

Материалы Аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Проблемы правового регулирования отношений между недропользователями и коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока

В настоящее время из-за постепенного истощения месторождений полезных ископаемых в регионах России с благоприятными климатическими условиями, увеличиваются объемы разведки и добычи в северных регионах страны. В связи с этим особую актуальность приобретает проблема правового регулирования отношений между недропользователями и коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Целью регулирования данных отношений является защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

С увеличением добычи природных ресурсов на новых месторождениях, все больше территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов начинают попадать под негативное влияние.

На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации не предусмотрены нормы, регулирующие порядок возмещения малочисленным народам ущерба, который наносится их хозяйственной деятельности в результате геологической разведки недр, строительства шахт, рудников, нефте- и газопроводов и т.д. Такая ситуация приводит к затягиванию процесса возмещения со стороны недропользователей и в результате – к ухудшению социально-экономического положения малочисленных народов. Одним из путей решения данной проблемы является закрепление полномочий за Правительством Российской Федерации по разработке «методики возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов недропользователями».

Необходимо отметить, что в настоящее время имеются несколько положительных примеров сотрудничества добывающих компаний с общинами малочисленных народов по урегулированию конфликтов. Например, в Сургутском районе Ханты-Мансийского автономного округа, где находятся более 150 территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера и сосредоточено большое количество нефтегазодобывающих компаний, сложилась практика договорных отношений между недропользователями и коренными национальностями. По договорам, заключенным между нефтегазовыми компаниями и представителями жителей коренной национальности, в качестве компенсации за использование предоставленных в эксплуатацию земельных участков ежегодно производятся выплаты денежных средств семьям коренных малочисленных народов, а также выдача транспортных средств (например, снегоходов, моторных лодок), строительных материалов, спецодежды, предоставление вертолетного и автомобильного транспорта для завоза продуктов питания на стойбища и вывоза заготовленной продукции промыслов. Общая сумма по исполнению договоров в денежном выражении превышает 100 млн. рублей за год¹.

Опыт реализации таких договоров мог бы быть использован Правительством Российской Федерации при разработке методики возмещения убытков, причиненных в результате деятельности недропользователей.

Кроме того, в целях унификации норм оценки ущерба, представляется целесообразным закрепить на федеральном уровне модельный договор такого типа, в котором будут прописаны виды и размеры такой компенсации.

Еще одна проблема взаимодействия коренных жителей и недропользователей связана с освоением континентального шельфа.

¹http://www.admsr.ru/about_the_district/peoples_of_the_north/agreements_with_mining_companies/

Добыча нефти на шельфе несет особые риски для коренных малочисленных народов Севера, занимающихся рыболовством. Разливы нефти могут привести к катастрофическим последствиям для тех из них, для кого морские биологических ресурсы является основным продуктом питания.

Необходимо отметить, что в 2012 году были ужесточены нормы, направленные на обеспечение экологической безопасности от возможных разливов нефти при ее разведке, добыче, транспортировке, хранении на шельфе². Эти нормы предусматривают обязанность нефтяных компаний выполнять согласованный план предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и иметь финансовое обеспечение для мероприятий, предусмотренных этим планом.

Представляется целесообразным закрепить обязанность нефтяных компаний предусматривать меры экстренной защиты коренных малочисленных народов, которые могут пострадать в случае разливов нефти.

Вывод

Освоение новых месторождений полезных ископаемых на Севере России часто приводит к усложнению и так достаточно суровых условий жизни коренных малочисленных жителей нашей страны. В настоящее время пока горное производство находится здесь на этапе становления, есть возможность подготовить правовую базу, которая минимизирует случаи конфликтов интересов малочисленных народов и недропользователей, что позволит сохранить их самобытную среду обитания.

Исп.: Наумкин Андрей Павлович, тел. 8(495) 697-48-43.

² Федеральный закон от 30.12.2012 N 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

Информационно-аналитический материал на тему «Обеспечение прав коренных малочисленных народов в условиях промышленного освоения северных территорий: проблемы правового урегулирования»

Развитие промышленности, добыча полезных ископаемых (углеводородов, угля, золота и т.д.) на территориях расселения и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНС) могут вести к ухудшению экологической обстановки, создавать угрозы развитию и выживанию этих народов как этнокультурных целостностей.

Существует ряд проблем, оцениваемых диаметрально противоположным образом учеными, представителями бизнеса, власти, а нередко и представителями самих коренных народов. Спорным и неотрегулированным является, например, вопрос о сути традиционной деятельности, являющейся этнообразующей для ряда народов и этнического развития на современной технологической основе. Объективно существует потребность в глубокой промышленной переработке продукции традиционных видов хозяйственной деятельности, в то же время коммерческую деятельность с целью получения прибыли не относят к традиционной. Поэтому широко распространена позиция, трактующая эту деятельность как обычный бизнес, а любые преференции этому бизнесу - как неоправданные привилегии и конкурентные преимущества за счет административного фактора¹.

¹ Характерна в данной связи позиция министра рыбного хозяйства Камчатского края В.Галицына: «на Камчатке заявки на добычу анадромных видов рыб подают только граждане, являющиеся индивидуальными предпринимателями из числа аборигенского населения, и их общины — юридические лица. Фактически они могут ловить без ограничений. В законах четко не прописано понятие «коренное население». Для подтверждения принадлежности человека к коренному народу не требуется никакого получения документа. По его словам, любой желающий может зарегистрироваться, как представитель коренного народа и подавать заявки на квоты. В крае зарегистрировано около 300 общин и почти 25 тысяч аборигенов. Из них примерно 14 тысяч человек подают заявки на рыболовство, хотя на Камчатке существует максимум десяток традиционных предприятий, занимающихся добычей рыбы. В прошлом году три компании отказались от строительства рыбоперерабатывающих заводов, так как не видят перспектив в этой отрасли и опасаются, что весь ресурс пойдет традиционным пользователям. (<http://nazaccent.ru/content/7589-rybaki-kamchatki-mogut-lishitsya-raboty-iz-za.html>).

Другой нерешенной удовлетворительно в настоящее время проблемой являются трудности с определением принадлежности к коренным малочисленным народам, что создает условия для браконьерства, использующего преимущественные законные права представителей КМНС и их общин, «подставных» лиц и их объединения².

На уровне федерального законодательства, по мнению экспертов и представителей КМНС, не урегулирован ряд вопросов, связанных с созданием территорий традиционного пользования федерального уровня³. В этих условиях инициативы различных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований по созданию таких территорий, построению взаимоприемлемых партнерских отношений между промышленными структурами, работающими на территориях расселения коренных малочисленных народов, органами власти различных уровней и представителями коренных малочисленных народов, их родовыми общинами и объединениями различного уровня представляет особый интерес. Имеющийся практический опыт нуждается в анализе, успешный опыт в тиражировании, а лучшие практики в закреплении в институциональных и правовых механизмах. Нередко непродуманные решения создают дополнительные трудности, препятствующие реализации норм действующего законодательства, призванного обеспечивать защиту прав коренных малочисленных народов. Так, серьезные сложности с подготовкой специалистов возникли в связи с закрытием созданного в 1939 г. педагогического училища в Игарке – практически прекратилась подготовка национальных кадров для Севера. Ряд серьезнейших проблем у КМНС возник в процессе укрупнения субъектов Российской Федерации и упразднения Долгано-Ненецкого, Корякского и Эвенкийского округов.

² В Бурятии, например, Полномочному представителю Президента РФ в Сибирском федеральном округе предложили вернуть в паспорт графу «национальность». С таким предложением выступил глава Окинского района Бурятии и президент ассоциации коренных малочисленных народов севера Бурятии Б. Балданов. Таким образом будет проще доказать свою национальность и не придется обращаться в суд. В ряде субъектов Российской Федерации вопрос о национальной принадлежности решается через суд. (<http://nazaccent.ru/content/7589-rybaki-kamchatki-mogut-lishitsya-raboty-iz-za.html>).

³ Закон о территориях традиционного природопользования не работает уже более 10 лет, хотя более 1100 общин коренных народов нуждаются в статусе таких территорий.

Не отработано взаимодействие федерального уровня власти с органами власти субъектов Российской Федерации. Так в 2014 г. Правительство РФ перераспределило деньги на развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, лишив помощи 10 регионов, которые не выполнили всех условий предоставления трансферта, так как имело место нецелевое расходование средств. Нарушения были отмечены в Бурятии, Якутии, Тыве, Хакасии, Приморском крае, Ленинградской, Магаданской, Томской и Тюменской областях, а также в Ямало-Ненецком автономном округе. Оставшиеся из общей суммы в 228 млн. рублей, предназначенной на поддержку коренных малочисленных народов, 91,7 млн. рублей были отданы другим 18 регионам⁴. Тем самым за нецелевое расходование средств расплатились представители и объединения коренных малочисленных народов.

Далеко не всегда компании учитывают в своей деятельности интересы коренных малочисленных народов, специфику традиционной хозяйственной деятельности, экологические особенности промышленного освоения этих территорий. Так, оленеводы Тазовского района Ямало-Ненецкого автономного округа высказались против проведения предприятиями «Лукойла» работ на Халмерпаютинском месторождении Тазовского района на территории площадью 56 гектаров в местах традиционной хозяйственной деятельности (оленьеводства). Оленеводы отказались принять предложенные материалы оценки воздействия на окружающую среду при реализации проекта «Транспортная система жидких углеводородов с месторождений Большехетской впадины» ООО «Лукойл - Западная Сибирь». Поскольку в проекте предусмотрена вырубка лесов и кустарников, а также последующая техническая и биологическая рекультивация земель, оленеводы опасаются загрязнения окружающей среды, уничтожения оленьих пастбищ и нарушения традиционного уклада жизни. Более половины опрошенных жителей района высказались против проведения работ. Главная претензия коренного населения -

⁴ <http://nazaccent.ru/content/12293-desyat-regionov-rossii-lishatsya-deneg-na.html>

непредставление нефтяниками перспективного плана по разработке Пякяхинского месторождения, в связи с чем люди не могут планировать маршруты перегонов оленей. Важно отметить, что ранее оленеводы одобрили строительство в тундре второй нитки газопровода «Лукойла»⁵.

Жители национального поселка Кышик в Ханты-Мансийском автономном округе выступили против добычи песчано-гравийной смеси в русле реки Назым. Они считают, что их родовые угодья расположены в непосредственной близости от мест добычи, и в перспективе из-за этих работ они могут остаться не только без рыбы, но и без самой речки, которая, по сути, в условиях отсутствия дорог, является главным транспортным путем местных жителей на большую землю⁶. Перечисленные примеры показывают, что конфликтные ситуации возникают, как правило, тогда, когда представители компаний и власти отказываются вступать в диалог с представителями КМНС, предпочитают партнерству односторонние решения.

По мнению экспертов, успешные практики и положительный опыт взаимодействия коренных народов и промышленных компаний связан с активной законотворческой и деловой позицией руководства субъектов Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации в случае реализации промышленных проектов и деятельности, влекущей за собой изменение или ухудшение исконной среды обитания коренных народов, предусмотрены соответствующие согласования и консультации с сообществами коренных народов, однако не заданы стандарты и процедуры этих согласований, не закреплена взаимная ответственность, сами консультации не снабжены четкими и ясными для всех сторон правилами.

Нередко самые серьезные последствия для жизнедеятельности коренных малочисленных народов имеет не законодательство, а ведомственные распоряжения, приказы, инструкции.

⁵ <http://www.arctic-info.ru/News/Page?alias=olenevodi-ne-pyskaut--lykoil--v-tyndry>

⁶ <http://nazaccent.ru/content/11618-v-yugre-zhiteli-nacionalnogo-poselka-kyshik.html>

Так, например, в приказе № 660 Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 28.12.2012 г. содержался запрет подачи заявок на вылов лосося физическим лицам. Правительство Камчатского края, зная о проблемах жителей, добилось изменений в этом приказе. Однако изменения вступили в силу уже после срока окончания подачи заявок⁷. Незадолго до упразднения Министерство регионального развития России издало приказ, утверждающий порядок выдачи представителям коренных малочисленных народов, ведущим кочевой образ жизни, специального удостоверения, подтверждающего этот факт⁸. Представляется, что данный вопрос было бы целесообразней решать на федеральном уровне путем соответствующих поправок в законодательство.

В ряде субъектов Российской Федерации (Ямало-Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Республика Саха (Якутия)) накоплен определенный опыт такого рода деятельности. Так, например, на Сахалине действует «план содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина». «Это, по мнению С.К. Курмангужинова - председателя Регионального совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, - долгосрочная программа, основанная на взаимном сотрудничестве между коренными малочисленными народами Севера Сахалина, компанией «Сахалин Энерджи» и Администрацией Сахалинской области, приносящая неоценимый опыт в реализации новых возможностей развития потенциала коренных малочисленных народов Севера Сахалина»⁹.

В 2009 году в России была принята **«Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов»**, но реализуется она крайне медленно. Изменения в законодательных документах, по мнению ряда международных экспертов ассоциированных с ООН, «ограничили права коренных народов на преимущественный, свободный и льготный доступ к

⁷ <http://www.csipn.ru/glavnaya/actual/1167-vsem-li-korennym-narodam-kamchatki-ne-grozit-golod>

⁸ <http://www.arctic-info.ru/News/Page?alias=minregion-sostavil-plan-podderjki-korennih-narodov-severa-na-2014-god>

⁹ <http://www.simdp.ru/>

природным ресурсам из-за выдачи лицензий на пользование такими ресурсами частным компаниям»¹⁰.

В условиях отсутствия работающих федеральных законодательных норм в ряде субъектов предпринимаются усилия по созданию территорий традиционного природопользования (ТТП) местного значения. Так в Сахалинской области по инициативе общин Ногликского района была проведена работа по созданию ТТП, обозначены их потенциальные границы. В то же время по действующему Земельному Кодексу вопросы об определении границ ТТП возложены на Правительство Российской Федерации, которое пока не утвердило ни одной ТТП регионального и местного уровня (в условиях отсутствия федеральных ТТП). Именно этот вопрос представляется узловым для решения проблемы создания правовых рамок развития договорных отношений между органами власти, промышленными компаниями и представителями, общинами и организациями коренных малочисленных народов.

Интересный и заслуживающий анализа со стороны органов федеральной власти опыт имеется в Якутии, где с 2010 года, например, действует республиканский закон о возмещении коренным народам вреда от деятельности крупных компаний¹¹.

В тех субъектах, в которых одним из принципов деятельности органов власти является сохранение баланса интересов бизнеса и коренных народов, даже в современных непростых условиях наблюдаются позитивные сдвиги в демографическом и этнокультурном развитии. Так, например за последние 10 лет численность коренного населения в ЯНАО выросла на 11% и составляет сегодня 42 тыс. человек, при этом 40% из них ведут кочевой образ жизни¹².

Представляется, что тщательный мониторинг и системная оценка эффективности целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до

¹⁰ <http://nazaccent.ru/content/7992-rossiya-poluchila-rekomendacii-oon-po-korennym.html>

¹¹ <http://nazaccent.ru/content/7941-na-yamale-projdet-monitoring-mest-prozhivaniya.html>

¹² http://www.arctic-info.ru/News/Page?alias=glava-anao-prizval-ne-pokorat_-arktiki--a-objivat_-ee

2015 года» могли бы стать реальной научной и фактической базой для качественного обновления всего комплекса правовых мер и необходимой коррекции всего законодательного массива, регулирующего взаимодействие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации с промышленными компаниями и органами государственной власти.

Исп.: Юсуповский Александр Максимович, т. 8 (495) 697-45-96