

**В.А. Кряжков,**  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры  
конституционного и  
муниципального права  
НИУ «Высшая школа  
экономики»

**06.10.2014**

## **Отношения между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями: совершенствование законодательных основ**

1. Общие ориентиры для выстраивания отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями дает Конституция РФ (ст. 2, 9, 17, 36, 42, 58, 69), а также международные документы (например, Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», Декларация ООН 2007 г. о правах коренных народов и Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.), в которых данному вопросу уделяется особое внимание.

2. Федеральное законодательство, учитывая конституционные и международно-правовые установления, определяет некоторые параметры отношений коренных народов с промышленниками. В частности, соответствующие положения получают отражение в:

Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» (ст.8);

Федеральном законе от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»;

Федеральном законе от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции» (ст.7).

Налоговом кодексе РФ. Часть вторая (ст. 261).

Закон РФ от 23 февраля 1992 г. «О недрах» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования относит защиту интересов малочисленных народов (ст.4).

3. Законодательство в рассматриваемой сфере пробельно, противоречиво, носит общий характер и, соответственно, нуждается в совершенствовании. При этом было бы целесообразно разработать единый правовой механизм взаимоотношений субъектов традиционного и промышленного природопользования, который мог бы предусматривать ряд элементов.

**Первое.** Обязательное проведение с участием представителей коренных малочисленных народов этнологических экспертиз проектов промышленного освоения земель (территорий) традиционного проживания и хозяйственной деятельности данных народов с целью научного исследования влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса.

**Второе.** Конкурсы и аукционы на право пользования участками недр в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов должны включать в их условия, как и условия лицензий, компенсационные обязательства по отношению к данным народам.

**Третье.** На основе результатов экологических и этнологических экспертиз и принятых обязательств, отраженных в лицензиях, недропользователи, начиная деятельность на территориях традиционного проживания и хозяйствования малочисленных народов призваны конкретизировать свои обязательства по отношению к ним. Это возможно в форме договоров (соглашений), которые должны быть нацелены не только на решение вопросов конкретных общин и лиц из числа данных народов, но и на развитие в целом этнического сообщества в границах территории соответствующего субъекта РФ.

**Четвертое.** Компенсационные выплаты малочисленным народам, их объединениям и лицам, относящимся к ним, должны дифференцироваться (увязываться с самим фактом использования территорий традиционного природопользования предприятиями нефте-газового сектора, с экологическими нарушениями, изъятием земельных участков и ограничениями прав на традиционное природопользование и т.д.)

Нуждаются в обсуждении вопросы о компенсациях коренным малочисленным народам и их представителям за вред, причиненный компаниями в прошлом, последствия от которого стали очевидны в настоящее время, а также вопросы возмещения ущерба этнокультурным и социальным элементам жизнедеятельности данных народов, возникающего в результате нетрадиционной хозяйственной деятельности в местах расселения коренных малочисленных народов Севера.

**Пятое.** Отношения коренных малочисленных народов и недропользователей должны строиться на принципах открытости и доверия. Это предполагает установление норм и реальных возможностей, обеспечивающих участие представителей данных народов в обсуждении и разработке природных проектов, в осуществлении контроля за реализацией законодательства и решений, принятых в указанной сфере, в том числе по вопросам компенсационных выплат и выполнению иных обязательств недропользователями.

**Шестое.** Должна поощряться практика принятия компаниями внутренних актов (например, социальных кодексов, правил поведения) с включением норм, определяющих их отношение к коренным малочисленным народам с позиций уважения культуры и образа жизни данных народов, материального, финансового и иного содействия им в устойчивом развитии, а также выработка указанными компаниями природоохранных мер, в том числе связанных с сохранением исконной среды обитания коренных малочисленных народов. Это может формулироваться как одна из задач по формированию в обществе представлений о том, что соблюдение прав

человека в сфере бизнеса – важная характеристика хорошей репутации компании.

Подробный анализ законодательства в рассматриваемой сфере см. в прилагаемой статье автора «Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Статья опубликована в журнале "Государство и право" №7, 2014, с.27-39.

# Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации<sup>2</sup>

Владимир Алексеевич Кряжков<sup>3</sup>

**Краткая аннотация:** в статье анализируются вопросы правового регулирования отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями. Систематизируются международные нормы и российское законодательство в данной сфере, выявляются недостатки правового регулирования рассматриваемых отношений и формулируются предложения по его совершенствованию.

**Annotation:**

**Ключевые слова:** коренные малочисленные народы Севера; недропользователи; правовое регулирование отношений между северными народами и недропользователями.

**Key words:**

Жизнедеятельность коренных малочисленных народов Севера, как правило, протекает во взаимодействии с недропользователями. Это современная реальность. Ее признание обуславливает необходимость выстраивания цивилизованных отношений между данными субъектами традиционного и промышленного природопользования, имеющими несовпадающие, зачастую антагонистические интересы.

1. Общие ориентиры для выстраивания названных отношений дает Конституция РФ, которая исходит из того, что:

человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст.2);

земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующих территориях (ч.1 ст.9);

в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам

---

<sup>2</sup> При подготовке настоящей статьи использовалась нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

международного права и в соответствии с настоящей Конституцией (ч.1 ст.17);

владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляется их собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ч. 2 ст. 36);

каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42);

каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58);

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст.69).

Приведенные положения в своей совокупности составляют ядро конституционно-правового режима использования и охраны природных ресурсов коренными малочисленными народами и недропользователями. Они призваны предопределять общую направленность правового регулирования отношений между ними в Российской Федерации с пониманием того, что добыча этих ресурсов должна осуществляться без ущерба для природы, с учетом интересов общества, государства и иных публично-территориальных коллективов, а также с учетом мнения и прав малочисленных народов, на исконных территориях которых происходит освоение недр<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: Мечетный Б.С. О роли правовых положений о природных ресурсах проекта Конституции Конституционной комиссии в современной правовой деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2013. №4. С.28-29; Бринчук М.М. Природа – публичное благо // Государство и право. 2013. №8. С.22-26; Боголюбов С.А. Реализация экологических положений Конституции Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. №4. С.4-14.

2. В международных документах вопросы взаимодействия коренных народов и промышленников занимают особое место. В частности,

Конвенция МОТ 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (вступила в силу 5 сентября 1991 г.), признавая за коренными народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимали (ст.14), увязывает с этим права названных народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям, в том числе на участие в пользовании и управлении данными ресурсами и в их сохранении (посредством выражения мнения по осуществлению предполагаемых промышленных проектов, пользования результатами промышленного освоения природных ресурсов, получения справедливой компенсации за любой ущерб от производственной деятельности) (ст.15). По нормам Конвенции исключается выселение коренных народов с занимаемых ими земель. Однако если подобное происходит в силу необходимости, то допустимо только при наличии их свободного и сознательного согласия, на основе процедур, установленных законом, с правом возвращения на традиционные земли или получения равнозначных земель; гарантируется также возможность получения компенсации за утрату земель в денежном выражении (ст.16). Законами должны устанавливаться санкции за неправомерное вторжение на земли данных народов или неправомерное их использование (ст.18);

Декларация ООН 2007 года о правах коренных народов подтверждает и развивает приведенные положения Конвенции, в том числе относительно прав этих народов на исконные земли и иные природные ресурсы, выражать свое мнение по принимаемым законодательным и административным мерам, затрагивающим их права и интересы, проектам промышленного освоения территорий их традиционного проживания (провозглашен принцип полного, предварительного и осознанного согласия коренных народов), сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности «аборигенных» земель (территорий) и ресурсов, справедливое возмещение в связи с

промышленной деятельностью с целью смягчения ее неблагоприятных последствий для окружающей среды, экономики, культуры и духовного развития (ст. 10, 18, 19, 26, 28, 29, 32);

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 года (ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г.<sup>5</sup>) ориентирует государства на сохранение традиционного образа жизни коренных народов, необходимость гарантировать его совмещение с нетрадиционными видами хозяйственной деятельности, создавать условия для воспроизводства и использования традиционных знаний коренного населения в целях сохранения устойчивого использования биологического разнообразия, в том числе посредством привлечения данного населения к принятию решений по освоению природных ресурсов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных народов;

Декларация, принятая по итогам встречи глав правительств стран-членов Совета Баренцева/Евроарктического региона (Киркенес, 3-4 июня 2013 г.) (с участием Российской Федерации) обращает внимание государств на необходимость обеспечить полное уважение и осуществление прав коренных народов на сохранение традиционный образ жизни, включая занятие охотой, рыболовством и оленеводством, в соответствии с их традициями и обычаями в рамках устойчивого управления ресурсами и международных обязательств (п.9); во взаимосвязи с охраной окружающей среды признается, что традиционные знания коренных народов могут способствовать устойчивому использованию ресурсов и обеспечивать устойчивое развитие региона (п.25).

Названные положения акцентируют внимание на правах коренных народов, необходимости взаимодействовать с ними при промышленном освоении территорий их традиционного проживания. Одновременно с этим наблюдается процесс наращивания международных требований, обращенных непосредственно к предпринимателям. Показателен в данном отношении

---

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 1996. №19. Ст. 2254.

Глобальный договор ООН (инициирован в июле 2000 г.), в котором формулируются призывы к деловым кругам оказывать поддержку и соблюдать права человека, провозглашенные мировым сообществом (принцип №1), способствовать предупреждению негативных воздействий на окружающую среду (принцип №7), предпринимать инициативы, направленные на повышение ответственности за ее состояние (принцип №8), содействовать развитию и распространению экологически чистых технологий (принцип №9). Схожие ценности, связанные с усилением обязанности государства защищать права человека и повышать корпоративную ответственность за их соблюдение, провозглашаются в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (одобрены резолюцией Совета по правам человека ООН 17/4 от 16 июня 2011 г.).

Отметим, что в Российской Федерации свойствами обязательных норм, обладают только те международные документы, которые надлежащим образом введены в ее правовую систему (ратифицированы Российской Федерацией, вступили в силу, не требуют издания внутригосударственных актов, официально опубликованы). Вместе с тем, было бы правильно исходить из того, что иные международные нормы о правах коренных народов, официально не обязательные, все же отражают их ожидания, заключают в себе рекомендации и установки международного сообщества, на которые призваны ориентироваться государства и предприниматели при решении вопросов защиты прав коренных народов. При этом ничто не препятствует использованию таких норм судами (как, например, имеет место в практике Конституционного Суда РФ, который в своих решениях опирается не только на юридически обязательные международно-правовые акты), органами публичной власти и промышленниками. Во всяком случае, очевидно, что декларации, резолюции и иные подобные международные документы нацелены на усовершенствование общественных отношений; чем чаще они применяются (и это должно поощряться), тем быстрее нормы,

заклученные в данных документах, обретут статус международно-правового обычая и общеобязательность.

3. В Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; защита исконной среды обитания и традиционного образа малочисленных этнических общностей – предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «в», «д», «к», «м» ч.1 ст. 72). Из этого следует, что и вопросы взаимодействия коренных малочисленных народов с недропользователями относятся к указанному предмету совместного ведения.

По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (ч. 2, 5 ст.76 Конституции). При этом, как определяет Конституционный Суд РФ, федеральный законодатель оставляет субъектам Российской Федерации пространство для собственного правового регулирования (постановление от 15 ноября 2012 г. №26-П<sup>6</sup>).

Непосредственно разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по названным вопросам осуществляется преимущественно федеральными законами. В частности, Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>7</sup> устанавливает, что:

---

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6744.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005.

субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения, в том числе до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев (п. 2 ст. 3);

к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов охраны окружающей среды и экологической безопасности, создания особо охраняемых природных территорий регионального значения и обеспечения их охраны, осуществления регионального государственного надзора в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (ч.2 ст. 26.3). Причем по данным вопросам названные органы государственной власти имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов РФ, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1 ст. 26.3);

до принятия федерального закона по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта РФ могут устанавливаться не указанные в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъектов РФ (ч. 5 ст. 26.3).

Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>8</sup> органам государственной власти субъектов РФ «по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов» предоставляется право (ст.6):

принимать региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов (п. 2);

в пределах своих полномочий ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов (п. 3);

наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств (п. 10).

Закон РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»<sup>9</sup> уполномочивает органы государственной власти субъектов РФ осуществлять защиту интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешать споры по вопросам пользования недр, участвовать в определении условий пользования месторождениями полезных ископаемых и представлять в федеральные органы государственной власти соответствующие предложения (п.10, 13 ст. 4, п.3 ч.3 ст. 16).

Полномочия органов государственной власти субъектов РФ, приведенные в названных федеральных законах, не являются исчерпывающими. Они устанавливаются и иными федеральными законами, а также могут подразумеваться, вытекать из задач, функций, принципов и

---

<sup>8</sup> См.: СЗ РФ. 1999. №18. Ст. 2208

<sup>9</sup> См.: СЗ РФ. 1995. №10. Ст. 823.

более общих полномочий данных органов в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера.

4. Федеральное законодательство, учитывая конституционные и международно-правовые установления, определяет некоторые параметры отношений коренных народов с промышленниками. В частности, оно: гарантирует коренным народам права на пользование землей, участвовать в осуществлении контроля за ее использованием, за соблюдением природоохранного законодательства, участвовать в решении вопросов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, в проведении экологических и этнологических экспертиз, получать возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов в результате хозяйственной деятельности (ст.8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации»);

предусматривает возможность создания по инициативе коренных народов федеральных, региональных и местных территорий традиционного природопользования как особо охраняемых территорий, имеющих специальный правовой режим природопользования, исключающий произвольное изъятие земельных участков и других природных объектов, признающий право коренных народов требовать возмещение убытков, допускающий пользование природными ресурсами на данных территориях без нарушения установленного режима и обеспечивающий сохранение объектов историко-культурного наследия в границах этих территорий (Федеральный закон от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>10</sup>);

обязывает инвесторов принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по защите исконной среды обитания и

---

<sup>10</sup> См.: СЗ РФ. 2001. №20. Ст. 1972.

традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством РФ (ст. 7 Федерального закона от 30 декабря 1995 г. «О соглашениях о разделе продукции»<sup>11</sup>);

устанавливает порядок предоставления земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, предусматривая возможность проведения сходов, референдумов граждан по вопросам изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления принимают решение о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов (ч.3 ст.31 Земельного кодекса РФ<sup>12</sup>);

легализует (в контексте с расходами налогоплательщика на освоение природных ресурсов) договоры (соглашения) недропользователей с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, с органами местного самоуправления и (или) родовыми, семейными общинами коренных малочисленных народов (ст. 261 Налогового кодекса РФ. Часть вторая<sup>13</sup>).

5. Субъекты Российской Федерации (преимущественно те, на территории которых ведутся интенсивные недроразработки) в пределах установленных полномочий дополняют и конкретизируют федеральное законодательство, регламентирующее отношения коренных малочисленных народов с недропользователями. При этом складываются различные модели правового регулирования рассматриваемых отношений.

---

<sup>11</sup> См.: СЗ РФ.1996..№1. Ст.18.

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. 2001. №44. Ст. 4147.

<sup>13</sup> См.: СЗ РФ. 2001. №1 (ч.2). Ст.18.

**Ненецкий автономный округ.** Уставом округа определено, что платежи за пользование недрами используются для социально-экономического развития коренных малочисленных народов (ст.18), а также предусмотрено, что предоставление и изъятие земель, других природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов для целей, не связанных с их хозяйственной деятельностью, осуществляется по согласованию с органами местного самоуправления либо на основании местного референдума (ст.57). В Законе от 29 декабря 2005 г. «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого автономного округа» подтверждается необходимость согласия лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, общин данных народов или их уполномоченных представителей на изъятие земельных участков для промышленных нужд (ст.19, 21); такое согласие может быть выявлено посредством проведения сходов и референдумов (ч.3 ст.29). В предоставлении земельных участков может быть отказано, если их использование создает непосредственную угрозу экологической безопасности населения, окружающей природной среде, сохранению и развитию традиционного образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, либо может причинить значительный ущерб интересам государства (ст.22). При предоставлении земельных участков для промышленных нужд в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера лицам из числа данных народов и их объединениям гарантируется возмещение всех убытков на основе соответствующих соглашений с недропользователями (ч.4, 5 ст.29). Законом «О недропользовании» от 30 октября 2012 г. устанавливается, что между пользователями недр и Администрацией округа может быть заключено соглашение об участии пользователей недр в социально-экономическом развитии территории (ч.5 ст.10)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> О реальной практике взаимодействия коренных малочисленных народов с нефтяными компаниями в Ненецком автономном округе см.: *Тысячинок М., Тулаева С., Ландонио Д.* Нефть и люди: самоорганизация в местных сообществах и переговоры с компаниями. СПб, 2012. С.39-58.

**Ханты - Мансийский автономный округ - Югра.** Уставом округа коренным малочисленным народам гарантируется развитие традиционных отраслей хозяйства, льготы по землепользованию и природопользованию, образование территорий традиционного (приоритетного) природопользования (ст.63), а также использование природных ресурсов на территории автономного округа с учетом интересов данных народов (ст.64). В соответствии с Законом от 18 апреля 1996 г. «О недропользовании» Правительство округа берет на себя обязательства вносить в федеральный орган управления государственным фондом недр предложения по условиям конкурсов, аукционов и лицензий на пользование недрами, содержащие указание расположения на участке недр территорий традиционного природопользования и предложения по обеспечению защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, в том числе предложения по компенсации пользователями недр убытков в связи с нарушением либо ограничением традиционного хозяйствования данных народов (ст.27, 28). На недропользователей возлагается обязанность согласовывать с представителями коренных народов схему размещения промысловых объектов в границах территорий традиционного природопользования; споры, возникающие по этому поводу, рассматриваются Комиссией по вопросам территорий традиционного природопользования (ст.42). Схожие положения, нацеленные на защиту прав коренных малочисленных народов в отношениях с недропользователями, включают Закон от 7 июня 2005 г. «Об участии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в соглашениях о разделе продукции при поиске, разведке и добычи минерального сырья на территории автономного округа» (ст.3, 5) и Закон от 17 октября 2005 г. «О пользовании недрами на территории Ханты-Мансийского округа – Югры для целей разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также строительства и эксплуатации подземных сооружений местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых» (ст.9, 13,

17). Закон от 28 декабря 2006 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» достаточно подробно регламентирует осуществление деятельности в границах территорий традиционного природопользования лицами, не являющимися субъектами права традиционного природопользования, с возложением на таких лиц обязанностей не только согласовывать схемы размещения промышленных объектов, но и размещать транспортные пути с учетом требований природоохранного законодательства, исключать полеты авиации над местами оленя и выпаса оленей, устанавливать ограждения вокруг промышленных и иных сопутствующих объектов, предоставлять планы природоохранных мероприятий и информацию об их использовании, возмещать ущерб, нанесенный окружающей среде, убытки, причиненные субъектам права традиционного природопользования, осуществлять иные платежи в соответствии с законодательством и соглашениями (согласованиями) с субъектами прав традиционного природопользования (ст.12). Дополняет окружное законодательство распоряжение Правительства автономного округа от 5 октября 2009 г. № 425-рп «Об утверждении модельного соглашения недропользователей с субъектами права традиционного природопользования об использовании земель для целей недропользования в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»<sup>15</sup>.

**Ямало-Ненецкий автономный округ.** Устав автономного округа гарантирует права коренных малочисленных народов Севера на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и

---

<sup>15</sup> О практике взаимоотношений коренных народов и недропользователей в Ханты-Мансийском автономном округе, в том числе связанной с заключением соглашений между ними см.: *Гришкин Д.И.* Проблемы взаимодействия недропользователей с владельцами родовых угодий (территорий традиционного природопользования) // Международные нормы и законодательство Российской Федерации в области сохранения языка и культуры, традиционного образа жизни, природопользования коренных народов: Нормы. Теория. Практика: материалы международного семинара (25-27 ноября 2008 г.). Петрозаводск, 2008.С 104-108.

промыслов, на сохранение и развитие своей самобытной культуры (ст.8), связывает социально-экономическое развитие автономного округа с обеспечением прав этих народов. Законом от 6 октября 2006 г. «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» предусмотрено, что органы исполнительной власти содействуют коренным малочисленным народам, их объединения и лицам, относящимся к этим народам, в возмещении убытков, причиненных в результате нанесения ущерба хозяйственной деятельностью (ст.6), предполагается специальным законом определить порядок проведения оценки воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов (ст.9). Закон от 5 мая 2010 г. «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе» гарантирует субъектам традиционного природопользования возмещение убытков, причиненных изъятием земельных участков в границах используемых ими территорий традиционного природопользования (ст.10). Поддержка коренных малочисленных народов обеспечивается также через соглашения о сотрудничестве, заключаемые ОАО «Газпром» с органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и органами местного самоуправления<sup>16</sup>.

**Сахалинская область.** Устав области определяет, что органы государственной власти, обеспечивая защиту исконной среды обитания и традиционный образ жизни малочисленных этнических общностей, принимают решения об образовании территорий традиционного природопользования регионального значения и о льготах при пользовании природными ресурсами (ст.12, 73). Законом от 4 июля 2006 г. «О правовых гарантиях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера

---

<sup>16</sup> Об этой практике см.: *Васильева Т.Н., Евай Е.П., Мартынова Е.П., Новикова Н.И.* Коренные малочисленные народы и промышленное развитие Арктики: (этнологический мониторинг в Ямало-Ненецком автономном округе). Москва-Шадринск, 2011. С.161-196.

Сахалинской области» провозглашаются принципы данной защиты, в числе которых названы: признание потенциальной опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности для исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных народов; ответственность за экологические, социальные, экономические и иные негативные последствия хозяйственных и управленческих решений при осуществлении деятельности, связанной с использованием природных ресурсов; достижение осознанного и добровольного согласия коренных народов на использование мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; обязательного проведения оценки воздействия и соответствующей оценки компенсации ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных народов; обеспечения государственной поддержки возрождения, сохранения и развития традиционных образа жизни и хозяйствования, традиций, обычаев, культур и языков коренных народов, создания условий для изучения родных языков в образовательных учреждениях (ст.4). Промышленное освоение мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных народов допускается при условии проведения оценки воздействия проекта на исконную среду обитания данных народов, этнологической экспертизы и заключения соглашений с коренными народами о выплате соответствующих компенсаций и обеспечении участия представителей этих народов в мониторинге реализации проекта промышленной деятельности. Указанные соглашения могут содержать условия об отчислении определенной части прибыли коренным народам на их развитие (ст.8). Дополняет данное регулирование постановление Администрации Сахалинской области от 14 марта 2007 г. №45-па «Об утверждении положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области», а также Соглашение о сотрудничестве между администрацией Сахалинской области, «Сахалин энерджи инвестмент компании ЛТД» и

Региональным советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области (от 25 мая 2006 г.<sup>17</sup> и от 14 декабря 2010 г.; последнее Соглашение конкретизирует разработанный его участниками План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области на 2011-2015 гг.<sup>18</sup>).

**Республика Саха (Якутия).** Конституция Республики гарантирует коллективные права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы (ст.5), а также права этих народов на владение и пользование земель и природными ресурсами, на защиту от посягательств на этническую самобытность, исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры (ст.42), на компенсацию ущерба, причиненного окружающей среде и традиционному образу жизни коренных народов при использовании природных ресурсов, находящихся на территории их традиционного природопользования (ст.103). Эти положения получают развитие в текущем республиканском законодательстве, которое предусматривает:

особые правила охраны оленьих пастбищ, связанные с использованием на этих пастбищах тяжелого транспорта, хранением, транспортировкой, утилизацией, удалением и захоронением промышленных отходов (ст.23 Закона от 25 июня 1997 г. «О северном оленеводстве»);

направление платежей за использование недр в районах проживания коренных малочисленных народов на их социально-экономическое развитие (ст.39, 40 Закона от 2 июля 1998 г. «О недрах»);

права общин коренных малочисленных народов Севера на участие в контроле за исполнением природоохранного законодательства, в проведении экологических и этнологических экспертиз, на возмещение ущерба,

---

<sup>17</sup> См.: «Этнологическая экспертиза» в России и международные стандарты оценки воздействия проектов на коренные народы /Сост. О. Мурашко. М., 2006. С. 98-100.

<sup>18</sup> Об особенностях данного Соглашения и его значении см.: Королева Е.А. Новый этап развития партнерских отношений // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (изд. второе, перераб. и доп.). Под общ. ред. В.А. Штырова. М., 2013. С.154-157.

нанесенного угодью (ст.16, 17 Закона от 17 октября 2003 г. «О родовой, племенной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера»);

создание территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера с особым правовым режимом, в соответствии с которым изъятие земельных участков на данных территориях допускается в связи с особой необходимостью и с согласия этих народов, с предоставлением им других территорий, пригодных для сохранения традиционного образа жизни, с выплатой компенсаций для возмещения неизбежных убытков; промышленное использование земель и природных ресурсов на территориях традиционного природопользования (территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера) допускается при обязательном проведении экологических и этнологических экспертиз, с заключением договоров промышленников с органами местного самоуправления и общинами, с возмещением ущерба соответствующим лицам; промышленная деятельность может быть приостановлена или запрещена, если она нарушает режим данных территорий (ст.22, 23 Закона от 31 марта 2005 г. «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера»; ст.13, 15 Закона от 13 июля 2006 г. «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»);

порядок проведения этнологических экспертиз (Закон от 14 апреля 2010 г. «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»; постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 сентября 2011 г. №428 «О порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах

традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов»<sup>19</sup>);

по аналогии с законодательством Сахалинской области, основные принципы защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (ст.4 Закона от 1 марта 2011 г. «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»).

6. Приведенные нормы федерального и регионального законодательства в своей совокупности охватывают различные стороны отношений коренных малочисленных народов с недропользователями. Вместе с тем складывается впечатление, что данные нормы существуют изолированно, сами по себе и часто не воспринимаются правоприменителями как нечто цельное и обязательное. Этому способствуют существующие в рассматриваемой сфере дефекты регулирования, в том числе:

как ключевой дефект – отсутствие ясности в понимании права малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на земли (территории), отказ им де-факто в праве на создание федеральных территорий традиционного природопользования;

несвязанность норм, например, положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» практически никак не трансформируются в Законе РФ «О недрах»;

---

<sup>19</sup> Об особенностях данного законодательства и практики его реализации см.: *Слепцов А.Н.* О правовых аспектах взаимодействия промышленных компаний и народов Севера при промышленном освоении территорий традиционного природопользования // Правовые и социально-экономические проблемы развития народов Арктики: материалы международной научно-практической конференции (г. Якутск, 2011 г.) / Под ред. А.А. Ивановой. - Вып.9. Якутск, 2012. С.24-31; *Шадрин В.И.* Этнологическая экспертиза как инструмент защиты коренных малочисленных народов Севера: опыт, проблемы, перспективы (на примере Республики Саха (Якутия)) // Арктическая зона Российской Федерации: Северо-Восточный вектор развития: сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 380-летию вхождения Якутии в состав Российского государства. 28-30 ноября, г. Санкт-Петербург. Ч.II. / Науч. ред. О.А. Лазенбик. СПб, 2013. С.406-413.

отсутствие универсальности, т.е. одни и те же, по сути, отношения регулируются по-разному. Так, Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции», как отмечалось, определяется, что в отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования (ч. 1 ст. 6). Однако Закон РФ «О недрах» не упоминает приведенное положение и не распространяет его на иные случаи предоставления участков недр под соответствующие разработки. О подобной же «несостыковке» можно говорить, когда Земельный кодекс РФ вводит требование учета мнения малочисленных народов лишь применительно к предоставлению земельных участков в местах традиционного проживания этих народов под строительство (ст. 31);

недоурегулированность отношений, что просматривается с правами малочисленных народов, которые названы, но не имеют нормативно-правовых механизмов, обеспечивающих их реализацию, причем даже в тех случаях, когда закон обязывает Правительство РФ (уполномоченный федеральный орган исполнительной власти) определить соответствующий порядок (например, относительно выплаты малочисленным народам компенсаций – по Закону «О соглашениях о разделе продукции» (ч. 3 ст.7) или правового режима территорий традиционного природопользования – по Закону об этих территориях (ст. 11);

неконкретность законодательства. Например, с одной стороны, признаются этнологическая экспертиза, компенсации, договорные отношения недропользователей с коренными народами и их общинами, правомочие органов государственной власти субъектов РФ участвовать в определении условий пользования полезными ископаемыми и направлять соответствующие предложения в адрес федеральных органов государственной власти, но, с другой – эти нормы имеют незначительный

регулирующий потенциал, поскольку не получают законодательного развития;

слабая восприимчивость отечественным законодателем и компаниями международно-правовых норм, определяющих стандарты отношений между коренными народами и промышленниками. Это касается, например, принципа достижения осознанного и добровольного согласия коренных народов на использования мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, выработки механизмов согласования интересов коренных народов и промышленников, установления санкций за вторжение на исконные земли данных народов;

нормотворческая сдержанность субъектов Российской Федерации по урегулированию рассматриваемых отношений, разное понимание ими своих полномочий в данной сфере и миссии быть защитником прав слабых, то есть коренных народов и их объединений при взаимодействии с промышленниками<sup>20</sup>. Указанные отношения либо оставляются без внимания (большей частью субъектов, на территории которых проживают коренные народы), либо предоставленные правомочия по их регламентации реализуются региональными органами государственной власти выборочно (например, почти нет норм, устанавливающих ограничения для промышленников в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, закрепляющих институты и процедуры разрешения споров, возникающих между этими народами и промышленниками).

---

<sup>20</sup> Некоторые исследователи, к сожалению, констатируют обратное: слияние в регионах нефтяного бизнеса и власти, возникновение ситуации «власти без власти», при которой все важнейшие для аборигенов вопросы решаются с точки зрения защиты интересов нефтяных компаний (см.: *Новикова Н.И.* Культурно-ценностные и правовые взаимодействия коренных малочисленных народов Севера и нефтегазовых корпораций в Российской Федерации (1990-2000-е гг.). Автореферат дис...д.и.н. М., 2011. С.35). Подобное – частный случай, отражающий опасные процессы слияния политической и экономической власти, причины которых, по мнению судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря, коренятся не только в дефектах нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений, но и в неопределенности субъектов конституционного права с точки зрения отнесения их к юридическим лицам, участия данных субъектов в гражданских правоотношениях (см.: *Бондарь Н.С.* Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилея) // Журнал конституционного правосудия. 2013. №6 (36). С.18).

Вместо усиления законодательства в рассматриваемой сфере, избавления его от названных дефектов наблюдаются явления иного свойства, ведущие к умалению прав коренных малочисленных народов во взаимоотношениях с промышленниками. В частности, об этом свидетельствуют изъятие из законодательства норм,

обязывающих оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных народов;

дающих право субъектам Российской Федерации на получение части платежей за пользование недрами для социально-экономического развития малочисленных народов;

определяющих территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов как вид особо охраняемых природных территорий. Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. №406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>21</sup> (ст.5, 6), принятым без каких-либо общественных обсуждений и вопреки позициям юристов-экологов<sup>22</sup>, указанные территории исключены из перечня особо охраняемых природных территорий и именуются просто «особо охраняемые территории». Пока не вполне ясен весь комплекс негативных последствий данной новации, но некоторые из них просматриваются: теперь на ТТП не распространяются ограничения в обороте земельных участков, а проекты хозяйственной деятельности на них перестанут быть объектами государственной экологической экспертизы; снижается и степень судебной защиты таких территорий<sup>23</sup>. Иначе говоря, созданы предпосылки для

---

<sup>21</sup> См.: Российская газета. 2013. 30 декабря.

<sup>22</sup> Они исходили из того, что возможна интеграция концепций ТТП и ООПТ; что для российского Севера адекватны формы ООПТ, которые совмещают охрану биологического разнообразия с соблюдением интересов и прав коренного населения (см.: *Транин А.А.* Вопросы экологической безопасности хозяйственной деятельности в Арктической зоне России и традиционное природопользование коренных малочисленных народов // Государство и право. 2011. №2. С.59; *Жукова Е.В.* Право коренных малочисленных народов России на традиционное природопользование в системе экологических прав. Автореферат дис....к.ю.н. М., 2010. С.22).

<sup>23</sup> По смыслу положений п.27 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. №21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» (Российская газета. 2012. 31 октября), согласно которому судам надлежит с

расширения промышленной экспансии в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

7. Правовое регулирование рассматриваемых отношений, в силу названных выше дефектов, становится одной из причин возникновения конфликтов на всех уровнях: между коренными малочисленными народами и недропользователями, между этими народами и органами публичной власти, а также внутри этнических сообществ и в системе органов власти<sup>24</sup>. В данной ситуации было бы разумно не «гасить» конфликты разовыми решениями, а разработать единый механизм взаимоотношений субъектов традиционного и промышленного природопользования, в том числе путем конкретизации действующего законодательства и принятия дополнительных нормативных правовых актов<sup>25</sup>. Указанный механизм мог бы предусматривать ряд элементов.

**Первое.** Обязательное проведение с участием представителей коренных малочисленных народов этнологических экспертиз проектов промышленного освоения земель (территорий) традиционного проживания и хозяйственной деятельности данных народов с целью научного исследования влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса. Это позволило бы в каждом случае определять соответствие намечаемой деятельности требованиям законодательства о защите прав коренных малочисленных народов, выявлять полноту масштабов прогнозируемого воздействия на территорию традиционного проживания, культуру и обычаи указанных народов, оценивать достаточность компенсационных мер по обеспечению

---

учетом всех обстоятельств выявлять ущерб, нанесенный нарушением режима, исключительно в отношении особо охраняемых природных территорий.

<sup>24</sup> О проблемах такого рода см.: Новикова Н.И. Указ. соч. С.33-35; Тарасов А. Святое место для «Газпрома» // Новая газета. 2011. 2 ноября. С.18-19; Краткий обзор взаимоотношений ОАО «ГМК «Норильский никель» и коренных малочисленных народов Таймыра // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2012. №28. С.105-108; Репутацию «Газпрома» подмочило неуважение к укладу жизни оленеводов // Newsru.com / Экономика. 2012.14.12; Оленеводы vs Лукойл. Ханты восстали против нефтедобытчиков // Neftegaz.ru/Новости. 2013.06.12; Общественная экологическая экспертиза забраковала проект Эксона // Экологическая вахта Сахалина. 2013. 22.12.

<sup>25</sup> Можно отметить, что разработка такого механизма предусматривалась Планом мероприятий социально-экономического развития Севера (утвержден распоряжением Правительства РФ от 21 февраля 2005 г. № 185-р – СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 736), но, к сожалению, указанный механизм так и не стал реальностью.

эколого-социально-экономической устойчивости осваиваемой территории, вырабатывать предложения по минимизации потерь от нетрадиционной хозяйственной деятельности, обосновывать размер выплат за ущерб, причиненный исконной среде обитания и традиционному образу жизни малочисленных народов в результате такой деятельности. В настоящее время возможность проведения этнологической экспертизы не исключается, если следовать положениям Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (п. 6 ст. 1, п. 6 ч.1 ст. 8), но очевидно, что это обретет реальность и повысит степень обязательности выводов данной экспертизы лишь тогда, когда будет принят, с учетом опыта правового регулирования этнологической экспертизы в Якутии и Сахалинской области, соответствующий федеральный закон подобно Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»<sup>26</sup>.

**Второе.** Конкурсы и аукционы на право пользования участками недр в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов должны включать в их условия, как и условия лицензий, компенсационные обязательства по отношению к данным народам<sup>27</sup>. При этом указанные условия должны:

исходить от малочисленных народов и их объединений, во всяком случае – согласовываться с ними и муниципальными органами, функционирующими в границах осваиваемых территорий;

---

<sup>26</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556. Об инициативах, связанных с разработкой федерального закона об этнологической экспертизе, см.: *Мурашко О.А.* Учет культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. С.158-168.

<sup>27</sup> Действовать таким образом призывает и Комитет по ликвидации расовой дискриминации, который на своей 73-ей сессии ориентировал власти России добиваться свободного и осознанного согласия общин коренных народов и уделять приоритетное внимание их особым потребностям перед выдачей частным компаниям лицензий на ведение экономической деятельности на территориях, традиционно занимаемых и используемых этими общинами, чтобы в лицензионных соглашениях предусматривались адекватные компенсации затрагиваемым общинам (см.: Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации. Российская Федерация (п.20,24, 30) // Distr. GENERAL. CERD /C/ RUS/ CO/ 19.22 September, 2008. RUSSIAN). Обоснования к этому, в том числе с учетом канадского опыта см.: *Крюков В.А., Токарев А.Н.* Учет интересов коренных малочисленных народов при принятии решений в сфере недропользования. М., 2005. С.32-35, 85.

в установленном порядке представляться региональными органами государственной власти (они в этой ситуации обретают статус доверительного лица, призванного действовать в интересах этнического сообщества) в уполномоченный федеральный орган управления;

также в установленном порядке уполномоченный федеральный орган управления призван рассматривать предложения по названным условиям конкурсов (аукционов) и лицензий и выносить соответствующее решение, соглашаясь с ними или отвергая их по четко определенным основаниям.

Полагаю, что действующее законодательство, если имеющихся положений не достаточно, могло бы быть конкретизировано так, как это представлено выше.

**Третье.** На основе результатов экологических и этнологических экспертиз и принятых обязательств, отраженных в лицензиях, недропользователи, начиная деятельность на территориях традиционного проживания и хозяйствования малочисленных народов призваны конкретизировать свои обязательства по отношению к ним. Это возможно в форме договоров (соглашений), которые должны быть нацелены не только на решение вопросов конкретных общин и лиц из числа данных народов, но и на развитие в целом этнического сообщества в границах территории соответствующего субъекта РФ. Сказанное предполагает, что указанные договоры (соглашения) должны заключаться недропользователями:

верхний уровень – с региональными органами государственной власти и уполномоченными объединениями коренных малочисленных народов;

средний уровень – с муниципальными органами при участии представителей общин и иных объединений малочисленных народов;

нижний уровень – с общинами и лицами из числа малочисленных народов, в границах территорий традиционного природопользования которых предполагается осуществление нетрадиционной хозяйственной деятельности.

Названные договоры (соглашения) должны соотноситься по содержанию и дополнять друг друга, но в любом случае сообразно уровню охватывать такие блоки, как: компенсация (денежная и материальная), образование, занятость, развитие предпринимательства, защита окружающей среды, поддержка социальной и культурной сферы<sup>28</sup>. В конкретных отношениях должны также оговариваться: цели использования земельных участков в границах территорий традиционного природопользования; сроки пользования; границы размещения и правовой режим использования промысловых объектов инфраструктуры на территории традиционного природопользования; режим пользования водными и иными природными ресурсами, проведения рекультивационных и иных восстановительных работ; условия переселения малочисленных народов с занимаемых ими территорий<sup>29</sup>.

Если признать, что указанные договоры (соглашения) юридически допустимы в силу требований закона, то было бы целесообразно обозначить подобное не только в региональном, но и непосредственно в федеральном законодательстве, а также выработать общенациональные рекомендации (правила) по заключению данных договоров (соглашений).

**Четвертое.** Компенсационные выплаты малочисленным народам, их объединениям и лицам, относящимся к ним, должны дифференцироваться. В частности, можно признать справедливым вывод о том, что ущерб природным ресурсам, обеспечивающим производство продукции в традиционном хозяйстве, наносится уже самим фактом использования территорий традиционного природопользования предприятиями нефтегазового сектора, даже если эта деятельность не имеет экологических последствий, которые в рамках действующих нормативов считались бы экологическими нарушениями. Возмещение убытков данного вида ущерба

---

<sup>28</sup> Указанные элементы типичны для подобных договоров, заключаемых в России и Канаде (см.: *Максимов А.А.* Права коренных народов Севера на землю и природные ресурсы: эффективное использование и совместное управление. М., 2005. С. 24-28, 74-77).

<sup>29</sup> См.: *Литвякова А.Б.* Правовое регулирование жизнедеятельности коренных малочисленных народов России (на примере Красноярского края): Автореф. дис... к.ю.н. Красноярск, 2004. С. 21).

не может быть предметом или условием договорных отношений, оно должно иметь не прецедентно-договорной, а исключительно обязательный, установленный законодательно характер. Средства из этого источника должны соответствующим образом распределяться для развития традиционного хозяйства в целом<sup>30</sup>.

В иных случаях, связанных, например, с экологическими нарушениями, изъятием земельных участков и ограничениями прав на традиционное природопользование, компенсации должны предоставляться конкретным общинам и лицам в соответствии с договорами (соглашениями) между ними и недропользователями. При этом необходимо учитывать убытки, включая упущенную выгоду и иные ограничения традиционного образа жизни, затраты для освоения лицом новых земель.

Названные компенсации не поглощают право малочисленных народов и лиц, относящихся к ним, на компенсацию морального вреда в порядке статей 151, 1099-1101 ГК РФ, а также в целях обеспечения долгосрочных интересов постановку вопроса о создании специального территориального Фонда развития малочисленных народов как формы аккумуляции, хранения и использования денежных средств, выплаченных данным народам в счет компенсаций.

Нуждаются в обсуждении вопросы о компенсациях коренным малочисленным народам и их представителям за вред, причиненный компаниями в прошлом, последствия от которого стали очевидны в настоящее время, а также вопросы возмещения ущерба этнокультурным и социальным элементам жизнедеятельности данных народов, возникающего в результате нетрадиционной хозяйственной деятельности в местах расселения коренных малочисленных народов Севера.

Приведенные соображения, на мой взгляд, могут быть приняты во внимание при разработке нормативного правового акта о компенсациях за

---

<sup>30</sup> См.: *Мархинин В.В., Удалов И.В.* Традиционное хозяйство народов Севера и нефтегазовый комплекс (социологическое исследование в ХМАО). Новосибирск, 2002. С. 203.

вред, причиненный коренным малочисленным народам Севера, нанесенный хозяйственной деятельностью их исконной среде обитания, традиционному образу жизни и культуре. Действующая в настоящее время Методика исчисления убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов (утверждена приказом Министерства регионального развития РФ от 9 декабря 2009 г. №565) – первый шаг к решению проблемы компенсационных выплат сообществу коренных народов в ситуации промышленного освоения их исконных территорий<sup>31</sup>.

**Пятое.** Отношения коренных малочисленных народов и недропользователей должны строиться на принципах открытости и доверия. Это предполагает установление норм и реальных возможностей, обеспечивающих участие представителей данных народов в обсуждении и разработке природных проектов, в осуществлении контроля за реализацией законодательства и решений, принятых в указанной сфере, в том числе по вопросам компенсационных выплат и выполнению иных обязательств недропользователями.

**Шестое.** Должна поощряться практика принятия компаниями внутренних актов (например, социальных кодексов, правил поведения) с включением норм, определяющих их отношение к коренным малочисленным народам с позиций уважения культуры и образа жизни данных народов, материального, финансового и иного содействия им в устойчивом развитии<sup>32</sup>,

---

<sup>31</sup> Отметим, что данная Методика официально не публиковалась и не является юридически обязательным правовым актом. Как следствие, опыт ее применения незначителен (см.: *Мурашко О.А.* Указ. соч. С.163-165). Вместе с тем, если руководствоваться упомянутым постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. №21, указанная Методика может применяться судами; не исключается также ситуация определения размера вреда (ущерба), причиненного окружающей среде, и в отсутствие методик, исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ (п.37).

<sup>32</sup> Примеры такого рода см.: *Дранкина Е.* Северный прогноз// Коммерсантъ. Тематические страницы «Бизнес и коренные народы Севера». 2006. 24 января. № 11. С. 28-29; *Василькова Т.Н., Евай А.В., Мартынова Е.П., Новикова Н.И.* Указ. соч. С.191-192.

а также выработка указанными компаниями природоохранных мер, в том числе связанных с сохранением исконной среды обитания коренных малочисленных народов<sup>33</sup>. Это может формулироваться как одна из задач по формированию в обществе представлений о том, что соблюдение прав человека в сфере бизнеса – важная характеристика хорошей репутации компании.

---

<sup>33</sup> Об опыте компаний в данном отношении см.: *Маркович Н.* Экология не противоречит экономике// Известия. Тематическое приложение «Экология». 2002. 14 июня; *Малышкина Л.* Продукция ответственности// Российская газета. 2007. 5 декабря; *Серафимов А.* Крупный бизнес поддержит малый народ// Российская газета. 2007. 3 декабря.