватных организации традиционного природопользования и укладу жизни коренных малочисленных народов, а также адаптированных в систему всех уровней власти и управления. Эти общие и конкретизированные в Программе предложения в целом определяют перспективы развития коренных малочисленных народов.

Что же касается правового обеспечения, то уже в вышеупомянутом законопроекте «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» в ряду принципов защиты исконной среды обитания, образа жизни и хозяйствования выделены: возмещение лицам, относящимся к малочисленным народам, общинам и иным объединениям этих народов убытков, в том числе упущенной выгоды, возникающих в связи с нанесением физическими и юридическими лицами вреда исконной среде обитания, традиционному образу жизни и традиционному природопользованию (ст. 5 п. 8 законопроекта); выплата лицам, относящимся к малочисленным народам, общинам и иным объединениям малочисленных народов, соразмерной компенсации в случаях ограничения ведения традиционного образа жизни, традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности (ст. 5 п. 9).

К сожалению, ни проект рассматриваемого закона, ни Концепция Федеральной целевой программы не дают принципиального решения основной проблемы – преодоления противоречий между традиционным природопользованием и традиционными отраслями хозяйствования коренных малочисленных народов и промышленным освоением указанных территорий, сохранением естественной природной среды.

К важнейшим проблемам, требующим безотлагательного решения, относится развитие экономической базы традиционного жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. С развитием промышленного производства в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока связано отторжение значительных земельных участков под промышленные объекты, нарушение растительного покрова, создание техногенных барьеров на путях сезонных миграций животных, нарушение естественных водотоков, разрушение мест нереста и нагула рыбы и т.п. В результате промышленного освоения нарушился экологический баланс районов проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Подобно «шагреновой коже» сокращаются исконные территории традиционного природопользования. Непоправимый урон окружающей природной среде наносит загрязнение выбросами и отходами нефтяных

⁶⁹ СЗ РФ. 2007. № 48II. Ст. 6029.

и газовых промыслов. Положение усугубляется тем, что практически прекращены работы по изучению состояния природных и земельных ресурсов.

К сожалению, в региональных законодательных актах о территориях традиционного природопользования правоохранительной составляющей при определении ТТП уделялось мало внимания. Выделяемые коренным народам земли рассматривались, прежде всего, как земли для ведения традиционной хозяйственной деятельности, соответственно, в этих актах, зачастую, не было норм, направленных на охрану биологического разнообразия данных территорий с участием самих коренных народов, или эти нормы были недостаточны. Такой подход очень скоро дал неблагоприятные результаты. Многие так называемые родовые угодья или их части различными способами ушли под промышленное освоение ресурсов недр.

Так или иначе, опыт последнего десятилетия показал, что природоохранный компонент образования и развития территорий традиционного природопользования на региональном уровне недооценивается, и нужна государственная стратегия как в образовании ТТП, так и в использовании и охране природных ресурсов этих территорий.

Весьма показательна в этом отношении ситуация в Ханты-Мансийском автономном округе. Округ – основной нефтегазоносный район России и один из крупнейших нефтедобывающих регионов мира. Естественно, он является средоточием взаимосвязанных экологических проблем, среди которых общими для многих территорий (в том числе и рассматриваемых нами) являются: сверх интенсивная эксплуатация природных ресурсов; использование несовершенных технологий добычи, вызывающих нарушение и загрязнение природной среды отходами и активизацию негативных природных процессов; воздействие техногенного загрязнения и нарушений природной среды на функционирование ландшафтов, на состояние флоры и фауны, на условия жизни и деятельности коренных малочисленных народов. Объектами техногенного воздействия становятся практически все элементы природной среды: атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, растительный и почвенный покров, многолетние мерзлые породы и др.

На территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры из года в год увеличивается количество техногенных объектов. Так, на январь 2007 г. это около 12000 кустовых площадок, более 96000 добывающих и нагнетательных скважин, более 24000 км водоводов и более 40000 км высоковольтных линий ⁷⁰. Нефтепромыслы занимают площади в десятки и сотни квадратных километров, тесно связаны между собой различными коммуникациями организаций хозяйств.

Обостряющиеся проблемы коренных малочисленных народов показывают, что уже давно назрела необходимость реформирования и адаптации механизма их государственной поддержки к изменяющимся эколого-экономическим условиям. Одним из важных условий является комплексное совершенствование нормативно-правовой базы,

⁷⁰ Зеленый мир.2008. №3-4 февраль: Экологическое досье. 2008. № 1 (39). С.27

которая должна реально позволить обеспечить правовую защиту исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Некоторые решения, изложенные в рассмотренном выше законопроекте « О защите исконной среды обитания, традиционного природопользования коренных малочисленных народов» вызывают много вопросов. В частности, в чем, по мнению разработчиков законопроекта, заключается «защита исконной среды» и, особенно, «территорий традиционного природопользования»? В том, что уже заранее предполагается нарушение этих территорий, поскольку разрабатывается механизм различных компенсаций и возмещения ущерба ТТП (территорий традиционного природопользования), более того, предполагается заключение различного рода соглашений между коренными малочисленными народами и их общинами и промышленными компаниями по поводу отдельных частей ТТП, на которых предполагается промышленное освоение (разведка, добыча и т.п.).

Действующие федеральные и региональные законы о ТТП провозглашают их чуть ли не особо охраняемыми природными территориями, а, с другой стороны, уже априори открывают возможность нарушений их целостности. Законодатель открывает «окно», как нам представляется, не для случайных, разовых нарушений ТТП, а именно «как правило». И в данном случае материальный или денежный эквивалент в виде компенсации или возмещения ущерба ни в коей мере не сможет восстановить природный баланс этих территорий (тем более – на Севере), что существенно в будущем ущемит интересы коренного малочисленного населения.

Недавно принятый Закон Ненецкого автономного округа от 28 января 2008 г. №1-03 «О государственной поддержке традиционных видов хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера на территории Ненецкого автономного округа» в ст.4 п.5-1 прямо об этом говорит, что одним из основных направлений реализации государственной политики является сохранение исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, в том числе охрана от необоснованного пространственного сокращения.

Научно-технический прогресс и бурное промышленное освоение территорий проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов достаточно жестко вторгается в жизнь этих народов и далеко не всегда процесс адаптации этих народов (и особенно их исконных территорий) происходит безболезненно.

Между тем, действующее законодательство Российской Федерации, международные обязательства нашей страны предусматривают ряд специфических прав для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности : образование общин и территорий традиционного природопользования; установление особого правового режима использования земель; особенности водо- и лесопользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; получение согласия этих народов на изъятие земель для целей, не связанных с их традиционной

хозяйственной деятельностью; обеспечение их приоритетного доступа к промысловым угодьям; получение налоговых льгот, лимитов на использование объектов животного мира и квот на вылов объектов водных биологических ресурсов; безвозмездное пользование земельными участками и т.п. Однако, отсутствие подзаконных нормативно-правовых актов препятствует реализации коренными малочисленными народами своих прав, закрепленных в Конституции и федеральных законах Российской Федерации.

Так, например, из-за отсутствия Положения о территориях традиционного природопользования (ТТП) федерального значения, которое должно быть утверждено Правительством РФ, коренные малочисленные народы не могут реализовать свое право на образование ТТП, гарантированное Федеральным законом от 7 мая 2001 г. №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».

Или – еще один пример «своеобразия» работы отечественного законодателя: Распоряжением Правительства РФ от 17 апреля 2006 г №536-Р⁷¹ утвержден Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Тем самым, Правительство РФ определило субъект права 40 коренных малочисленных народов, территориально проживающих в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока, на которые распространяют свое действие законы об общинах этих народов и территориях традиционного природопользования. Несмотря на то, что Правительством РФ принят Перечень районов проживания этих народов, Правительство РФ не определило сферу действия законодательства в пространстве, т.е. не определило границы ТТП: «механизм» вроде бы собран, а «пусковую кнопку» забыли? Действия Правительства РФ вполне понятны - как можно утвердить Перечень территорий традиционного природопользования, если еще, видимо, не до конца разведаны недра этих территорий?

В связи с вышесказанным, на наш взгляд, необходимо поддержать предложения Координационного Совета Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ по скорейшей разработке и принятию серии подзаконных нормативно-правовых актов, в частности, Правительству РФ, наконец, утвердить своим Постановлением не только «Перечень территорий (мест) традиционного проживания, хозяйственной деятельности, но и территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов России»; утвердить постановлением Правительства РФ «Положение о территориях традиционного природопользования федерального значения»; утвердить «Порядок возмещения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов».

Кроме того, как нам представляется, чтобы сдвинуть с мертвой точки декларативные и, в определенном смысле, замороженные федеральные, и, соответственно, региональные законы о коренных малочисленных народах, территориях традиционного

⁷¹ СЗ РФ. 2006. №1711. Ст. 1905

природопользования необходимо принять соответствующие подзаконные акты, о которых говорилось выше.

В рамках Второго Международного десятилетия коренных народов мира Правительством Российской Федерации разработан и утвержден Комплекс первоочередных мер по его подготовке и проведению⁷². Одним из важных блоков этих мер является совершенствование нормативной правовой базы по вопросам защиты прав коренных малочисленных народов, а именно - за 2008-2009 г.г. должны быть разработаны проекты нормативных правовых актов : о порядке отнесения граждан РФ к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока; об утверждении территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов федерального значения; о порядке регистрации родовых, семейных общин коренных малочисленных народов и видов их традиционной хозяйственной деятельности; о порядке возмещения ущерба, нанесенного деятельностью хозяйственных субъектов и физических лиц исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов; об утверждении порядка закрепления на основе постоянного (бессрочного) пользования оленеводческих участков, а также территорий для использования животного мира, отнесенных к объектам охоты, за лицами из числа коренных малочисленных народов и их общинами для поддержания их традиционного образа жизни.

Помимо этого чисто юридического раздела, предполагается также разработка стратегии взаимоотношений общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ с организациями и предприятиями, осуществляющими производственную деятельность и иные мероприятия на территориях их проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Тем самым, казалось бы, заложена основа – план действий для дальнейшего развития законодательства и для сохранения важных условий существования коренных малочисленных народов, их традиционного образа жизни и традиционного природопользования. А как эти планы будут реализованы на практике, покажет время.

2.2. ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ И СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИИ.

Численность малочисленных народов, проживающих в крайне неблагоприятных в климатическом отношении районах России, лишь немногим превышает 240 тысяч человек. Тем не менее, несмотря на то, что коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока составляют незначительную долю населения Российской Федерации, обеспечение их политической и правовой защищенности, улучшение социально – экономического положения рассматриваются ею в качестве одного из приоритетов государственной национальной политики.

⁷² Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. №1639 (СЗ РФ. 2007. №4811.Ст.6026)

Одна из сфер законодательной деятельности Комитета по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - это совершенствование правового регулирования положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Создание в Верхней Палате парламента Комитета, в компетенцию которого наряду с другими, не менее важными для Российского Севера вопросами, входит законодательное обеспечение прав проживающих там национальных меньшинств, происшедшее после принятия Конституции 1993г., безусловно должно рассматриваться как свидетельство того, что в Российской Федерации на проблемы коренных малочисленных народов обращается самое пристальное внимание.

Ратификация Россией в 1998 г. Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, разработанной Советом Европы, способствовала развитию законодательства в этой сфере и явилась значительным шагом в обеспечении прав коренных малочисленных народов международно – правовыми гарантиями.

И хотя в настоящее время коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока помимо федеральных законов, указов Президента и Постановлений Правительства РФ адресованы также ряд отдельных норм отраслевых правовых актов и законодательных актов регионов, остается еще много нормативных недоработок. До сих пор отсутствуют действенные механизмы для реализации ряда важных правовых актов. Так, по сей день не отрегулированы окончательно вопросы по земельным отношениям и находящимися на территории традиционного природопользования природным ресурсам, продолжаются дискуссии по самоопределению коренных малочисленных народов.

Также имеется нестыковка отечественных правовых актов с международными документами. Например, применяемое за рубежом понятие «коренные народы» является более широким, чем используемое в отечественном законодательстве «коренные малочисленные народы». Много споров, в том числе и на парламентских слушаниях в Совете Федерации, проведенных в начале 2007 г.⁷³ на тему «Российский и международный аспекты правового регулирования положения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», вызывает принятие Декларации ООН о правах коренных народов, проект которой обсуждается уже более 20 лет, а также ратификацию Конвенции МОТ №169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни»

Эти и другие вопросы были предметом слушаний, итоги которых нашли отражение в рекомендациях парламентских слушаний. В частности, особо было отмечено затягивание решения вопроса о территориях традиционного природопользования, бессрочного и безвозмездного пользования землей на этих территориях. (Несмотря на наличие соответствующего закона, в стране еще не образовано ни одной территории традиционного природопользования).

⁷³ Парламентская газета. 2007. 1 марта.

Исходя из темы нашего небольшого исследования, попытаемся разобраться в том, какие же права предоставлены законодателем коренным малочисленным народам и что происходит на практике.

Наиболее полно перечень прав коренных малочисленных народов дан в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁷⁴

Напомним лишь некоторые из них. Статья 8 (п. 1 и 2) указанного закона гласит: 1. Малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право: безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и 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 РФ; участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов ... в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов РФ об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов; участвовать в этнологических и экологических экспертизах при разработке федеральных и региональных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления; на возмещение убытков, причиненных в результате ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами и др. В статьях 12 и 14 отмечен целый ряд других прав малочисленных народов, в частности, на создание общин и иных объединений этих народов, право на судебную защиту с учетом традиций и обычаев этих народов.

⁷⁴ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст.2208 (в ред. ФЗ РФ от 22.08.2004. № 122-ФЗ. СЗ РФ. 2004. № 35. Ст.3607

Наиболее важное и существенное право коренных малочисленных народов - право на создание территорий традиционного природопользования - закреплено в главе 2 ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁷⁵, где четко зафиксировано, что инициатива создания территорий традиционного природопользования (далее - ТТП) федерального, регионального и местного значения исходит от лиц и общин коренных малочисленных народов на основании их обращения в соответствующие органы исполнительной власти (Правительство РФ, региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления (ст. ст. 6,7,8).

Право пользования лесными и водными ресурсами в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов зафиксировано в Лесном кодексе (ст.ст. 30, 31) и Водном кодексе (ст.54).

Анализ действующего федерального законодательства, в частности, вышеназванного закона о ТТП, дает первый повод к критике. Практически большинство статей носит декларативный и отсылочный характер, а порой и противоречит действующему законодательству. Так, например, согласно ст.11 земельные участки и другие обособленные природные ресурсы, находящиеся в пределах границ ТТП, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам и их общинам в безвозмездное пользование. А в пункте 5 статьи 10 ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁷⁶ предусмотрено, что земельные участки могут передаваться общинам коренных малочисленных народов для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов в аренду в порядке, установленном статьей 34 ЗК РФ. В пункте 6 статьи 10 даже устанавливается срок аренды - не менее, чем 5 лет. Это противоречит пункту 1 статьи 8 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁷⁷, где подчеркивается, что коренные малочисленные народы имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности ... землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами. Но после отмены соответствующих норм о безвозмездном пользовании землями в Земельном кодексе, ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в Лесном кодексе, ФЗ «О территориях традиционного природопользования ...» теряет свой корень и превращается в дополнение к ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»⁷⁸

Говоря в целом о законодательстве в рассматриваемой области, можно констатировать, что пока остается еще много «белых пятен»: правовой режим пользования землей и иными природными ресурсами, осуществляемый коренными малочисленными народами, определен лишь в общих чертах, нет четких правовых

⁷⁵ СЗ РФ. 2001. № 20. Ст.1972

⁷⁶ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст.3018

⁷⁷ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст.2208; СЗ РФ. 2004. № 35. Ст.3607

⁷⁸ <http://www.biodat.ru/doc/lib/tishkov1.htm>

регламентов существования ТТП, не разработаны процедуры по решению вопросов и разрешению конфликтов, возникающих в связи с использованием природными ресурсами, и само право на природопользование не дифференцируется в зависимости от категорий коренных малочисленных народов (охотники, рыболовы, оленеводы) и по типам ресурсов. Пока еще проблематичным остается определение самих мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Каковы критерии выделения этих мест? Что конкретно имеется в виду: города, поселки, стойбища, районы? Или же – муниципальные образования? И какой процент аборигенов должен быть в таких местах?⁷⁹

Тем не менее, казалось бы, законодательство последних лет, посвященное данной проблематике, в известной степени могло бы изменить сложную ситуацию, сложившуюся в ходе промышленной экспансии на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов. Однако до сих пор одной из самых болевых точек, грозящих самому существованию многих коренных малочисленных народов, является вопрос, связанный с территориями традиционного природопользования.

Суть самого главного вопроса, пожалуй, заключается в том, что отсутствие подзаконных актов, раскрывающих отсылочные нормы принятого законодательства, в частности, касающихся прав коренных народов на свою территорию, на возможность высказать свое мнение по поводу тех или иных «поползновений» не только тормозит реализацию уже принятых законодательных актов, но и существенным образом затрагивает права коренных малочисленных народов.

О возможности правового обеспечения процесса создания в России ТТП коренных малочисленных народов стоит сказать особо. Во – первых, создание таких территорий соответствует духу не только Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств, но и других международно – правовых актов и документов, провозглашающих принципы защиты подпадающих под это определение общностей и народов. Причем, духу правовых актов и ратифицированных, и не ратифицированных Российской Федерацией, в частности, принципам Конвенции МОТ «169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни». Во – вторых, что касается ТТП, создание таких территорий соответствует тексту ст.11 Рамочной Конвенции: «в районах традиционного проживания значительного числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству», особенно в районах с суровыми климатическими условиями позволит обеспечить стабильность условий существования и развития северных этнических меньшинств, способствуя тем самым также сохранению этнокультурного многообразия. Заметим, что без прочной законодательной опоры коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на земли, которые веками обеспечивали их существование, говорить об их образовании, культуре, да, собственно, о самоидентичности - весьма проблематично.

Говоря об упомянутой выше Конвенции МОТ № 169, следует подчеркнуть, что анализ соответствия российского законодательства положениям этой Конвенции

⁷⁹ Парламентская газета, 14.10.2008.

позволяет сделать вывод о том, что основная часть положений этой Конвенции уже нашла отражение в отечественном законодательстве. Фактически лишь два положения Конвенции не нашли адекватного эквивалента в нашей нормативной базе. Это - различия в определении субъекта права и различия в вопросе собственности на землю. Вместе с тем, нельзя не признать общего позитивного влияния этого международно - правового документа на формирование в Российской Федерации условий для развития партнерских отношений государства и национальных меньшинств, а именно - коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, прежде всего той группе народов, которым близок племенной уклад и которые ведут традиционный образ жизни. Ратификация Россией Конвенции МОТ №169 может дать дополнительные гарантии защиты прав этих национальных меньшинств и одновременно создать предпосылки к ускорению ликвидации пробельности законодательства.

А вопросов еще много. Все понимают, что принятия федеральных и региональных законов здесь мало, так как без их нормативно - правового сопровождения и обеспечения практики правоприменения в регионах они еще долго будут оставаться декларативными приложениями к ст.69 Конституции РФ: « Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации».

Только начав формироваться, российская нормативно - правовая и законодательная база по коренным малочисленным народам начинает пробуксовывать, терять темп первых лет. Эйфория от позитивных результатов регионального законотворчества в области защиты прав коренных малочисленных народов прошла, как только столкнулась с нежеланием Госдумы РФ развивать российское законодательство в этом направлении, с отсутствием особого интереса к нормам и принципам Конвенции МОТ № 169. А раз нет интереса, то нет и стратегии законодательной деятельности, нет стремления к кодификации, а есть лишь чисто лоббистский зуд «латания дыр» несовершенного законодательства, « внесения поправок и изменений», ограничивающих и так слабые права коренных малочисленных народов.⁸⁰

Это сразу же сказалось на судебной практике о защите прав коренных малочисленных народов, которая не дает оснований для утешительных выводов. Приведем несколько примеров. Сразу же после принятия ФЗ «О территориях традиционного природопользования ...» в Правительство РФ были направлены десятки обращений об образовании ТТП федерального значения.

Однако вместо ответа Правительства РФ на обращения представителей коренных малочисленных народов, они получали отписки из Министерства по экономическому развитию и торговли РФ, что противоречит ст.6 указанного закона.

⁸⁰ Тишков А.А. Судьба российского законодательства по защите прав коренных малочисленных народов Севера: комментарии у разбитого корыта. // <http://www.biodat.ru/dok/lib/tishkov1.htm> 11.05.2006

Первым делом в этой серии стало дело об обжаловании отказа в образовании ТТП «Тхсаном»⁸¹. Реализуя свои права, гарантированные Конституцией РФ и федеральным законодательством, представители коренных малочисленных народов Корякского автономного округа, «Союз ительменов Камчатки» и общины коренных малочисленных народов Камчатки направили в Правительство РФ обращение об образовании ТТП федерального значения «Тхсаном». Обращение было составлено в полном соответствии с требованиями ФЗ «О территориях традиционного природопользования...». По поручению Правительства РФ Министерство экономического развития и торговли рассмотрело обращение и незаконно отказало в образовании ТТП. Этот отказ в образовании ТТП препятствует реализации прав коренных малочисленных народов и грубо нарушает действующее российское законодательство: Конституцию РФ (ст. ст. 2, 6, 9, 69, 72 »); ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (ст. ст. 4, 8); ФЗ «О территориях традиционного природопользования...»; ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 4) и др. Жалоба на незаконный отказ в образовании ТТП была направлена в Пресненский суд г. Москвы, который принял решение об отказе в удовлетворении жалобы представителей коренных малочисленных народов об образовании ТТП. Вопреки нормам действующего законодательства суд, пытаясь оправдать бездействие Правительства РФ, повторил в решении доводы его представителей о том, что в связи с противоречиями в ФЗ «О территориях традиционного природопользования..», он не может применяться. Кассационная жалоба на указанное решение была рассмотрена в Московском городском суде и решение Пресненского суда оставлено без изменений, а жалоба - без удовлетворения.

Реализация права коренных малочисленных народов на образование ТТП, на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания, закрепленного в законодательстве, является гарантией выживания этих народов. Бездействие Правительства РФ (в том числе и в нормотворчестве), делающего все возможное для того, чтобы процесс образования ТТП был отложен на неопределенное время, грубо нарушает эти права и фактически ставит коренные малочисленные народы перед угрозой исчезновения.

Показательным является и дело по жалобе на отказ Правительства РФ в образовании ТТП «Бергима» и «Кунниор» Эвенкийского автономного округа.⁸² Общины коренных малочисленных народов «Кунниор» и «Бергима» направили в Правительство РФ Обращение об образовании ТТП федерального значения. Как и в предыдущем случае, по поручению Правительства РФ Министерство экономического развития и торговли рассмотрело Обращение и отказало в образовании ТТП в связи с тем, что «представленные материалы не содержат данных о разработках, обосновывающих экологическую направленность и природоохранную составляющую хозяйственной деятельности в соответствии с заявленными целями проектов, а также учет и совмещение

⁸¹ [http // www. Rodnik center. ru / otchet. http](http://www.Rodnik.center.ru/otchet.htm)

⁸² [http : // www. Rodnik center. ru / otchet. http](http://www.Rodnik.center.ru/otchet.htm)

прав других пользователей. Не определены категории земель, на которых предполагается образование ТТП федерального значения». Отказ по этому основанию является необоснованным и незаконным, так ФЗ «О территориях традиционного природопользования...» предусмотрено, что образование ТТП федерального значения осуществляется решениями Правительства РФ на основании обращений коренных малочисленных народов. Данный порядок не предусматривает представления обратившимся в Правительство РФ никаких других документов, кроме Обращения об образовании ТТП.

Аналогичное дело и с тем же «отказным» результатом было по поводу образования ТТП «Катанга» в Иркутской области, где представители общины коренных малочисленных народов «Илэл» и «Авлакан» и «Бергима» Катангского района направили свое Обращение в Правительство РФ.

Таким образом, возникла целая серия судебных дел в защиту права коренных малочисленных народов на исконную среду обитания путем образования особо охраняемых территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Возникающая практика и положительные результаты по этим делам могли бы не только помочь коренным малочисленным народам отстаивать свои права, но и способствовать сохранению ценных экосистем Сибири и Дальнего Востока.

Однако Правительство РФ, нарушая положения Конституции РФ и ФЗ «О территориях традиционного природопользования...», искусственно создает препятствия в реализации основополагающего права коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания. Позиция Правительства РФ объясняется открытым намерением использовать территории, исторически являющиеся местами проживания коренных народов, для промышленного освоения, в большинстве случаев - для добычи полезных ископаемых. И не только. Например, реанимация проекта строительства Эвенкийской гидроэлектростанции. При строительстве гидроузла образуется водохранилище протяженностью 1200км, площадь затопления превысит 8,5тысяч кв.км, выселено будет 8 тысяч жителей, включая население Туры - столицы Эвенкии. Эвенки и другие коренные народы, проживающие на севере Эвенкии, неотделимые от хрупкой природы Севера Сибири, просто погибнут вместе с ней. О каких территориях традиционного природопользования можно говорить в этом случае? Так, по данным председателя регионального управления по защите природных ресурсов В. Изарова, полностью изменится минерализация воды, поскольку под ложем реки находятся громадные объемы крепких природных рассолов, которые будут разрушены. То есть, мерзлота растает, рассолы поднимутся, все живое в реках - Нижней Тунгуске и Енисее, в который она впадает, погибнет... Изменится климат, и увлажнение неизбежно вызовет болезни оленей. Если учесть затопление весеннее - летних пастбищ в поймах, массовая гибель оленей неотвратима. Погибнут и все мигрирующие животные, на пути которых появится непреодолимое море... Что до аборигенов, то их вытеснение их экологической ниши, изменение в рационе питания, характере и режиме труда означает необоснованное

и неконтролируемое вторжение в область биологических процессов. Это - программа на угасание народа.⁸³

Возможность реализации подобных проектов касается многих коренных малочисленных народов. В частности, во многом аналогичная ситуация складывается и на Алтае в связи с проектами возведения Катунской ГЭС и проведение газопровода через плато «Укок». На V-м съезде коренных малочисленных народов России высказывались критические замечания и в адрес самой Ассоциации, превратившейся в инструмент лоббирования интересов промышленных корпораций – нефтедобывающих, «Газпром» и др., но не интересов коренных народов. Уже началось изъятие земель на территории планируемого прохождения газопровода.⁸⁴

Подытоживая этот далеко не полный перечень дел, касающихся территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов, сам собой напрашивается вывод о том, что правовое обеспечение защиты прав коренных народов на их исконные земли находится на самой начальной стадии развития. Целью вышеуказанных судебных дел по защите прав коренных на создание ТТП является создание прецедентов в судебной практике, влияющих на изменение позиции Правительства и ориентация его деятельности на принципы уважения и соблюдения конституционных прав человека. В противном случае мы опять увидим, что экономические интересы государства преобладают над социально-экологическими.

Как уже неоднократно подчеркивалось, промышленное освоение территорий коренных малочисленных народов в целом негативно влияет на экологическое состояние северных территорий России. Задача отечественного законодателя и состоит в том, чтобы сохранить то, что осталось. Пока еще в судебной практике достаточно редки случаи позитивных решений в пользу представителей коренных малочисленных народов, тем не менее, они встречаются. Так, в деле по иску представителя коренных малочисленных народов В.А.Коптелко (Эвенкийский А.О.), являющегося главой семейно-промыслового родового хозяйства, о прекращении деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды и создающей угрозу причинения вреда в будущем. Истец владеет участком земли на правах пожизненного наследуемого владения. На этой территории, без согласования с ним как землевладельцем и представителем коренного малочисленного народа, ведущего традиционный образ жизни и хозяйствования, с 1999г. ведет сейсморазведочный работы ООО «Эвенкиягеофизика», подрядчик Восточно – нефтяной компании. Эта деятельность осуществляется с нарушением природоохранного, земельного законодательства, законодательства о коренных малочисленных народах и наносит ущерб окружающей среде, традиционному образу жизни, промыслу и исконной среде обитания общины Коптелко. В результате деятельности ООО уменьшились популяции животных - объектов охоты, уничтожены нерестилища рыб, уничтожены места особого почитания эвенкийского народа.

⁸³ Зеленый мир. 2008. № 21-22: Экологическое досье. 2008. № 6. С.11

⁸⁴ Зеленый мир. 2008. № 17-18. С.21

По результатам правового анализа представленных документов было составлено исковое заявление о прекращении деятельности ООО, рассмотренные в Арбитражном суде Красноярского края. По делу был достигнут положительный результат - в августе 2003г. было заключено мировое соглашение между В.А.Коптелко и ООО «Эвенкиягеофизика» и истцу была выплачена компенсация, а также выполнен ряд других требований.⁸⁵

Еще один пример - дело по иску «Колхоза Ижемский Оленевод» о нарушении права коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и защиты исконной среды обитания. Ответчик - ООО Печоранефть. В 2003 г. в Арбитражном суде Республики Коми было рассмотрено это дело. В судебном процессе поддерживаются требования производственного сельскохозяйственного кооператива «Ижемский оленевод» о возмещении ущерба оленьим пастбищам, причиненного незаконными действиями нефтяников. На площади более 300 га в результате движения гусеничной техники нефтяников в летний период и межсезонье уничтожен почвенный покров с произрастающим на нем ягелем - основной кормовой базой оленей. В результате в кооперативе снизилось поголовье оленей и целая бригада (более 200 голов оленей) была расформирована из - за невозможности миграции по данной территории пастбища, из - за нехватки корма прекратился отел оленей на данном участке. Из - за сокращения численности оленьего стада бригада оленеводов, состоящая из представителей коренных малочисленных народов, была ликвидирована. По материалам дела судом была назначена экспертиза для точного определения площади поврежденных оленьих пастбищ и определения ущерба, нанесенного колхозу.

Два этих примера являются скорее исключением, поскольку общая тенденция развития в последних законодательных актах свидетельствует об ином. Введение частной собственности на землю (ст.15 ЗК РФ) может привести коренные малочисленные народы к полной утере доступа к традиционным природным ресурсам, а заодно и к деформации самобытной культуры и образа жизни : те «аморфные» права, которые предложили Лесной и Водный Кодексы РФ, также требуют доработки, подготовки целого пакета инструкций, нормативов и иных документов. Что же касается территорий традиционного природопользования, то пока Правительство РФ разрабатывает необходимые подзаконные акты (кстати, уже несколько лет), коренные малочисленные народы теряют свои родовые земли, охотничьи угодья, которые передаются некоренным землепользователям или отдаются под лицензионные разработки недр и реализацию широкомасштабных проектов ТЭК⁸⁶.

Итак, с одной стороны, очень важные стратегические, экономические интересы государства, которые, несомненно, имеют приоритет, а с другой - интересы коренных

⁸⁵ <http://www.Rodnikcenter.ru/otchet.htm>

⁸⁶ Как, например, на полуострове Ямал (ЯНАО) - строительство магистрального газопровода через Байдарскую губу, осуществляемое ОАО «Газпром». Все вопросы с региональными властями и представителями коренных малочисленных народов решаются в рабочем порядке (?): По всем проектам идут общественные слушания, идут переговоры по поводу компенсаций «Газпром» местному населению за отчуждение пастбищ, прокладку трубопроводов, дорог. Весьма красноречиво заявление члена правления ОАО «Газпром» начальника департамента инвестиций и строительства Я.Толко: « Точка возврата пройдена, назад пути нет». См. : Известия. . 28.11 2007;28.12.2007.

малочисленных народов, вытесняемых под разными предлогами и различного рода компенсациями со своих исконных территорий. И вопрос гармонизации этих интересов – вопрос чрезвычайной сложности.

Проведенный анализ проблем сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока затрагивает лишь наиболее видимые и ощутимые проблемы, требующие активных усилий государственных властей, ответственных за их решение.

Заметим, что современные тенденции развития государственного строительства в известной степени усложняют рассматриваемые проблемы. Речь идет об объединении субъектов Федерации с участием автономных округов, о процессе, идущем ускоренными темпами, при котором проблемы урегулирования особого статуса этих округов остаются. В первую очередь, это проблемы возрождения и сохранения самобытности малочисленных народов Севера, их исторически сложившейся жизнедеятельности, языка, традиций и культуры. Особый статус автономного округа как административно-территориальной единицы нужен для эффективной реализации прав этих народов. Как отмечают некоторые юристы, для коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока по-прежнему остаются проблемы возрождения и сохранения самобытности. Более того, они обостряются⁸⁷. При объединении края (области) и автономного округа необходимо, чтобы представители округа входили в состав государственных органов, различных рабочих групп и комиссий, если речь идет о вопросах, связанных с правами и законными интересами жителей округа.

Недостатком нормативных актов, регулирующих статус автономных округов после образования нового субъекта Российской Федерации в результате объединения, можно считать бланкетные нормы. Как считает В.А. Кряжков, было бы правильно не просто фиксировать, что вместо автономных округов создаются административно-территориальные единицы с особым статусом и отсылать к федеральным законам, уставу и законам нового субъекта Российской Федерации, которыми этот статус будет устанавливаться (повторное регулирование имеет место в настоящий момент), а включить более конкретные нормы, касающиеся наименования такой единицы, полномочий органов власти названной единицы, решать вопросы малочисленных народов, прав данных народов.

Имеются в виду их права на представительство в публичных органах власти, на национально-культурную автономию, устойчивое и адекватное бюджетное финансирование с целью реализации социально-экономических и национально-культурных программ⁸⁸.

Статус автономного округа складывался исторически по целому ряду критериев, которые актуальны и сейчас. Это – уникальная природная территория, население,

⁸⁷ Кряжков В.А. Статус автономных округов: эволюция и проблемы. Российская Федерация. 1996. № 2. С.49

⁸⁸ Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов Севера на национально-территориальное образование. Государство и право. 2007. № 3. С.31.

состоящее преимущественно из национальных меньшинств, необходимость защиты природных ресурсов и прав коренных народов Севера, местных промыслов и ремесел, культурной самобытности. Многие ученые, несмотря на разнообразие оценок и подходов, признают, что сохраняют свою актуальность вопросы защиты прав коренных малочисленных народов Севера, необходимость выравнивания уровня жизни в автономном округе с уровнем жизни более развитых экономически регионов, поэтому представляется, что образование нового субъекта с участием автономного округа предполагает определение его особого статуса как административно-территориальной единицы в Федеральном законе⁸⁹.

В заключение хотелось бы подчеркнуть следующее: на многих форумах, съездах, конференциях, парламентских слушаниях, посвященных положению коренных малочисленных народов России, круг обсуждаемых вопросов и проблем остается практически неизменным. О чем это свидетельствует? О многом. Нет четкой взаимосвязанной программы развития законодательной базы и соответствующей нормотворческой деятельности исполнительной власти. А кардинально поменять ситуацию без создания законодательной базы и четкого выполнения требований законов, естественно невозможно. Есть внимание к проблемам, но мало усилий по их решению.

Кстати, как справедливо заметил А.А.Тишков, было бы единое ведомство, занимающееся проблемами коренных малочисленных народов и их территорий, то все управление можно было бы осуществлять на основе единого кодифицированного закона о коренных малочисленных народах, их традиционного природопользования и территорий компактного проживания и хозяйствования. А пока будет все организовано так, как сейчас, тот кризис правовой защиты этих народов, разруха и утрата традиционной культуры и природопользования будет идти еще более быстрыми темпами⁹⁰. Провозгласив права коренных малочисленных народов «де-юре», необходимо и обеспечить их «де-факто». Юристы также однозначно оценивают сложившуюся ситуацию. Так, профессор В.А.Кряжков отмечает, что несмотря на то, что Конституция Российской Федерации несомненно создала важные предпосылки для защиты прав коренных малочисленных народов, складывается законодательство о данных народах, но вместе с тем указанный процесс протекает неровно. В настоящий момент (с 2001 г.) в рассматриваемой теме можно констатировать ситуацию «правовой стагнации», более того – отката от позиций, имевших место в 90-е годы прошлого столетия. Это особенно заметно применительно к землепользованию и традиционному природопользованию, где права малочисленных народов Севера по-прежнему лишены ясности. Их правовое урегулирование необходимо рассматривать как актуальную задачу, разрешение которой «развяжет» многие проблемные узлы статуса названных народов, придаст ему реальность

⁸⁹ См. подр: Макарьев Д.А. Конституционно-правовой статус автономного округа в Российской Федерации: теоретические аспекты и перспективы. Аграрное и земельное право. 2009. № 4. С.85.

⁹⁰ [http: / www.biodat.ru dok | lib | tichkov 1/htm](http://www.biodat.ru/dok/lib/tichkov/1/htm)

и развитие в соответствии с нормами и духом Конституции, а также современными международно-правовыми представлениями о правах коренных малочисленных народов⁹¹.

Некоторые из давно ожидаемых нормативных актов прописаны в Комплексе первоочередных мер по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 19 ноября 2007г. № 1639-р⁹². Остается надеяться, что это Второе десятилетие в Российской Федерации пройдет более эффективно в решении проблем коренных малочисленных народов.

2.3. ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ И ИХ МЕСТО В СИСТЕМЕ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ.

В связи с процессом демократизации общества, изменением социальной и экономической обстановки, масштабным освоением природных ресурсов, особенно в северных регионах России, вопросы обеспечения и развития коренных малочисленных народов, территорий их проживания и хозяйственной деятельности все более становятся одним из важных направлений государственной политики.

Промышленная экспансия основательно затронула и коренные малочисленные народы, значительно сузив территории их исконного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, усилив не только антропогенное воздействие добывающих компаний на уязвимую экосистему Севера, но и создав множество конфликтных ситуаций во взаимоотношениях с аборигенным населением.

Поиски путей решения этих проблем привели отечественного законодателя к созданию своеобразной категории особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). С принятием ФЗ от 7 мая 2001г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (№49-ФЗ)⁹³ одна из старейших областей экологического права - ООПТ обогатилась еще одной новой категорией – территории традиционного природопользования (ТТП).

В чем же своеобразие этой новой категории ООПТ, ее правового режима?

В разные времена, создавая охраняемые территории, общество преследовало социально обусловленные и адекватные конкретной ситуации цели. Современные условия, начиная со второй половины XX века, характеризуются непрерывным ростом антропогенного влияния на природные территории. Охраняемым природным территориям все более придаются одинаправленные функции сохранения биологического разнообразия и поддержания баланса естественных процессов в биосфере. В данном же

⁹¹ См. :Кряжков В.А. Право на пользование землей и сопряженные с ним права коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые основы). Государство и право. 2008. № 12. С.90

⁹² СЗ РФ. 2007. №48 (11). Ст. 6026

⁹³ СЗ РФ. 2001. № 20.Ст.1972.

случае созданием ТТП преследуется двойная цель – сохранение природы и создание условий для жизнеобеспечения коренных малочисленных народов.

Как можно вписать эту новую категорию в сеть ООПТ, существуют ли некие общие черты с другими особо охраняемыми природными территориями? В Преамбуле ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (1995 г)⁹⁴ понятие ООПТ определено следующим образом: это – «участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решением органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны». Вместе с тем, в некоторых положениях данного закона уже была заложена возможность решения рассматриваемого вопроса. Так, статья 15 (п.3) гласит, что « в национальных парках, расположенных в районах проживания коренного населения, допускается выделение зон традиционного экстенсивного природопользования, На специально выделенных участках допускается традиционная хозяйственная деятельность, кустарные и народные промыслы, а также связанные с ними виды пользования природными ресурсами...». Аналогичная норма распространена и на территориях государственных природных заказников, где проживают малочисленные этнические общности, допускается использование природных ресурсов в формах, обеспечивающих защиту исконной среды обитания указанных этнических общностей и сохранения традиционного образа их жизни» (ст.24 п.4).

Таким образом, указанный Закон, создавая определенные условия для сохранения традиционного природопользования коренных малочисленных народов на указанных ООПТ, открыл возможность и для создания специфической категории ООПТ – территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Следует заметить, что некоторые авторы справедливо считают особо охраняемые природные территории одной из самых стабильных частей экологического права ⁹⁵. Действительно, формально – юридически это так, но на практике, пожалуй, трудно найти ООПТ, где бы не нарушался правовой режим. Это обстоятельство необходимо было иметь в виду и при создании ТТП. Очень часто при создании таких территорий возникают общие для многих стран вопросы, носящие специальный характер: как обеспечить режим охраны и не выводить полностью земли из социально – экономической структуры региона? Как сохранить природу на обширных пространствах и еще решить ряд насущных проблем, например, взаимодействия с коренными малочисленными народами.

Попытка ответить на некоторые из вопросов представлена в ФЗ «О территориях традиционного природопользования ...» Впервые в российском законодательстве введен ряд новых понятий, в частности, « **территории традиционного природопользования**», рассматриваемые как особо охраняемые природные территории,

⁹⁴ СЗ РФ. 1995. №12. Ст.1024.

⁹⁵ Дубовик О.Л. Экологическое право. М. 2003. с.399.

образуемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ; **«традиционное природопользование»** как исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами; **«обычаи коренных малочисленных народов»** -традиционно сложившиеся и широко применяемые правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни (ст.1).

Предваряя анализ данного закона, необходимо подчеркнуть, что в целом он носит постановочный характер, определяя лишь в общих чертах правовые контуры этой новой категории ООПТ. Но, тем не менее, некоторые из его положений дают основания для определения особенностей этой категории ООПТ. Исходя из целей данного закона, определенных ст.4, вытекает, что таковыми являются: защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры этих народов; сохранение на ТТП биологического разнообразия.

Понятно, что в современных условиях либерализации и регионализации экономического развития, роста общественного сознания и индивидуальной социальной активности, промышленная экспансия входит в определенное противоречие с интересами отдельных групп населения, в частности, коренных малочисленных народов. На фоне интенсивного хозяйственного использования природных ресурсов создание необходимых условий для сохранения и жизнеобеспечения этих народов становится одной из важнейших задач. Именно этим во многом объясняется появление федерального закона о территориях традиционного природопользования.

Вместе с тем, придание этим территориям статуса особо охраняемых природных территорий повышает их значение и предполагает разработку соответствующего арсенала правовой защиты этих территорий. И здесь мы видим первую особенность: ТТП – это не только особо охраняемая природная территория в ее изначальном понимании, но и территория, на которой коренные малочисленные народы осуществляют традиционные виды хозяйственной деятельности.

Как известно, ООПТ на то и особо охраняемые, поскольку на них во многих случаях запрещена всякая хозяйственная деятельность. Исключение представляют биосферные полигоны, отдельные зоны национальных парков, отчасти – заказников. В нашем случае речь идет о несколько иной хозяйственной деятельности – о исторически сложившемся неистощительном природопользовании коренных малочисленных народов, а также лиц, не относящихся к этим народам, но постоянно проживающим в местах их традиционной хозяйственной деятельности, ведущими такое же, как и малочисленные народы, традиционное природопользование.

Таким образом, эта своеобразная категория ООПТ призвана сохранить коренные малочисленные народы и их общины, традиционный образ жизни и хозяйствования в особых территориальных и правовых рамках. Это зафиксировано и в понятийном

аппарате закона: «ТТП – особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни».

Особенностью, сближающей ТТП с другими особо охраняемыми природными территориями, является зонирование. В ст. 10 говорится, что на ТТП могут выделяться следующие их части: поселения, в том числе поселения, имеющие временный характер и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников и рыболовов; участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе олени пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акватории моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений; объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронения предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую и религиозную ценность; иные территории ТТП, предусмотренные законодательством РФ, законодательством субъектов РФ.

Кстати, в законодательстве субъектов РФ это зонирование дополняется и другими составными частями. Так, в законе Республики Саха (Якутия) «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» от 13 июля 2006г 370–З №755-111 – это места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, водоохраных и нерестоохраных зон рек. В законе Ханты – Мансийского АО – Югры «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения» от 28 декабря 2006г №145–03 видовые характеристики функциональных зон ТТП звучат по всем канонам ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (1995 г): зона строгого охранного режима, зона охранный режим, зона ограниченного хозяйственного использования.

Что касается правового режима ТТП, то и здесь можно увидеть общие черты, сближающие их с правовым режимом ООПТ. Это относится, в первую очередь, к земельным участкам и другим обособленным объектам природы, находящимся в пределах границ ТТП, где ощущается сильный акцент на реализацию прав коренных малочисленных народов. Ст. 13 ФЗ «О территориях традиционного природопользования» гласит, что эти земельные участки и обособленные объекты природы предоставляются субъектам традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности в **безвозмездное пользование**. И в случае изъятия вышеуказанных земельных участков и природных объектов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных и муниципальных нужд, лицам и общинам коренных малочисленных народов предоставляются равноценные участки, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Использование природных ресурсов, находящихся на ТТП для обеспечения ведения традиционного образа жизни, осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам и их общинам в соответствии с законодательством РФ, а также обычаями

малочисленных народов. Аналогичное право предоставляется и лицам, не относящимся к малочисленным народам, но постоянно проживающим на ТТП, если это не нарушает правовой режим ТТП. Такое же право предоставляется гражданам и юридическим лицам для осуществления предпринимательской деятельности, если указанная деятельность не нарушает правовой режим ТТП. На земельных участках, расположенных в пределах границ ТТП, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередач, связи, трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это не нарушает правовой режим ТТП.

Как видим, в рассмотренных элементах правового режима ТТП еще весьма мало четких норм, кроме вышеперечисленных, которые бы определяли правовые особенности ТТП как особо охраняемой природной территории. Этот «пробел» в известном смысле заполняется некоторыми положениями других природоохранных законов. Так, например, ФЗ «О животном мире» от 22 марта 1995 г. № 52-ФЗ⁹⁶ регламентируются традиционные методы охраны и использования объектов животного мира для коренных малочисленных народов и этнических общностей и устанавливается право на приоритетное пользование им. В содержание же приоритетного права входит: предоставление первоочередного выбора промысловых угодий; льготы в отношении сроков и районов добычи объектов животного мира, полового и возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира; предоставление исключительного права на добывание определенных объектов и продуктов жизнедеятельности животных. Существенной является норма, запрещающая переуступку этого приоритетного права гражданам и юридическим лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам. Специальные правила установлены и в отношении права на охоту для коренных малочисленных народов.

Специальные правила (с учетом правовых обычаев) установлены для представителей коренных малочисленных народов в отношении рыболовства ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в ред. от 6 декабря 2007 г.⁹⁷)).

Нормы ФЗ от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции» (с посл. изменениями и дополнениями) № 225-ФЗ⁹⁸ наиболее проработаны с точки зрения учета интересов общин коренных малочисленных народов и территорий традиционного природопользования. Формально они предоставляют возможность влиять на условия недропользования и контролировать экологическую ситуацию. Например, в ст. 2 декларируется необходимость получения разрешения на разработку недр соответствующих органов субъектов Федерации, органов местного самоуправления с учетом интересов коренных малочисленных народов, а в ст.6 установлена норма в отношении выплаты соответствующей компенсации за нарушение режима ТТП. Статья 7

⁹⁶ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст.1462.

⁹⁷ Рос. газета. 15 декабря 2007г.

⁹⁸ СЗ РФ. 1996. №1. Ст.18.

данного Закона, повторяя эту норму, обязывает инвестора предпринимать предусмотренные законодательством меры по защите исконной среды обитания коренных малочисленных народов и выплачивать компенсации в случаях, установленных законодательством.

Вместе с тем, если следовать логике ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», необходимо, на наш взгляд, обеспечить правовой режим ТТП нормами, исключаящими или существенно ограничивающими использование земельных участков на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для изыскательных работ или их изъятие для государственных и муниципальных нужд. Иными словами, приблизить, насколько это возможно, уже известные режимные рамки отдельных ООПТ к рассматриваемым территориям традиционного природопользования. Дифференцированные режимы отдельных категорий ООПТ в известной степени позволяют найти приемлемый выход в создании некоего комбинированного режима и для ТТП, отвечающего целям и задачам этой новой категории охраняемых территорий (например, в зонировании ТТП; в более развернутом перечне запрещенной, допустимой и разрешенной деятельности в границах ТТП и др.).

Разумеется, что различающиеся по значению ТТП (федеральный, региональный и местный уровни) должны иметь свои особенности, но основные элементы правового механизма образования, правового режима охраны и использования при возможных статусных различиях должны, как представляется, сохранять основополагающие черты, определяемые в конкретных Положениях, принимаемых соответствующими федеральными, региональными и местными органами исполнительной власти Российской Федерации.

Ряд норм рассмотренных выше природоохранных законов дают определенную возможность для создания гибкой конструкции правового режима ТТП, корреспондирующую целям и задачам этой категории охраняемых территорий.

Правовой режим каждой ТТП должен определяться, исходя из конкретных условий: географического положения, экологических особенностей территории, освоенности, уязвимости и т.д. Тем не менее, некоторые общие и наиболее существенные элементы правового режима должны быть четко определены и не вызывать споров и различных толкований.

Наиболее важным и сложным является определение параметров допустимой и запрещенной деятельности на ТТП. В ФЗ «О территориях традиционного природопользования» этому посвящены три статьи (12, 13, 14) и, как представляется, законодатель изложил их довольно скупо. Ст. 12 указанного закона допускает изъятия земельных участков и обособленных природных ресурсов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных или муниципальных нужд, что в принципе отсутствует в правовых режимах многих категорий ООПТ. Как известно, государственные нужды могут быть различными, в том числе и существенным образом отражаться на экологическом состоянии ТТП. Ст. 13 допускает использование природных ресурсов, находящихся на

ТПП, не только для лиц, относящихся к малочисленным народам, но и лиц, которые таковыми не являются, но постоянно проживают на ТПП. Более того, как выше отмечалось, в пределах границ ТПП для обеспечения проходов, проездов, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также для других нужд (?), могут устанавливаться сервитуты, если это не нарушает правовой режим ТПП. Но, кстати, именно это в большинстве своем и нарушает правовой режим ТПП. А что же в таком случае запрещается? И в целом, как соотносятся ТПП и ООПТ в области запретов различной деятельности в соответствии с ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», где каждая особо охраняемая территория обеспечена необходимым перечнем запрещенных видов деятельности на своей территории. Видимо, целесообразно это сделать и для ТПП. И такая возможность существует, например, путем экстраполяции некоторых элементов режима существующих ООПТ. Ст.15 (п.2) ФЗ об ООПТ, касающаяся национальных парков, могла бы с определенной корректировкой стать основанием для создания гибкого скользящего режима ТПП с учетом величины и природных особенностей этих территорий.

Так, например, среди видов запрещенной хозяйственной деятельности на ТПП, характерных для многих ООПТ, могли бы быть следующие виды: разведка и разработка полезных ископаемых промышленного характера; деятельность, влекущая за собой изменение гидрологического режима; строительство магистральных дорог, трубопроводов, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не относящихся к традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и не отвечающих целям и задачам ТПП; рубки главного пользования, проходные рубки, а также любая иная деятельность, влекущая за собой вред экологической и культурной ценности ТПП. Этот перечень мог бы быть дополнен применительно к конкретным территориям, исходя из географических и экологических условий. Не исключена возможность использования элементов заказного режима.

В вышеупомянутом проекте ФЗ «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» осуществляется попытка более широкого взгляда на рассматриваемые проблемы. В частности, следует еще раз напомнить, что ст.12 гласит, что на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, иных территориях, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования **не допускается** хозяйственная и иная деятельность, не являющаяся традиционной хозяйственной деятельностью, если она оказывает негативное воздействие на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование. Кроме того, природопользование, хозяйственная и иная деятельность, не являющаяся традиционной хозяйственной деятельностью, осуществляемая на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, иных территориях, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и

традиционного природопользования, может быть ограничена или прекращена в порядке, предусмотренным настоящим федеральным законом, иными федеральными законами, в случае, если эта деятельность нарушает права и интересы малочисленных народов, наносит существенный вред или создает угрозу нанесения вреда исконной среде обитания, традиционному образу жизни и традиционному природопользованию (п.3 ст.12).

Определяя понятие «территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов», ст.2 законопроекта гласит, что на этой территории устанавливается особый режим хозяйственной деятельности и использования природных ресурсов. Логично предположить, что этот режим включает в себя режимы существующих на этой территории ООПТ и ТТП и иных территорий, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования.

Среди важных принципов, которые законопроектом положены в основу особого режима, как уже выше упоминалось, основными, на наш взгляд, являются следующие: презумпция потенциальной опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью малочисленных народов для исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования этих народов; гласности осуществления любой деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов (ст.6).

Исходя из этих принципов, одним из важных правовых инструментов, которые должны обеспечить необходимые условия для создания особого режима, является экологическая (и этнологическая) экспертиза (ст.14-15 законопроекта). В ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.) этнологическая экспертиза рассматривается как «научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса» (ст. 1 и 6). В ФЗ «О территориях традиционного природопользования ...» (2001 г.), к сожалению, вообще нет упоминания об этнологической и экологической экспертизах. Отсутствие подобной превентивной юридической процедуры может существенным образом отразиться как на создании «особого режима», так и на самих территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Скромное упоминание о праве малочисленных народов и их объединений 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 хозяйственной деятельности малочисленных народов содержится в ст.8 п.6 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁹⁹.

⁹⁹ СЗ РФ. 1999. №18. Ст.2208.(в редакции ФЗ от 22.08.2004. № 122 - ФЗ – СЗ РФ. 2004. № 35. Ст.3607).

Проведение подобных экспертиз чрезвычайно важно, поскольку «перечень и объем ограничений традиционного образа жизни и традиционного природопользования, вызванных осуществлением хозяйственной деятельности, не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью, определяется на основании этноэкологической экспертизы».

Подводя некоторые итоги вышеизложенному, можно отметить следующее: создание ТПП как особо охраняемой природной территории со специфическими целями и задачами в принципе должно способствовать решению двойной проблемы – сохранение природного разнообразия и создание определенных условий для жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. Однако необходимо подчеркнуть, что реализация принятых законов проходит в довольно сложных условиях: с одной стороны, северные территории – это плацдарм для развития отечественной экономики, с другой – эти территории – хрупкая северная экосистема и территории традиционного обитания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. И здесь весьма важно, в каком виде будет принят рассмотренный выше законопроект, тем более, что в последние годы интенсивно ведется поиск форм организации территорий проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов, позволяющих учесть указанные требования.

В настоящее время подготовлен законопроект, существенным образом изменяющий действующее законодательство об ООПТ и во многом касающийся и территорий традиционного природопользования в качестве ООПТ. Так, в ст. 5 законопроекта « Об ООПТ» исключается возможность участия граждан и юридических лиц в организации ООПТ, что представляется нецелесообразным, так как ограничивает инициативность граждан в части выполнения конституционной обязанности по охране природы, а также ограничивает возможность оказания гражданами и юридическими лицами организационной, технической и финансовой помощи по созданию новых ООПТ.

Помимо этого, законопроектом вносится ряд изменений, относящихся к ограничениям режима особой охраны заповедников, в частности, в ст.9 Закона об ООПТ, допускающих ряд мероприятий, не свойственных заповедному режиму и противоречащему целям и задачам заповедников (например, реабилитация и рекультивация земель).

Аналогичным образом законопроектом «поправляется» и режим особой охраны заказников, где исключен запрет (ограничение) на разработку месторождений полезных ископаемых, а также проведение изыскательских и иных работ, связанных с использованием недр.

Эти и многие другие поправки, вносимые законопроектом, во многом дискредитируют статус «особо охраняемых природных территорий», режим которых исторически проверен многолетней практикой. В законопроекте исключен п.2 ст.2 закона «Об ООПТ», что полностью отменяет какую-либо законодательную инициативу (особенно на уровне субъектов РФ) по созданию иных категорий ООПТ. В то время, как поиски оптимальных решений в сохранении природной среды северных территорий поневоле

ориентирует на расширение сети ООПТ, особенно в этих регионах, в которой, надеемся, свою нишу найдут и территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРАДИЦИОННОМ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ.

Актуальность разработки эколого-правовых и социально-экономических проблем северных территорий России в последние годы приобретает особое значение в силу существующего и во многом прогрессирующего неблагоприятного экологического состояния этих территорий, которое является следствием крупномасштабного развития промышленного производства и добычи полезных ископаемых. Неравномерность хозяйственного освоения этих территорий, при которой значительная материковая часть северных территорий относится к территориям исконного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов с очаговым характером интенсивного индустриального освоения является отличительной социально-экономической характеристикой северных регионов.

Нарушение условий традиционного природопользования коренных народов как эколого-правовая проблема возникает не только при отчуждении их земель для промышленных целей, но и в связи с подрывом ресурсного потенциала традиционного хозяйства коренных малочисленных народов. Многие северные реки теряют рыбохозяйственное значение из-за загрязнения, разрушения нерестилищ и браконьерского вылова рыбы. Охотничьи угодья коренных народов изымаются под промышленные зоны и горные отводы. Отсутствуют эффективные государственные механизмы поддержки малого бизнеса коренных малочисленных народов и т. д..

Такова в общих чертах на данном этапе картина, характерная для многих северных регионов России.

Прошедшие годы, как мы видим, существенным образом не изменили ситуации. Правовое обеспечение традиционного природопользования в части, касающейся определения и фиксации территориальных границ традиционного природопользования, пока остается весьма проблематичным. И этот момент чрезвычайно важен, поскольку от решения этого основополагающего пункта зависит не только судьба коренных малочисленных народов, но и экологическое состояние северных территорий.

Отсутствие целостной политики государства по отношению к северным территориям, в том числе ущербное состояние правового регулирования хозяйственной деятельности на данных территориях, ставит во главу угла решение важнейшей для северных территорий проблемы – проблемы устойчивого развития. Многие положения существующих законов в полной мере не работают, так как уже длительное время не принимаются подзаконные

акты, то есть не создаются механизмы реализации принятых законов. Кроме того, в отношении российских Арктики и Севера в целом необходимо учитывать их двойственную функцию: это одновременно и среда обитания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, и важнейшая сырьевая база страны. Иными словами, российский Север требует разработки двух взаимосвязанных вариантов модели устойчивого развития – для районов сохраняющегося традиционного природопользования и для районов активного экономического (промышленного) освоения; при этом интересы и перспективы дальнейшего существования коренного населения Севера должны учитываться в обоих вариантах¹⁰⁰.

В портфелях палат отечественного парламента находится достаточное количество проектов законов и нормативных актов, позволяющих решить многие из проблем гармонического экологического развития северных территорий и вопросы традиционного природопользования коренных малочисленных народов. В существующее законодательство уже вносятся определенные коррективы. Президент Российской Федерации подписал закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», которым к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесено утверждение Перечня видов традиционной хозяйственной деятельности и Перечня мест традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера¹⁰¹. Казалось бы, технический вопрос, но без этих перечней не работают многие важнейшие положения законодательства об этих народах.

Вместе с тем, не уменьшается количество, за редким исключением, не в полной мере урегулированных вопросов в организации традиционного природопользования коренных малочисленных народов¹⁰². Несмотря на то, что за последние годы продолжает совершенствоваться федеральное законодательство по вопросам природопользования – Земельный, Лесной, Водный кодексы, Закон о рыболовстве и ряда других, правоприменительная практика показывает, что во многих новых нормах не учтены в должной степени права и интересы коренных малочисленных народов. Как считает Председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов Г.Д.Олейник, необходимо внести изменения в земельное законодательство, предоставив коренным малочисленным народам право безвозмездного срочного пользования земельными участками для целей традиционного природопользования. Другая проблема связана с корректировкой размера арендной платы за лесные участки, являющимися

¹⁰⁰ Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Научно-информационный бюллетень. Выпуск 9. апрель 2009. С. 35.

¹⁰¹ В соответствии с частью 2 статьи 5 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» Правительство РФ своим распоряжением от 8 мая 2009г. № 631-р утвердило перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ, а также перечень видов традиционной хозяйственной деятельности этих народов. СЗ РФ. 2009.№ 20. Ст. 2493

¹⁰² В настоящее время Приказом Госкомитета РФ по рыболовству от 11 апреля 2008г. № 315 утвержден порядок осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

оленьими пастбищами (на сегодня в ряде территорий плата очень высока)¹⁰³Но вышесказанное – лишь видимая часть айсберга, касающаяся в основном проблем традиционного природопользования коренных северных народов, а проблемы хозяйственной (особенно, промышленной) деятельности в Арктической зоне России требуют комплексного взаимоувязанного подхода.

В России, как отмечают юристы, неоднократно ставился вопрос о принятии подробного и эффективного федерального закона о хозяйственной деятельности в Арктической зоне. На протяжении десятка лет разрабатывались законопроекты «Об Арктической зоне Российской Федерации», «О Северном морском пути». Однако на определенном этапе законотворческий процесс останавливался¹⁰⁴. На необходимость формирования прочной нормативно-правовой базы, регулирующей хозяйственную деятельность в Арктической зоне, указывалось многими юристами и экологами.

Высказывались мнения о включении изменений и дополнений также и в акты экологического законодательства, в частности, отраслевые законы дополнить специальными главами, посвященными особенностям тех или иных правовых режимов хозяйственной деятельности в Арктической зоне, предусмотрев более строгие экологические требования к недропользованию, деятельности торгового и рыболовного флота и др. Так, в Законе РФ «О недрах» отсутствуют требования о нормировании допустимого изъятия ресурсов недр, что не может не беспокоить. Правительство, не особенно заботясь о создании национального богатства за счет развития экономики (промышленности, сельского хозяйства и др.), в огромных объемах разрешает добывать нефть, газ и другие ресурсы недр для продажи за рубежом. В последние годы государственный бюджет до 35% формировался за счет продажи этих богатств природы. Такое положение вещей, очевидно, не отвечает общественным интересам, особенно интересам будущих поколений. Если будут сохранены нынешние темпы и масштабы добычи ресурсов недр, то будущие поколения будут их лишены¹⁰⁵. Это напрямую касается коренных малочисленных народов северных территорий России. И не только их будущего, но и настоящего.

Все это говорит о необходимости принятия комплексного правового акта, регулирующего два основных направления хозяйственной деятельности на северных территориях: с одной стороны, собственно хозяйственную (промышленную) деятельность – геологоразведку, добычу полезных ископаемых, развитие транспортной инфраструктуры, и, с другой – традиционное природопользование коренных малочисленных народов и экологическое состояние северных территорий.

В связи с повышенной уязвимостью Арктики к изменениям и перестройкам в природных системах, активная хозяйственная (особенно – промышленная) деятельность

¹⁰³ Олейник Г.Д. Формировать законодательство с учетом северной специфики: «Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации», научно-информационный бюллетень, вып.9, апрель 2009г. С.11

¹⁰⁴ Сиваков Д.О. Российская Арктика: способы правовой защиты. «Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации». Научно-информационный бюллетень. Вып.9.апрель 2009. С.47

¹⁰⁵ Бринчук М.М. Экологическое право. М. 2009. С.174

на этих территориях является серьезным аргументом в пользу выделения Арктической зоны в область с особым режимом использования. Это нашло свое подтверждение в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу.

В частности, в ряде положений Основ отмечено, с одной стороны, что национальные интересы Российской Федерации в Арктике заключаются в использовании Арктической зоны в качестве стратегической ресурсной базы, а, с другой, не менее важными стратегическими интересами является сохранение Арктики, сбережение уникальных экологических систем Арктики, имеющих общемировое значение. И, наконец, создание условий для сбережения уникального уклада жизни коренных народов Севера.

В сфере экологии Основы формулируют задачи по ликвидации экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Одним из ключевых механизмов реализации государственной политики в Арктике является, в первую очередь, совершенствование законодательства в области социально-экономического развития и охраны окружающей среды¹⁰⁶.

Однако очевидны и проблемы, которые могут возникнуть при реализации этой политики: в первую очередь, это трудности нахождения гармонического баланса между экономическими интересами государства и экологическим благополучием северных территорий и коренных народов, их населяющих. Этим обстоятельством объясняется и затяжка в определении границ территорий традиционного природопользования. И пока они не зафиксированы юридически, весьма иллюзорна и возможность сохранения среды обитания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

В выступлении председателя Комитета Совета Федерации РФ по делам Севера и малочисленных народов Г.Д.Олейника на недавнем V1 Съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока 23 апреля 2009 г было отмечено: «В условиях интенсивного промышленного освоения полезных ископаемых в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока, многие из которых планируется добывать на землях, где ведут традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренные малочисленные народы, важно законодательно закрепить право этих народов на учет их интересов при отводе земельных участков под промышленную разработку недр, на учет мнения общин этих народов при проведении этих работ, на обязательное проведение этнологической экспертизы и возмещение ущерба причиненного исконной среде обитания коренных малочисленных народов, приводящего к невозможности заниматься традиционной хозяйственной деятельностью¹⁰⁷.

¹⁰⁶ <http://vpk.name/news/26783> press reliz po osnovam gosudarstvennoi politiki rossiiskoi federacii v arktike na period do 2020 goda I dalneishuyu perspektivu. Htm1 1.04.2009

¹⁰⁷ Парламенская газета. 22 мая 2009 г. С.20

Комитетом был разработан целый ряд предложений нормативного характера, позволяющий решить многие из указанных проблем при совершенствовании действующего законодательства. Речь идет, в частности, как выше отмечалось, о внесении изменений в земельное законодательство в части безвозмездного срочного пользования земельными участками для целей традиционного природопользования: подготовлен законопроект «О внесении изменений в ст.24 Земельного кодекса РФ, в ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и в ст.10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»; о внесении изменений в Закон «О недрах» в части обеспечения реализации прав коренных малочисленных народов на сохранение исконной среды обитания и традиционного образа жизни при разработке полезных ископаемых на их территориях. Продолжается работа над проектом федерального закона «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», готовится ряд изменений и дополнений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части приоритетного доступа коренных малочисленных народов и их общин к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам.

Но, к сожалению, пока еще остается много нерешенных важных вопросов. И наиболее важный из них – вопрос юридического оформления территорий традиционного природопользования. Вопрос о необходимости подобной процедуры прозвучал на VI Съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: «учитывая поручение Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2009 г. ДК-П16-2033, разработать новую редакцию Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», обратив особое внимание на упрощение процедуры образования указанных территорий, а также сохранения их правового статуса как особо охраняемых природных территорий». Это предложение упрощает конструирование данных территорий, но и одновременно создает дополнительные трудности. Во-первых, это должны быть территории, не затронутые промышленной (добывающей) деятельностью; во-вторых, придание им статуса особо охраняемых природных территорий потребует создания соответствующего правового режима, отвечающего принципам, изложенным в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г. с учетом специфики территорий традиционного природопользования.

Замедление нормотворческого процесса и осторожность, с которой подходят к ним правительственные инстанции, вполне объяснима и свойственна не только России, а, скажем, и скандинавским странам. Слишком высока «цена» территорий, на которых проживают и хозяйствуют коренные малочисленные народы, особенно в условиях масштабного промышленного освоения последних.

Как было отмечено в докладе А.А.Тишкова на заседании «круглого стола» Совета Федерации РФ 19 июня 2008 г., посвященном комплексному подходу к вопросам

обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации, «Арктике, Северу нужен законодательно закрепленный особый режим хозяйствования в условиях меняющегося климата и особая система регламентов, технологий и техники...Пока практически большинство вопросов решают добывающие компании»¹⁰⁸.

И, если говорить о коренных малочисленных народах, то для них это очень острый вопрос – изменение ресурсной базы, возможностей миграции, принципов использования биологических ресурсов. Меняется численность, пути миграции животных, то есть структура охотно-промыслового хозяйства, меняются условия для выпаса северных оленей, а это – осуществление традиционной деятельности.

Пассивная реакция федеральной власти на существующие проблемы подтолкнула некоторые северные регионы к выработке собственных концепций и решений по устойчивому развитию территорий компактного проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Одним из примеров может служить Республика Саха (Якутия), где разработана Концепция устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) до 2020 г., определяющая цели, приоритетные задачи и основные механизмы реализации¹⁰⁹.

Основной целью Концепции является защита интересов людей, проживающих в Арктике, минимальное воздействие на природу и развитие экономики с целью улучшения качества жизни населения. Концепция представляет собой целостную систему мер правового, экономического, социального, организационного характера, направленных на создание условий устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера и может служить основой для разработки и реализации целевых федеральных и региональных программ.

Многие положения Концепции, а также поэтапный механизм реализации предложений и предусматриваемых мероприятий имеют значение не только для рассматриваемого региона, но могут быть с известной коррекцией экстраполированы и на другие регионы Севера.

В частности, можно выделить несколько существенных предложений, которые требуют разработки механизма правового обеспечения в региональном законодательстве: так, при промышленном освоении территорий традиционного природопользования государственные органы должны оказывать поддержку только экологически безопасных бизнес-проектов с учетом мнения местного сообщества; в каждом случае вторжения в природный ландшафт должны быть соблюдены нормативы допустимого воздействия на окружающую среду согласно пункту 2 ст. 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды»; необходимо установить специальные платежи для компенсации убытков от сокращения объемов продукции оленеводства, охотпромысла и рыболовства в

¹⁰⁸ Стенограмма «круглого стола» Совета Федерации «О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации». 19 июня 2008 г.) М. 2008. С.25

¹⁰⁹ Сборник «Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации». Вып.9.2009. С. 129-153

связи с предоставлением недровых участков, до этого используемых под пастбища, охотничьи и рыболовные угодья народов Севера, а также компенсации затрат на обустройство новых территорий под пастбища, охотничьи и рыболовные угодья, что отвечает международно-правовым стандартам и имеет законодательную базу в правовой системе Российской Федерации; кроме того, требуют решения вопросы предоставления без проведения конкурсов охотничьих угодий для традиционного природопользования коренных малочисленных народов, долгосрочных лицензий на добычу биологических ресурсов и квот на добычу пушнины и т.д.

В то же время следует отметить, что некоторые из указанных предложений нашли определенный отклик у федеральных властей. Рассмотрим их на примере наиболее распространенных традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и их урегулированности в законодательстве Российской Федерации: рыболовство, охота и оленеводство. Так, Госкомитетом РФ по рыболовству был издан Приказ № 315 от 11 апреля 2008 г.¹¹⁰ «Об утверждении порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», в котором отмечено, что традиционное рыболовство осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, в местах их традиционного проживания с предоставлением рыбопромыслового участка или без его предоставления. Рыбопромысловые участки предоставляются в пользование малочисленным народам по договору, по которому государственный орган обязуется предоставить право на добычу (вылов) биоресурсов на рыбопромысловом участке. Традиционное рыболовство без предоставления рыбопромыслового участка осуществляется без разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов, за исключением добычи редких и находящихся под угрозой исчезновения (занесенных в Красную книгу Российской Федерации) видов водных биоресурсов.

Более развернуто договорные отношения в этой области получили свое отражение в Постановлении Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 986 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и о заключении такого договора»¹¹¹.

Что касается двух других традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (охота и оленеводство), то здесь ситуации несколько иная.

Охота как вид традиционной деятельности, в отличие от традиционного рыболовства, пока не получает необходимого специального регулирования. Единственное

¹¹⁰ Рос. Газета. 31 мая 2008 г.

¹¹¹ СЗ РФ. 2009. № 2. Ст.201

упоминание о праве малочисленных народов на приоритетное пользование животным миром и о применении традиционных методов в подобных случаях находим в Федеральном законе «О животном мире» (ст.48, 49). Было бы целесообразно внести в проект Федерального закона «Об охоте» положения о том, что охота для малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока - основа их жизнеобеспечения, социально-экономического и культурного развития и потому им должно быть гарантировано предоставление охотничьих угодий для долгосрочного использования, причем как преимущественное право, а также закрепив: право пользования охотничьими животными в пределах установленных норм, квот и лимитов на основе долгосрочной лицензии бесплатно, а для жизнеобеспечения – и в течение всего года; право на охоту без каких-либо экзаменов по охотничьему минимуму, а получение охотничьих билетов – без указанного экзамена и уплаты госпошлины и др.¹¹².

Во многом остаются недостаточно урегулированными отношения, связанные с другим видом традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов – оленеводством. Федеральное законодательство содержит лишь отдельные нормы об оленеводстве, но не отражает всей его специфики. Это касается, например, понимания значения оленеводства как этносохраняющей отрасли, форм собственности на оленей, прав и ограничений на пользование оленьими пастбищами, организации указанной деятельности, роли обычной практики, государственного управления и поддержки оленеводства, взаимоотношений оленеводов с промышленными компаниями.

На необходимость корректировки и дополнения действующего законодательства если не специальным федеральным законом об оленеводстве, то путем конкретизации земельного, гражданского, сельскохозяйственного, лесного и экологического законодательства указывает В.А.Кряжков. В частности, отмечает он, можно было установить, что оленеводство – вид традиционной хозяйственной деятельности, являющейся частью традиционного образа жизни культуры малочисленных народов Севера, право на оленеводство – исключительное или преимущественное право лиц, относящихся к этим народам, для осуществления которого им гарантируется: выделение оленьих пастбищ безвозмездно на праве постоянного (бессрочного) пользования с возможностью комплексного использования природных ресурсов в границах данных пастбищ; изъятие пастбищ для несельскохозяйственных нужд только при проведении соответствующих экологических и этнологических экспертиз, с возмещением убытков и при сохранении достаточной территории для ведения северного оленеводства; компенсация потерь от хищников; допустимость использования традиций и обычной практики народов Севера, относящихся, например, к распределению пастбищ, выбору владельцев стад и праву наследования стада, перемещением оленеводческого объединения из одного района в другой, разрешению внутренних споров, возникающих

¹¹² Кряжков В.А. Право на пользование землей и сопряженных с ним права коренных малочисленных народов Севера (конституционно-правовые основы). Государство и право. 2008. № 12. С.87-88

по вопросам оленеводства и т.п; участие в решении вопросов, связанных с оленеводством¹¹³.

Естественно, круг вопросов и проблем не исчерпывается вышесказанным. Как уже неоднократно нами подчеркивалось, остается открытым главный вопрос - о создании самих территорий традиционного природопользования. Какие критерии могут быть положены в основу их создания? Что касается названных выше видов традиционной хозяйственной деятельности – охоты и рыболовства, то здесь, полагаем, возможно создание таких территорий, исходя из определения рыбохозяйственных участков и охотничьих угодий, границы которых в определенной степени могут быть зафиксированы де-факто и де-юре. Что же касается оленеводства, то здесь возникают определенные сложности, связанные с миграционными процессами (с учетом, что олени пастбища занимают около одной пятой части территории России, а миграция оленей измеряется порой сотнями километров и не знает административных границ). Тем самым в данном случае территории традиционного природопользования могут быть определены лишь условно, в «плавающих» границах.

Другим критерием (или основанием) создания территорий традиционного природопользования мог бы служить Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009г № 631-р.¹¹⁴ Иными словами, территорией традиционного природопользования мог бы стать муниципальный район с прилегающей территорией, а также территория межмуниципального сообщества (объединения) и т.п.

Объявление данных территорий, в соответствии с Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования» особо охраняемыми природными территориями вызывает необходимость создания более строгого режима, не затрагивающего традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов.

Разумеется, этот режим, возможно, будет несколько отличаться от режима традиционных категорий ООПТ, поскольку особая охрана ТТП, по нашему мнению, должна заключаться в запрете использования этих территорий в других, кроме выше названных, видов хозяйственного использования.

В этом направлении идет подготовка предложений под эгидой Глобального экологического фонда в рамках программы ООН по окружающей среде Минэкономразвития России. Разработана Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. Утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020г. Определена и цель – сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики,

¹¹³ Кряжков В.А. цит раб. С.88

¹¹⁴ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493

ликвидация последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Для достижения этой цели выдвинуты следующие задачи: обеспечить сохранение биологического разнообразия арктической флоры и фауны, в том числе путем расширения сети особо охраняемых природных территорий, к которым, кстати, теперь относятся и территории традиционного природопользования.

Определены и основные меры по реализации государственной политики в Арктической зоне, в частности, установление особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в этой зоне, особенно в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов; совершенствование системы особо охраняемых территорий регионального значения; создание особых экономических зон для сохранения как биологического и ландшафтного разнообразия, так и благоприятных условий для традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера.

Одной из важных целей Стратегической программы действий является создание региональных систем соуправления охраной окружающей среды с участием органов власти, общин коренных малочисленных народов и промышленных компаний во всех арктических субъектах Российской Федерации; увеличение площади территорий, в управлении которых принимают прямое участие общины коренных малочисленных народов и др.

Достижение этих целей возможно при решении следующих задач: совершенствование нормативной правовой базы в области охраны исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, включая изменения в законодательстве о территориях традиционного природопользования; внедрение в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера механизмов комплексного управления экосистемами и др.¹¹⁵

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что масштабности планов и программ должны корреспондировать реальные и быстрые действия федеральных и региональных законодательных и исполнительных органов по разработке соответствующей нормативно-правовой базы, отвечающей современным требованиям сохранения природных экосистем Севера и обеспечения и поддержки жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

¹¹⁵ Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. М. 2009. с.21