

**Спиридонов Д.В.**

К.ю.н., доцент кафедры экологического  
и природоресурсного права  
МГЮУ им. О.Е. Кутафина  
denis.spiridonov.rgsp@mail.ru

# СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

*Данная работа посвящена проблемам негативного влияния недропользования на территории традиционного природопользования коренных народов России. Значительная часть российской добычи углеводородов и других полезных ископаемых осуществляется в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, где на протяжении многих веков проживают малые коренные народы. Процессы недропользования нарушают привычную для них экосистему, приводят к разрушению кочевых маршрутов, мест выпаса домашнего скота и традиционных промыслов. Несмотря на то, что законодательная база Российской Федерации содержит немало нормативных актов, направленных на обеспечение прав и интересов коренных народов и сохранение их традиционного образа жизни, реализовать эти механизмы на практике удается далеко не всегда, а значит, существует необходимость создания новых более действенных правовых процедур.*

**Ключевые слова:** коренные народы, территории традиционного природопользования, недропользование, добыча полезных ископаемых, загрязнение окружающей среды, экологические правонарушения.



Добыча полезных ископаемых – одна из важнейших составляющих экономики Российской Федерации и основная статья пополнения государственного бюджета. Однако процессы недропользования не всегда «дружелюбны» к окружающей среде и проживающему на прилегающих территориях населению.

Особенно остро этот вопрос стоит при разработке месторождений в Арктической зоне России, где сосредоточена большая часть общероссийских запасов углеводородов и других ценных ресурсов – алмазов, платины, никеля и др. Вместе с тем, Арктика – это исконная территория существования огромного числа коренных народов, с их историческими кочевыми маршрутами, стойбищами, местами выпаса скота. К сожалению, в последние десятилетия все это оказалось под угрозой исчезновения вследствие серьезного ущерба, нанесенного местным экосистемам процессами добычи, переработки, транспортировки и хранения добытых из недр полезных ископаемых.

В связи этим возникает проблема реализации коренными народами России принадлежащих прав в сфере, затрагивающей пользование недрами.

Для оценки эффективности современных механизмов защиты прав коренных народов, обратимся сначала к законодательной базе, действующей в отношении данного вопроса. Защита прав коренных народов – проблема, существующая не только в России, но одна из наиболее актуальных задач, стоящих перед всем мировым сообществом. К началу XXI века число представителей коренных народов на нашей планете насчитывало около 300 млн. человек, проживающих в более чем 70 странах мира<sup>1</sup>, а по последним данным их численность составляет уже более 370 миллионов человек<sup>2</sup>. При этом обеспечение их прав не всегда осуществлялось на должном уровне. Нам хорошо известно, каким гонениям на протяжении целых столетий подвергались коренные народы Северной и Южной Америки, Австралии и других территорий, ставших жертвами колониальной агрессии европейцев. Очевидно, что в подобных условиях, защита прав «ущевших» коренных народов на планете является насущной необходимостью.

Международное определение понятия «коренной народ» было впервые предложено в 1957 г. Международной организацией труда в Конвенции № 107<sup>3</sup>. Впоследствии были приняты Конвенция Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» 1989<sup>4</sup>г. и Декларация ООН 2007 года о правах коренных народов<sup>5</sup>.

Кроме того, национальное законодательство различных государств отдельно закрепляет права местных коренных народов. Так, например, ст. 17 Конституции Финляндии устанавливает для народа саами, как наиболее древнего существующего представителя населения страны, права на сохранение и развитие языка и культурных ценностей. Ст. 110 а Конституции Норвегии также поручает органам власти создавать необходимые условия для всех групп населения, в которых они смогли бы сохранять и развивать свой язык, традиционный образ жизни и культуру. В Хартии о правах и свободах Канады от 1982 г. говорится о признании и подтверждении договорных прав коренных народов, населяющих страну.

В нашей стране правовое регулирование отношений с коренными народами имеет долгую историю, причём, не всегда учитывающую интересы малых этнических групп. До начала XIX века коренное население северных территорий, главным образом Сибири, использовалось в качестве инструмента добычи мяса, ценных шкур пушных животных, иногда полезных ископаемых. Права традиционных обитателей этих мест игнорировались государственными чиновниками, а Инструкция 1763<sup>6</sup>г. и вовсе обязывала коренные народы платить в казну особый налог, по сути, ничем не отличавшейся от дани<sup>7</sup>. Как подчеркивают исследователи, в тот период отношение к коренным народам России как к колонизированным племенам, часто решая вопросы их жизнедеятельности фактически с позиции силы<sup>8</sup>.

Ситуация стала менять лишь в когда в 1822 г. Сибирским генерал-губернатором графом М.М. Сперанским был разработан «Устав об управлении инородцев»<sup>9</sup>, который по большей части уравнивал коренные народы в правах с «настоя-

1. См.: Руководство Организации Объединенных Наций для коренных народов. 2001. С. 9.

2. Коренные народы [Электронный ресурс] URL: <https://news.un.org/ru/focus/korennyye-narody> - Новости ООН (дата обращения 14.02.2022)

3. Конвенция № 107 Международной организации труда // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. - Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 1173 - 1183.

4. Конвенция № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (Заключена в г. Женеве 27.06.1989) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957 - 1990. Т. II. - Женева: Международное бюро труда, 1991. С. 2193 - 2207.

5. Документы ООН. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. (Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года.) // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml) (Дата обращения 13.02.2022)

6. Инструкция лейб-гвардии Семеновского полка секунд-майору Щербачеву от 4 июня 1763 г. // Булычев И.Д. Путешествие по Восточной Сибири. Ч.1. Якутская область, Охотский край. - СПб., 1856. - С.251-268.

7. Федоров М.М. Правовое положение народов Восточной Сибири (XVII – начало XIX в.). - Якутск, 1978

8. Агаларханова А.Н. Национальная политика Российской империи и советской России в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. №6 (26). – С.18-26.

9. Полное собрание законов Российской империи. Т. 38. - СПб., 1830. С. 394-417.

щими» подданными Российской Империи, устанавливал «прозрачное» налогообложение и т.д.

Принципы данного Устава легли в основу Положения об инородцах 1892 г., последнего подобного документа Российской империи. Положение дифференцировало коренные народы по таким факторам как территория проживания и образ жизни, закрепляло за ними земли, запрещенные для заселения русскими, признавало родовое самоуправление, утверждало право заниматься традиционными промыслами и многое другое. Несмотря на улучшение условий жизни коренных народов и становление института защиты их прав, можно прийти к выводу, что к концу правления императорской династии в России многие коренные народности оказались, по сути, изолированными от остального общества, и имеющиеся у них права могли быть реализованы только на их традиционной территории.

Также, в контексте темы нашего исследования, отметим, что до XX века добыча полезных ископаемых в местах проживания коренных народов Севера была развита крайне слабо, а добыча углеводородов практически полностью отсутствовала. Это позволяло сохранить традиционные места проживания и промысла коренных народов в их историческом облике с сохранившейся природной системой.

С установлением в стране советской власти ситуация начала резко меняться. Ускоренная индустриализация, «гонка вооружений» и рост цен на углеводороды заставили руководство СССР искать новые источники добычи полезных ископаемых. Такими местами и стали территории традиционного проживания малых коренных народов. При этом политика КПСС в отношении уравнивания всех народов и национальностей имела как свои плюсы (отсутствие межэтнических конфликтов), так и минусы. Если до 1953 г. в СССР действовало особое управление – Комитет Севера, занимавшийся вопросами изучения традиций коренных народов и сохранения их идентичности, то в период с 1953 по 1989 гг. подобными вопросами не занималось ни одно ведомство. Несмотря на несколько принятых в этот период правительственных постановлений, традиционному промыслу и образу жизни малых коренных народов не нашлось места в советской системе, на что указывают исследования многих специалистов<sup>10</sup>.

Достаточно привести пример полуострова Ямал, где до прихода советских нефтяников вы-

пасались более 200 тыс. голов домашних северных оленей – половина всего поголовья округа. На территории, где на протяжении многих веков проживали несколько тысяч представителей народностей Севера, начали действовать четыре оленеводческих совхоза и три рыбозавода. Абсолютно неподготовленное «индустриальное вторжение» стало прямой угрозой самому существованию коренного Ямала. В результате активной разработки месторождений на полуострове было изъято из оборота почти 600 тыс. га оленьих пастбищ и более 1,2 млн. га охотничьих угодий<sup>11</sup>. Тысячи оленеводов, охотников, рыбаков и членов их семей были вынуждены покинуть места проживания своих предков. Это показывает полное игнорирование интересов коренных народов в СССР, так как самого понятия коренных этносов просто не существовало.

Современный этап развития России ознаменовался возвращением интереса к вопросам малых коренных народов, но это было во многом продиктовано неблагоприятной ситуацией, возникшей в связи с активной деятельностью нефтегазового сектора. Помимо вышеупомянутой ситуации на Ямале, активная нефтедобыча приводила к неизменным утечкам нефтепродуктов из трубопроводов. Так, например, Усинская катастрофа в Коми в 1994 г. и Ловинская авария в 2003 г. привели к разливу десятков тысяч тонн сырой нефти и, как следствие, колоссальному ущербу окружающей среде. А ведь более мелких, порой неизвестных широкой общественности утечек нефти, происходит гораздо больше<sup>12</sup>.

Сегодня в России проживают около 50 малых коренных народов, численностью от нескольких десятков человек до нескольких десятков тысяч. Большинство из них живут в Арктической зоне России, которая включает в себя Мурманскую область, Чукотку, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа, северные районы Якутии, Коми, Архангельской области, Красноярского края. Еще несколько десятилетий назад эффективная и рентабельная добыча полезных ископаемых в этих районах страны считалась перспективной. Однако современные технологии радикально изменили эту ситуацию, позволяя в полном объеме осваивать природные ресурсы арктических и субарктических территорий. С 1970-х гг. в российской Арктике началась активная разработка месторождений углеводородов, а вместе с ней возникла и сопутствующая не-

10. См., например, Григорьев С.А. *Общественно-политическое движение коренных народов Якутии (конец 1980-х - 1990-е гг.)*: дис. канд. ист. наук. - Якутск, 2011. С. 19.

11. Государственный архив Тюменской области. Ф. 814. Оп. 1. Д. 7519. Л. 144.

12. См., например, *Разливы нефтепродуктов в России за 2020 год* [Электронный ресурс] URL: <https://terra-ecology.ru/razlivy-nefteproduktov-rossii-za-2020-god/> (14.02.2022)

13. Контарович А.Э. *Нефть и газ российской Арктики: история освоения в XX веке, ресурсы, стратегия на XXI век* // *Наука из первых рук*. 2015. №61 (1). С. 60-62.

14. Указ Президента РФ от 22.04.1992 N 397 "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера" // "Ведомости СНД и ВС РФ", 07.05.1992, N 18, ст. 1009.

дропользовательской деятельности транспортно-промышленная инфраструктура<sup>13</sup>.

Современное законодательство по защите прав коренных народов, в том числе, от возможного ущерба в результате пользования недрами, возникло сразу после распада СССР. Создание института территорий традиционного природопользования связано с Указом Президента РФ от 22 апреля 1992 года «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера»<sup>14</sup> (далее – Указ 1992 г.). Данный нормативный акт, несмотря на абсолютный хаос, творившийся в то время в законодательной сфере государства, декларировал невероятно полное обеспечение законных прав и интересов коренных северных народов, сохранение и развитие традиционных для них форм хозяйствования в условиях рыночной экономики, создание дополнительных механизмов по обеспечению экологической безопасности в районах промышленного освоения северных территорий, обеспечение рационального природопользования.

Анализ приведенного выше Указа 1992 г. позволяет судить, что территории традиционного природопользования провозглашались достоянием проживающих на них коренных народов и запрещались к отчуждению под промышленное или иное другое освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием, без получения согласия коренных народов, проживающих на данной территории. Последнее было особенно важным при пользовании недрами, так как, проанализировав п. 1 Указа 1992 г., можно сказать, что горнодобывающие компании теперь фактически не могли получать права на пользование недрами в пределах традиционных территорий коренных народов без согласия племенных общин, осуществляющих местное самоуправление.

В такой ситуации разумным выходом для компаний, заинтересованных в добыче полезных ископаемых на территории проживания коренных народов, должно было стать сотрудничество с местными жителями и региональными властями с предоставлением им материальных и прочих выгод от процессов недропользования. Большие перспективы возлагались на соглашения о разделе продукции, в связи с чем был даже издан Федеральный закон «О соглашениях о разделе

продукции»<sup>15</sup>, регулирующий данный процесс. Однако данный институт договорного пользования недрами, к большому сожалению, так и не был реализован в России, за исключением нескольких случаев, о которых мы расскажем чуть ниже.

Добавим, что, в соответствии с обозначенным выше Указом 1992 г., порядок создания традиционных территорий природопользования регулировался не федеральным центром, а региональными властями совместно с объединениями коренных народов, что, безусловно, должно было способствовать наилучшему пониманию характера мер, необходимых для внедрения на той или иной территории.

Несмотря на столь значительное правовое обеспечение реализации прав коренных народов, 90-е годы прошлого века в России были не лучшим периодом для обеспечения чьих-либо прав. Неразбериха во всех ветвях власти и беззаконие в бизнесе – отличительные черты того периода. Поэтому контроль за исполнением положений законодательства практически отсутствовал.

Следующим этапом развития правовых гарантий стало принятие Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>16</sup> (далее – Закон о ТТП), который должен был обеспечить реализацию прав коренных народов и охрану традиционных территорий их проживания, закрепив их на федеральном уровне. Однако ожидания полностью разошлись с реальностью.

Основным отличием нового закона от действовавшего ранее Указа 1992 г. стало введение процедуры изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд. Очевидно, что подобные изменения были инициированы в интересах компаний, стремящихся к получению права пользования недрами в Арктической зоне РФ. Кроме того, в качестве основной цели нового нормативного акта было декларирование уже не защиты прав коренных народов, а лишь защита их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. Указание на то, что традиционные территории природопользования являются неотъемлемым

15. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // *Собрание законодательства РФ*, 01.01.1996, № 1, ст. 18.

16. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, № 20, 14.05.2001, ст. 1972.

17. Гоголев П.В., Маякунов А.Э. Земля как категория конституционно-правовой политики и общественного дискурса в контексте традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2017. № 10. С. 18.

18. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 03.05.1999, № 18, ст. 2208.

19. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*, 24.07.2000, № 30, ст. 3122.

достоянием коренных народов, также не было инкорпорировано в новое законодательство.

По мнению специалистов, подобное отношение со стороны государства к институту традиционного природопользования и его материального воплощения (пастбищ для скота, охотничьих угодий, рыболовных участков, мест сбора дикорастущих трав и ягод) говорит об игнорировании властью обязанности совершенствования законодательства, подменяя ее купированием правовых гарантий. Как указывает П.В. Гоголев, такая ситуация совершенно очевидно создает благоприятную основу для большого количества рисков, начиная от изъятий земель из состава ТТП в пользу организаций, занимающихся недropolьзованием, и заканчивая системным разрушением целых этнических сообществ<sup>17</sup>.

В качестве примеров других нормативных актов, действующих в сфере правовой поддержки коренных народов, можно назвать Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>18</sup>, Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»<sup>19</sup>. Отдельные нормы этих законов действительно «материализовали» некоторые права, гарантированные Конституцией РФ, не закрепленные в ней напрямую. Так, например, конституционные гарантии права граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 3, 5, 32, 130 Конституции РФ), были конкретизированы в Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», ст. 8 которого, закрепляет право именно малых коренных народов участвовать через своих уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти и местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Однако многие положения оказались, фактически, неработающими, а некоторые, как будет показано ниже, и вовсе были вскоре отменены.

В 2009 г. Распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция устойчивого раз-

вития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которая провозгласила такие фундаментальные принципы сохранения и развития малочисленных коренных народов России как соблюдение правовых гарантий коренных народов, координация действий органов власти с местными общинами, рациональное использование земель, входящих в ТТП, экологическую и социальную защиту жителям данных территорий<sup>20</sup>.

Эта концепция неофициально провозглашалась как ответ государственной власти на крайне неблагоприятную ситуацию с условиями жизни малых коренных народов России, которая сложилась в стране в первое десятилетие XXI века. Так, например, исследование, проведенное С.Н. Виноградовой показало, что средняя продолжительность жизни представителей коренных народов северных территорий России ниже на 18-20 лет, чем в среднем по стране, и на 30(!) лет меньше, чем у аборигенов Аляски и Канады, живущих в схожих климатических условиях<sup>21</sup>.

Однако, по большому счету, ни эта концепция, ни указанные выше нормативные акты не принесли никаких существенных улучшений в проблему реализации прав коренных народов. Более того, как отмечают многие специалисты, за последние 15 лет наблюдается устойчивая тенденция к сужению некоторых прав коренных народов<sup>22</sup>. Так, например, в 2004 г. было отменено правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства данных народов в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления. Тогда же утратила силу норма, позволяющая наделять общины коренных народов отдельными полномочиями органов местного самоуправления<sup>23</sup>. Одновременно с этим были ликвидированы государственные органы, занимавшиеся проблемами малых коренных народов на федеральном уровне. Так, с 2002 по 2011 гг. действовал Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, который занимался широким кругом вопросов и проблем, относящихся в данной сфере. После его упразднения, работа по этому направлению была частично передана Комитету Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике местному самоуправлению и де-

20. Распоряжение Правительства РФ Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 4 февраля 2009 года № 132-р // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 876.

21. Виноградова С.Н. Коренные малочисленные народы Севера: социально-экономические аспекты государственной политики. - Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. С. 94.

22. Крайков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. №1. С. 145.

23. Кондрашев А.А., Зенкина А.Б., Роньжина О.В. Правовой режим арктических территорий РФ и предоставление особых прав коренным (аборигенным) народам // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2018. Т. 18. № 1. С. 65.

24. О комитете по Северу РФ [Электронный ресурс] URL: [http://kraipiy-sever.ru/?page\\_id=1203](http://kraipiy-sever.ru/?page_id=1203) (дата обращения 15.02.2022)

25. Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 15.09.2014, № 37, ст. 4934.

26. Апелляционное определение Суда Чукотского автономного округа от 28.01.2016 по делу № 33-8/2016 // СПС КонсультантПлюс, 2016.

лам Севера. Однако с самого начала стала ясна откровенно «слабая» позиция нового комитета и отношение к проблемам коренных народов<sup>24</sup>. Часть вопросов, связанных с коренными народами, была «переложена» на Министерство регионального развития Российской Федерации. Однако в 2014 г. и это ведомство было упразднено<sup>25</sup>.

Что говорить, если в России на протяжении многих лет остается нерешенным вопрос о принадлежности граждан к тому или иному этносу. Так, для того чтобы воспользоваться большинством прав и преференций, гарантированных коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, необходимо документально подтвердить свою национальную принадлежность к ним. Однако действующее законодательство не содержит никаких указаний на порядок такого подтверждения. После исчезновения из паспортов советского образца графы «национальность», эта проблема действительно становится весьма насущной. При этом судебные органы в такой ситуации вовсе не спешат стать на сторону граждан в обеспечении их прав и интересов<sup>26</sup>.

Российское законодательство в целом содержит немало и других пробелов, заполнение которых позволило бы лучше учитывать интересы коренных народов России, в первую очередь, в области природопользования.

Говоря о конкретных случаях, можно отметить, например, ситуацию 2014 г. в Иркутской области, касающуюся коренного народа тофаларов, проживающих на данной территории. Стада северных оленей, разведением которых занимаются тофалары, кочуют с места на место, оставаясь в пределах небольшой территории на протяжении 2-3 лет. Для контроля и отслеживания поголовья народные общины возвели на прилегающей к пастбищам территории легкие деревянные сторожки и собачьи будки, которые являются разборными конструкциями и легко перевозятся при смене оленьих пастбищ. Однако Нижегородский городской суд Иркутской области по заявлению прокуратуры обязал освободить территорию лесного участка от размещенных на ней построек, а также привести лесной участок в первоначальное состояние, так как законодательство не предоставляет коренным народам прав на подобное использование леса. Нам представляется,

что подобная позиция суда требует разрешения путем принятия законодателем соответствующих норм в законодательство о коренных народах, с целью получения последними права на территории, необходимые для сохранения традиционного образа жизни и формы хозяйствования

Такой же точки зрения придерживается, например, С.А. Боголюбов, который комментируя земельное законодательство России, указывал на то, что земли, используемые в качестве оленьих пастбищ, охотничьих, рыболовных и лесных угодий должны бесплатно передаваться родовым общинам и семьям из числа малочисленных коренных народов в пожизненное наследуемое владение либо в бессрочную аренду с целью комплексного использования для сохранения и развития традиционного образа жизни и промысла<sup>27</sup>. Однако законодательного выражения эта позиция так и не нашла.

Аналогичная позиция представляется верной и в отношении недропользования. Для получения коренными народами возможности реализации их прав и соблюдения интересов в данной сфере деятельности, необходим механизм предоставления родовым общинам, семьям, отдельным представителям малочисленных народов в местах их традиционного природопользования преимущественного права заключения договоров и получения лицензий на использование возобновляемых природных ресурсов. Распоряжение Правительства РФ № 631-р от 8 мая 2009 г. «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности»<sup>28</sup> действительно позволяет коренным народам добычу природных ресурсов для собственных нужд на территориях их проживания, однако при «противостоянии» с добывающими организациями, правовые приоритеты на ресурсы фактически не определены.

К сожалению, сегодня отношения нефтегазодобывающих компаний с коренными народами в России являются крайне противоречивыми. Разработка месторождений полезных ископаемых в местах проживания коренных народов приводит к сокращению земель для оленеводства, загрязнению водоемов, изменению маршрутов миграции животных.

27. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, М.И. Васильева, Ю.Г. Жариков и др.; под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Проспект, 2010.

28. Распоряжение Правительства РФ № 631-р от 8 мая 2009 г. «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2493.

29. Гилева Л.Н. Организация рационального использования оленьих пастбищ с применением оптимизационных моделей // Региональные геосистемы. 2018. №3. С. 440.

30. Павлова О. Коренное противоречие // Коммерсант от 16 июня 2020 г. [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4379741> (дата обращения 11.02.2022)

Так, например, статистика показала, что в период с 1991 г. по 2018 г. из-за строительства нефтедобывающих объектов и загрязнения почвы нефтью площадь оленьих пастбищ Тюмени сократилась более чем на 10%, т.е. примерно на 6 млн. га. Загрязнению нефтью водоемов Обского промыслового бассейна за этот же период привело к потере более 20 тыс. га. нерестилищ, что в несколько раз снизило улов ценных промысловых рыб<sup>29</sup>.

И это только «верхушка айсберга», которая поддается статистической обработке. Самая крупная за последние годы экологическая катастрофа произошла в мае 2020 г., когда после аварии на одном из предприятий группы компаний «Норильский никель» в окружающую среду попало более 20 тыс. тонн нефтепродуктов, нанеся такой непоправимый урон региональной экосистеме, который трудно перевести в цифры. Глава местной общественной организации Таймырского Долгано-Ненецкого района «Ассоциация коренных малочисленных народов Таймыра Красноярского края» Г. Дюкарев заявил о потере исконной среды обитания, которая является «кормящим ландшафтом» для коренных народов этой территории<sup>30</sup>.

Как подчеркивает Г. Дюкарев, для промышленных компаний эта катастрофа – лишь потеря денег, в то время как для коренных малочисленных народов – это самая настоящая угроза жизни. С ним соглашается депутат Госдумы, президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Г. Ледков, который указал на то, что попадание этой нефти в водоемы может оставить полностью оставить без рыбы коренное население данных территорий, а для комплексной оценки ситуации потребуются проведение экологической экспертизы в течение нескольких следующих лет<sup>31</sup>.

В этой связи прослеживается еще одна практическая проблема. Так, в соответствии со ст. 6 Закона о ТТП, образование территорий традиционного природопользования федерального значения осуществляется решениями Правительства РФ по согласованию с региональными органами государственной власти на основании обращений лиц, относящихся к общинам коренных народов. Однако, несмотря на многочисленные обращения подобного рода ни одной ТТП федерального значения в России с момента принятия закона так и не было образовано. И это даже несмотря на поручения Президента

РФ (например, о создании национального парка «Бикин» в Приморском крае<sup>32</sup>). Между тем, если бы подобные образования имели место на территориях проживания малых коренных народов, то это должно было ужесточить юридическую ответственность и санкции за нарушение экологического законодательства, а значит повысить уровень контроля со стороны предприятий, осуществляющих недропользование в этих районах. Следует подумать и о возможном создании локальных органов экологического контроля, которые бы состояли из представителей коренных народов, проживающих на этой территории, и были бы законодательно наделены соответствующими правами.

Все вышесказанное, во многом объясняет то отношение, которое вызывает у местного коренного населения действия нефтегазовых и других промышленных предприятий на их исконных территориях. Мнение о том, что, «выкачав из земли все соки», нефтяники уйдут, оставив отравленные, загрязненные территории, можно считать доминирующим.

Вдобавок к экологическим проблемам, представители коренных народов, на фоне невозможности сохранения традиционного образа жизни, зачастую оказываются исключенными также из процесса распределения большей части нефтяных доходов. Все это приводит к вынужденным радикальным изменениям в их хозяйственной деятельности, характере социальных норм, повседневных бытовых практиках и обычаях. Так, например, сокращение кочевых маршрутов и пастбищ, а также укрупнение населенных пунктов, приводит к тому, что люди переходят на оседлый образ жизни. Однако отсутствие привычки к подобному образу жизни нередко приводит к таким антисоциальным явлениям как алкоголизм, депрессивные состояния, этническая безработица и т.п. Кроме того, как подчеркивают этнографы, оказавшиеся в такой ситуации коренные народы перестают общаться на родном языке, чтить обычай и ритуалы предков, т.е., фактически, «теряют память» своего народа<sup>33</sup>.

И все же, рассматривая ситуацию с объективной точки зрения, нельзя не согласиться с тем, недропользование – это, несомненно, залог материального благосостояния региона и страны в целом. Нефтегазовая и горнодобывающая промышленность несет в себе, не только прибыль корпорациям, но и отчисления в бюджеты

31. Павлова О. Коренное противоречие // Коммерсант от 16 июня 2020 г. [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4379741> (дата обращения 11.02.2022)

32. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. (утв. Президентом РФ 2 января 2016 г. № Пр-15ГС) // КонсультантПлюс, 2016.

33. Нутфуллина И.А. Социально-экономическая безопасность северных территорий традиционного проживания коренного населения на примере Ненецкого автономного округа // Молодой ученый. 2016. № 21 (125). С. 437.



всех уровней, позволяя обеспечить развитие необходимой социальной инфраструктуры.

Таким образом, основной задачей, которую нужно решить в сфере отношений добывающих компаний и коренного населения богатых месторождениями территорий является нахождения необходимого баланса между интересами всех заинтересованных сторон.

Можно согласиться с мнением С.А. Тулаевой, которая указывает, что в Российской Федерации разработка и реализация взаимовыгодных для сторон соглашений осложняется целым рядом проблем, в частности:

- приоритетом для компаний экономических задач над экологическими и социальными проблемами населения;
- «слабыми» регулирующими механизмами деятельности транснациональных корпораций на территории отдельного государства;
- недостаточным вниманием прогнозируемости последствий промышленной деятельности для экологии;
- завышенными ожиданиями местного населения по отношению к горнодобывающим компаниям;
- пробелами в законодательном регулировании<sup>34</sup>.

Однако, позитивные примеры сотрудничества нефтегазовых компаний с малыми коренными народами в России, однако существуют. Прежде всего, следует упомянуть проекты «Сахалин-1» и «Сахалин-2», основными операторами которых являются «Эксон Нефтегаз лимитед» и «Сахалин Энерджи» соответственно. Данные проекты действуют с середины 1990-х гг. на основе соглашений о разделе продукции, а компании-операторы достаточно активно внедряют международные стандарты социальной ответственности и ориентируются на требования международных инвесторов и кредиторов. В результате работы указанных проектов, в Сахалинской области был внедрен новый формат распределения благ, при котором в принятии решений участвуют местные жители, значительную часть которых составляют малые коренные народы (нанайцы, эвенки, нивхи, уйльта). Добывающие компании уделяют значительное внимание обучающим тренингам для местного населения, продвижению инициатив местных сообществ, созданию новых структур управ-

ления, основанных на низовом (племенном) участии. Кроме того, материальная выгода от работы данных проектов очевидна. За четверть века работы нефтегазовых месторождений «Сахалин-1», «Сахалин-2» отчисления в бюджет Сахалинской области превысили эквивалент 20 млрд. долларов США, что самым положительным образом сказалось на состоянии региональной инфраструктуры<sup>35</sup>.

Самым интересным является тот факт, что оба проекта были созданы на основе соглашений о СРП, причём еще до принятия упомянутого нами федерального закона об СРП. Однако после введения в действие этого нормативного акта, соглашения об СРП просто перестали заключаться, став, как довольно точно подмечает И.Н. Сидоров, «замороженным» институтом права недропользования<sup>36</sup>. По мнению некоторых специалистов, причинами этого выступают проблемы комплексного характера, такие как вопросы передачи имущества в собственность государства, недостоверные данные о привлечении российских подрядчиков, необоснованное завышение компенсационных выплат и т.п.<sup>37</sup>.

Другими, более поздними примерами подобного сотрудничества можно назвать, например, деятельность ОАО «Сургутнефтегаз» в Ханты-Мансийском автономном округе, где компания активно участвует в развитии региона. Большим плюсом является то, что при взаимодействии с коренными народами используются разработанные в регионе прозрачные и типовые формы социальных соглашений, основной целью которых выступает минимизация транзакционных издержек и сокращение различного рода рисков компаний при взаимодействии с местными сообществами, которые, в свою очередь, могут контролировать процессы недропользования<sup>38</sup>.

Можно отметить также деятельность компании ООО «Лукойл-Коми» в Ненецком автономном округе по активному участию в развитии социальной инфраструктуры региона. От собственных доходов компания производит компенсирующие выплаты коренным жителям, ориентируясь на требования федеральной методики Минэкономразвития, что также способствует принципам гарантии реализации коренными народами прав в сфере недропользования<sup>39</sup>.

34. Тулаева С.А., Тысячнюк М.С. Между нефтью и оленями. О распределении благ между нефтяниками и коренными народами в российской Арктике и Субарктике // *Экономическая социология*. 2017. №3. С. 69.

35. Выгоды для России // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sakhalin-1.com/ru-ru/com-pany/about-us/benefits-to-russia/benefits-from-the-project> (дата обращения 31.01.2022).

36. Сидоров И.Н. Институты горного права // *Экологическое право*. 2019. №3. С. 20.

37. Селезнева Н.А., Кузнецов В.В. Договорные отношения недропользования в России и зарубежных странах // *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2018. №19-1. – С. 68.

38. Сургутнефтегаз вкладывает в развитие ХМАО 4,6 млрд [Электронный ресурс] URL: <https://www.vestniks.ru/news/28342-pao-surgutneftegaz-napravit-4-6-mlrd-rublei-na-razvitiye-yugry-i-kupit-med-oborudovanie.html> (дата обращения 10.02.2022)

39. Компания «ЛУКОЙЛ» проводит ежегодный конкурс социальных и культурных проектов [Электронный ресурс] URL: <https://adm-nao.ru/press/government/28710/?> (дата обращения 10.02.2022)

40. Постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 года № 1488 // *Собрание законодательства РФ*, 28.09.2020, № 39, ст. 6065.



И все же эти примеры являются скорее исключениями, а возможно и «показательными акциями» углеводородных гигантов, призванными повысить их репутацию в сфере социальной ответственности, и отчасти «скомпенсировать» разливы нефти и другие происшествия, неизменно сопровождающие деятельность таких компаний.

Подводя итог, можно сказать, что сегодня полноценная реализация прав и интересов коренных народов России в сфере недропользования серьезно затруднена неполноценной правовой базой, отсутствием эффективно работающих механизмов реализации таких прав, промышленным лобби, низким уровнем корпоративной социальной ответственности.

Для решения подобных проблем необходима, прежде всего, серьезная доработка законодательства в области недропользования и природопользования. В первую очередь, это касается установления гораздо более серьезной ответственности для добывающих компаний, деятельность которых наносит ущерб территориям традиционного природопользования коренных народов.

В сентябре 2020 г., после катастрофы на ТЭЦ-3 в Красноярском крае, Постановлением Правительства РФ<sup>40</sup> был утвержден порядок возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам России ресурсодобывающими компаниями в ходе деятельности по использованию недр. Данный механизм основывается на соглашении, заключенном между организацией и региональным советом представителей малочисленных народов, по инициативе одной из сторон. При подготовке такого соглашения могут быть привлечены различные специалисты, а сам документ может содержать положения о возмещении вреда, причиненного имуществу граждан, реального ущерба и упущенной выгоды.

После общественных обсуждений проекта соглашения, оно вместе замечаниями и предложениями направляется на рассмотрение и утверждение сторон. Описанный порядок возмещения ущерба пришел на смену, действовавшему ранее, индивидуальному порядку компенсаций. Но даже такой, казалось бы, правильный шаг в обеспечении прав и интересов коренных народов, выглядит как уступка добывающим компаниям. Ведь в большинстве случаев нефтегазовому гиганту проще выплатить компенсацию за причиненный ущерб и продолжать свою, по сути, «экоцидную деятельность». А вот восстановить уничтоженную природу в местах традиционного обитания коренных народов невероятно сложно. Поэтому ответственность в отношении всех причастных виновных лиц и самих компаний-нарушителей должна быть значительно ужесточена.

Серьезным подспорьем для обеспечения прав коренных народов стала бы разработка полноценного горного кодекса, разговоры о котором ведутся на протяжении многих лет. Необходимо введение в подобный закон четкого механизма, регулирующего процессы недропользования на ТТП федерального значения, о необходимости создания которых мы уже упоминали.

Также, мог бы положительно сказаться на правовом обеспечении интересов коренных народов возврат к соглашениям о разделе продукции, безусловно, с учетом адаптации данного порядка под современные реалии и учета тех особенностей, что стали причиной считать данный порядок «замороженным», которые в отличие от аукционных и конкурсных процедур позволяли бы договориться о вопросах процесса пользования недрами непосредственно между добывающими компаниями и представителями местных общин. ❶

#### Литература

1. Конвенция № 107 Международной организации труда «О защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни, в независимых странах» (Заключена в г. Женеве 26.06.1957) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. - Женеве: Международное бюро труда, 1991. С. 1173-1183.
2. Конвенция № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (Заключена в г. Женеве 27.06.1989) // Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. - Женеве: Международное бюро труда, 1991. С. 2193-2207.
3. Декларация Организации объединенных наций о правах коренных народов (Принята в г. Нью-Йорке 13.09.2007) // URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml)
4. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 18.
5. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, N 18, ст. 2208.
6. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.07.2000, N 30, ст. 3122.
7. Указ Президента РФ от 22.04.1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» // Ведомости СНД и ВС РФ, 07.05.1992, № 18, ст. 1009.
8. Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 15.09.2014, N 37, ст. 4934.
9. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 г. № 1488 // Собрание законодательства РФ, 28.09.2020, № 39, ст. 6065.
10. Распоряжение Правительства РФ «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 04.02.2009 г. № 132-р // Собрание законодательства РФ, 16.02.2009, № 7, ст. 876.

11. Распоряжение Правительства РФ № 631-р от 08.05.2009 г. «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, № 20, ст. 2493.
12. Решение Нижегородского городского суда Иркутской области от 24.12.2014 г. по делу №2-1247-14; Решение Нижегородского городского суда Иркутской области от 30.09.2015 г. по делу №2-1125-15 по иску об обязанности тофаларской общины «Ирбис» устранить нарушения лесного законодательства путем освобождения лесного участка от деревянного дома размеров 4x5 м. Доступен на URL: <http://www.sud.act>
13. Апелляционное определение Суда Чукотского автономного округа от 28.01.2016 г. по делу № 33-8/2016 // СПС КонсультантПлюс, 2016.
14. Положение об Инородцах // Свод Законов Российской Империи. - СПб., 1897. Т.2, ч. 1. С. 303-338.
15. Устав об управлении инородцев // Полное собрание законов Российской империи. Т. 38. - СПб., 1830. С. 394-417.
16. Агаларханова А.Н. Национальная политика Российской империи и советской России в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2013. №6 (26). - С.18-26.
17. Булычев И.Д. Путешествие по Восточной Сибири. Ч.1. Якутская область, Охотский край. - СПб., 1856. - 298с.
18. Виноградова С.Н. Коренные малочисленные народы Севера: социально-экономические аспекты государственной политики. - Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2012. - 139с.
19. Владимиров В. А. Разливы нефти: причины, масштабы, последствия // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2014. №1. - С. 217-229.
20. Гилева Л.Н. Организация рационального использования оленьих пастбищ с применением оптимизационных моделей // Региональные геосистемы. 2018. №3. - С. 435-445.
21. Гоголев П.В., Маякунов А.Э. Земля как категория конституционно-правовой политики и общественного дискурса в контексте традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 10. С. 13-19.
22. Григорьев С.А. Общественно-политическое движение коренных народов Якутии (конец 1980-х - 1990-е гг.): дис. ... канд. ист. наук. - Якутск, 2011. - 181 с.
23. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, М.И. Васильева, Ю.Г. Жариков и др.; под ред. С.А. Боголюбова. - М.: Проспект, 2010. - 400с.
24. Кондрашев А.А., Зенкина А.Б., Роньжина О.В. Правовой режим арктических территорий РФ и предоставление особых прав коренным (аборигенным) народам // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения РАН. 2018. Т. 18. № 1. - С. 59-78.
25. Конторович А.Э. Нефть и газ российской Арктики: история освоения в XX веке, ресурсы, стратегия на XXI век // Наука из первых рук. 2015. №61 (1). - С. 49-65.
26. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2011. №1. - С. 140-146.
27. Нутфуллина И.А. Социально-экономическая безопасность северных территорий традиционного проживания коренного населения на примере Ненецкого автономного округа // Молодой ученый. 2016. № 21 (125). С. 437.
28. О комитете по Северу РФ [Электронный ресурс] URL: [http://krayniy-sever.ru/?page\\_id=1203](http://krayniy-sever.ru/?page_id=1203) (дата обращения 15.02.2022)
29. Павлова О. Коренное противоречие // Коммерсант от 16 июня 2020 г. [Электронный ресурс] URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4379741> (дата обращения 11.02.2022).
30. Разливы нефтепродуктов в России за 2020 год [Электронный ресурс] URL: <https://terra-ecology.ru/razlivy-nefteproduktov-v-rossii-za-2020-god/> (14.02.2022).
31. Селезнева Н.А., Кузнецов В.В. Договорные отношения недропользования в России и зарубежных странах // Norwegian Journal of Development of the International Science. 2018. №19-1. - С. 64-71.
32. Сидоров И.Н. Институты горного права // Экологическое право. 2019. №3. С. 20.
33. Тулаева С.А., Тысячнюк М.С. Между нефтью и оленями. О распределении благ между нефтяниками и коренными народами в российской Арктике и Субарктике // Экономическая социология. 2017. №3. - С. 70-96.
34. Федоров М.М. Правовое положение народов Восточной Сибири (XVII – начало XIX в.) / науч. ред. О.И. Чистяков. - Якутск: Кн. изд-во, 1978. - 207с.
35. Выгоды для России // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sakhalin-1.com/ru-ru/com-pany/about-us/benefits-to-russia/benefits-from-the-project> (дата обращения 31.01.2022).

UDC 34.349.6

**D. V. Spiridonov**, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resource Law of the Kutafin Moscow State Law University, Candidate of Law, [denis.spiridonov.rgsp@mail.ru](mailto:denis.spiridonov.rgsp@mail.ru)

## MODERN PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES IN THE FIELD OF SUBSOIL USE

**Abstract:** This work is devoted to the problems of the negative impact of subsurface use on the territory of the traditional nature use of the indigenous peoples of Russia. A significant part of the Russian production of hydrocarbons and other minerals is carried out in the regions of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation, where small indigenous peoples have lived for many centuries. The processes of subsurface use disrupt the ecosystem familiar to them, lead to the destruction of nomadic routes, livestock grazing sites and traditional crafts. Despite the fact that the legislative framework of the Russian Federation contains many regulations aimed at ensuring the rights and interests of indigenous peoples and preserving their traditional way of life, it is not always possible to implement these mechanisms in practice, which means that there is a need to create new more effective legal procedures.

**Keywords:** Indigenous peoples, territories of traditional nature use, subsurface use, mining, environmental pollution, environmental offenses.