

Министерство науки и высшего
образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение
«Российский государственный гуманитарный университет»

Центр социально-политических
исследований и информационных
технологий

Информационно-аналитический доклад

«Актуальные проблемы коренных
малочисленных народов Севера,
Сибири и Дальнего Востока»

Подготовлен:
Молдановой Е.Н.,
аналитиком
Центра социально-
политических
исследований
и информационных
технологий

Москва 2023

К приоритетам государственной национальной политики Российской Федерации относится соблюдение прав коренных малочисленных народов.

Устойчивое экономическое, социальное и культурное развитие, защита исконной среды обитания, традиционного образа жизни, а также защита прав и законных интересов наших народов являются принципами государственной национальной политики России.

Указом Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Основными направлениями Стратегии объявлены, в том числе:

- в сфере обеспечения социально-экономических условий для эффективной реализации государственной национальной политики - повышение уровня адаптации традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации к современным экономическим условиям наряду с обеспечением защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;
- в сфере совершенствования государственного управления - обеспечение условий для участия коренных малочисленных народов Российской Федерации в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы.

Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утв. Распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 N 132-р – также основной целью называет создание условий для формирования устойчивого развития малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов. План реализации третьего этапа Концепции (2016-2025 гг.) включает комплекс мер, направленных на сохранение исконной среды обитания коренных малочисленных народов, образа жизни,

модернизацию хозяйственной деятельности и всей социальной сферы (включая систему образования, здравоохранения, культуры) в местах традиционного проживания.

В период 2020 – 2022 год был принят ряд важных нормативно - правовых актов:

- об учет лиц, относящихся к малочисленным народам;
- о снижении ставки платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений для коренных малочисленных народов и их общин (10 копеек за гектар);
- о критериях простановки отметки при выдаче охотничьего билета лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
- о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам и их объединениям, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания хозяйственной деятельностью;
- Федеральный закон "О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации", в котором предусмотрены меры государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов осуществляемой в Арктической зоне;
- утвержден стандарт ответственности резидентов Арктической зоны Российской Федерации во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами.

Для того, чтобы вышеперечисленные государственные меры были эффективными, сегодня необходимо предпринять срочные меры по правовому регулированию сохранения и устойчивого развития таких традиционных видов хозяйственной деятельности как охота и рыболовство, а также обеспечить меры социальной поддержки (пенсии, здравоохранение, образование).

Необходимо начинать развивать местные экономики, традиционные отрасли хозяйствования. Оленеводство, добыча рыбы, охота, собирательство должны приносить доход, чтобы у населения была занятость и традиционная деятельность снова стала

рентабельной. Сегодня необходимо помочь общинам стать экономически самостоятельными единицами и чтобы они заняли свое место в развитии страны и её продовольственного суверенитета. Для этого необходимо решения ряда проблем.

I. Об учете лиц, относящихся к коренным малочисленным народам

7 мая 2020 года вступил в силу Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" в части установления порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам".

Без решения вопроса о подтверждении национальности, использование особых прав коренных малочисленных народов вызывало затруднения.

В 2021 году началось формирование федерального Списка лиц, относящихся к коренным малочисленным народам. С февраля 2022 года органы государственной власти, органы местного самоуправления и государственные внебюджетные фонды начали использовать сведения, содержащиеся в списке, для обеспечения реализации социальных и экономических прав лиц, относящихся к малочисленным народам, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В процессе совместной работы с ФАДН выявилась необходимость внесения изменений в порядок подачи заявления для включения в Список: о внесении в Список детей до 14 лет как состоятельных субъектов права, а также лиц находящихся под опекой или попечительством (сегодня к сожалению этого сделать нельзя).

II. Традиционная охота

Охота для малочисленных народов - это один из основных видов традиционного природопользования, а ведение охотничьего хозяйства исторически осуществлялось сообществами коренных народов в местах их традиционного проживания. В настоящее время для многих представителей малочисленных народов охота и ведение охотничьего хозяйства - это единственный или основной вид

традиционного природопользования и источник существования, в отличие от других категорий пользователей объектами животного мира.

Федеральным законом "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 24 июля 2009 г. N 209-ФЗ малочисленным народам гарантировано, что охота в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности осуществляется свободно.

Однако, сегодня возникает целый ряд проблем, связанных с реализацией прав коренных малочисленных народов в области охоты:

1) Охотхозяйственные соглашения

30 июня 2010 года Постановлением Правительства Российской Федерации N 490 "О ставках платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона на право заключения охотхозяйственных соглашений" были утверждены ставки, по которым рассчитывается единовременная плата за заключение таких соглашений и которую должны будут внести юридические лица, индивидуальные предприниматели, если воспользуются правом на заключение такого соглашения, то есть те у кого право долгосрочного пользования животным миром возникло на основании долгосрочных лицензий до дня вступления в силу Федерального закона «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 июля 2009 года N 209-ФЗ (далее Закон об охоте) и составляет от 1 до 10 рублей за гектар.

До принятия Закона об охоте и Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года N 490 практически везде было возможно осуществлять традиционную охоту без внесения платы за пользование территориями, общины платили за лицензии и осуществляли другие обязательные платежи.

Учитывая, что долгосрочные лицензии на пользование животным миром в отношении охотничьих ресурсов, до дня вступления в силу Закона об охоте, сохраняются до истечения срока действия указанных лицензий, но не подлежат продлению, общины

должны заключать охотхозяйственные соглашения, чтобы не потерять возможность в дальнейшем, по истечении срока действия лицензий, охотиться и осуществлять традиционное природопользование на исконно используемых территориях в местах традиционного проживания и ведения традиционной хозяйственной деятельности.

В соответствии со ставками, которые были утверждены Правительством РФ, практически ни одна община коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, у которой право долгосрочного пользования животным миром возникло ранее на основании долгосрочных лицензий, не смогла этого сделать. Поскольку территории, используемые для ведения традиционного природопользования обширны и исторически сложившаяся и ведущаяся на них промысловая охота, требует значительных площадей охотничьих угодий.

Большинство охотхозяйств, ведущихся общинами малочисленных народов, не приносит большой прибыли, общины лишь обеспечивают возможность вести традиционный образ жизни, создают рабочие места для соплеменников, а прибыль могут получать лишь от продажи путевок и лицензий охотникам-любителям, которых не так уж и много добирается в те места, где преимущественно ведут свою деятельность общины. А занятие пушным промыслом, почти во всех регионах, способно лишь обеспечить существование общины, платить за лицензии, отчислять налоги, выплачивать сотрудникам общины заработную плату, производить необходимые мероприятия по охотустройству и организации традиционной промысловой охоты.

14 марта 2022 года Постановлением Правительства N 358 внесены долгожданные изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. N 490, которым для юридических лиц, являющихся общинами коренных малочисленных народов Российской Федерации, союзами (ассоциациями) общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, а также индивидуальных предпринимателей, являющихся лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Российской Федерации, ставка платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений без проведения аукциона стала составлять 0,1 рубля за 1 гектар охотничьего угодья.

Однако, считаем, что необходимо внести изменения:

- в федеральный закон «Об охоте» в части установления нулевой ставки платы за единицу площади охотничьего угодья при заключении охотхозяйственных соглашений для объединений коренных малочисленных народов;

- в Лесной кодекс РФ в части возможности заключения договоров постоянного (бессрочного) безвозмездного пользования лесными участками с общинами коренных малочисленных народов в целях осуществления традиционных видов хозяйственной деятельности таких как охота, оленеводство, заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов, пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов.

2) Сроки охоты

1 января 2021 года вступили в силу новые правила охоты, утв. Приказом Минприроды России от 24.07.2020 N 477. Согласно приложению N1 сроки охоты на дикого северного оленя (все половозрастные группы) установлены с 1 августа по 31 января. Ранее были по 15 марта.

Охота на диких северных оленей является одним из важных социально-экономических составляющих для жителей арктических районов, в которых в основном проживают коренные малочисленные народы Севера, для многих из них охота это основа жизнедеятельности.

Изменения сроков охоты на дикого северного оленя без учета региональных особенностей в последующие годы также приведёт к неблагоприятным последствиям, поскольку сведется на нет невозможность освоения выделенных квот их добычи в связи с нижеследующим.

Сроки охоты не могут быть едиными для всей страны без учета зонирования (тайга или тундра), региональных районных природных особенностей и путей миграции оленя. Необходимо внести изменения в правила охоты на дикого северного оленя, основываясь на реальных возможностях ее осуществления, либо рассмотреть возможность передачи полномочий высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации по установлению различных сроков охоты на дикого северного оленя, исходя из региональных особенностей и путей миграции оленя.

Ш. Традиционное рыболовство

Рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел) и реализация водных биологических ресурсов отнесены к видам традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 N 631-р.

Для большинства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, рыболовство является основным видом традиционной хозяйственной деятельности, основой жизнеобеспечения. Для оленеводов, например, рыболовство также является важным источником питания с периода отела оленей (апрель-май) до забоя оленей (ноябрь-декабрь). То же самое можно сказать и об охотниках.

Развитие традиционного рыболовства как вида экономической деятельности общин и иных объединений коренных малочисленных народов, является гарантией стабильности и эффективности развития отдаленных сельских территорий.

Сегодня в целях полноценного осуществления конституционных прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (рыболовства) необходимо принятие законодательных мер.

В первую очередь необходимо внести изменения в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части:

- наделения особыми правами и приоритетном доступе к водным биологическим ресурсам малочисленных народов и местного населения;
- «возможностью переуступки права вылова ВБР для членов семей и членов организаций коренных малочисленных народов».

Также необходимо внести изменения в Постановления Правительства, Приказы Минсельхоза России, Росрыболовства, регулирующих вопросы рыболовства в частности по вопросам: отмены заявительного принципа, излишнего административного регулирования; возможности получать дополнительные объемы добычи водных биологических ресурсов, при увеличении рекомендованных объемов вылова; использовать все разрешенные Правилами рыболовства орудия лова и добычи ВБР в рамках предоставленных квот; снятия ограничения на рыболовство

исключительно по месту регистрации, разрешив вылов водно-биологических ресурсов, проживающим на территории района традиционного проживания, и их общинам, в близлежащих муниципальных образованиях.

IV. Оленеводство

Эта отрасль хозяйствования также нуждается в государственной поддержке, особенно таежное оленеводство.

Необходимо внесение изменений в Лесной Кодекс, чтобы оленеводство могло осуществляться на территориях лесного фонда на праве аренды, но без обязательств, предусмотренных Кодексом, в части осуществления мероприятий по защите и охране леса от пожаров и пр. Оленеводы кочуют на больших территориях и не могут обеспечивать техникой и сотрудниками всю территорию, на которой пасутся олени. Это не возможно ни материально для общин, так как предусматривается наличие дорогостоящей техники, ни физически там не могут постоянно находиться оленеводы, так как они кочуют.

Кроме того, необходим механизм обременения лесных территорий под оленеводство, уже отданных в аренду под другой вид деятельности (охоту, собирательство, рекреацию). Сегодня в большинстве случаев территории лесного фонда уже закреплены за пользователями, которые смогли выиграть на конкурсах эти территории, а оленеводческие общины оказались со своими оленями вне закона на землях своих предков.

V. Общины

Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» определил область взаимоотношений общин с органами государственной власти и органами местного самоуправления, обязательные параметры для уставов, права и обязанности членов, порядок приобретения имущества и порядок реорганизации и ликвидации общин.

- 1) Сегодня закон нуждается в изменениях, в частности необходимо внести изменения о том, что:

- общины и семейные и территориальные являются равнозначными для норм другого законодательства, в частности налогового;
- о распространении прав на членов семьи члена общины.

2) Основной деятельностью общин сегодня является традиционная хозяйственная деятельность, а следовательно у общины должен быть статус сельхоз товаропроизводителя и субъекта среднего и малого предпринимательства, которые гарантирует особые условия осуществления деятельности и налоговые льготы. Общины должны стать полноценными участниками рынка и иметь возможность развития традиционных отраслей хозяйствования.

Сегодня существует ряд проблем, препятствующих развитию, модернизации и адаптации традиционных видов хозяйственной деятельности, промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к современным экономическим условиям.

В целях сохранения и развития традиционных отраслей хозяйствования, комплексного развития северных, арктических сельских территорий, а также повышения уровня жизни населения, традиционные виды хозяйственной деятельности малочисленных народов необходимо развивать как отрасли сельскохозяйственного производства, а община малочисленных народов предоставить возможность имеет право на все преимущества и льготы, установленные для сельскохозяйственных товаропроизводителей и субъектов малого предпринимательства законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Общины являются формой самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности, промыслов и культуры. Общины вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых она создана.

Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 года № 631-р утвержден перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, большинство из которых, относятся к сферам сельского хозяйства и агропромышленного комплекса, в частности: животноводство, в том числе кочевое (оленоводство, коневодство, яководство, овцеводство); переработка продукции животноводства, включая сбор, заготовку и выделку шкур, шерсти, волоса, окостенелых рогов, копыт, пантов, костей, эндокринных желез, мяса, субпродуктов; рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел) и реализация водных биологических ресурсов; промысловая охота, переработка и реализация охотничьей продукции; земледелие (огородничество), а также разведение и переработка ценных в лекарственном отношении растений; собирательство (заготовка, переработка и реализация пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений) и др.

Таким образом, общины коренных малочисленных народов, осуществляя виды традиционной хозяйственной деятельности, производят сельскохозяйственную продукцию, заготавливают сырье, перерабатывают его и реализуют, а, следовательно, осуществляют предпринимательскую деятельность.

При этом общины коренных малочисленных народов не отнесены ни к сельхозтоваропроизводителям, ни к субъектам малого предпринимательства в соответствии с законодательством Российской Федерации, а следовательно не имеет право на преимущества и льготы, и не вправе претендовать на меры государственной поддержки, установленные для этой категории субъектов, в отличие от других сельхозтоваропроизводителей и субъектов малого и среднего предпринимательства.

В целях устранения этого несоответствия и получения равного доступа к мерам государственной поддержки, необходимо внести изменения в федеральные законы "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", "О развитии сельского хозяйства", "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации".

- 3) Необходима разработка федеральной программы поддержки традиционных отраслей хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

VI. Поддержка коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока ведущих кочевой образ жизни

В настоящее время на федеральном уровне отсутствуют программы поддержки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока ведущих кочевой и полукочевой образ жизни. На региональном уровне это урегулировано фрагментарно.

Необходимо разработать и принять федеральный закон «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока ведущих кочевой образ жизни» с целью установления правовых основ оказания государственной поддержки лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, ведущим кочевой и (или) полукочевой образ жизни, осуществляющим традиционное хозяйство и занимающимся традиционными промыслами.

Мерами государственной поддержки лиц, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни малочисленных народов, должны стать:

- сохранение и развитие кочевого и (или) полукочевого образа жизни, традиционного природопользования, традиционных видов хозяйственной деятельности;
- создание условий для устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- повышение уровня и качества жизни лиц, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни малочисленных народов;
- обеспечения доступности начального общего образования без отрыва детей из семьи кочевников;

- повышение доступа, к медицинским услугам;
- улучшение жилищных условий лиц;
- сохранение кочевой семьи;
- развитие и модернизация инфраструктуры и информационно-коммуникационных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- организация мероприятий, направленных на решение проблем экономического и социального развития малочисленных народов, ведущих кочевой или полукочевой образ жизни;
- развитие взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, представителей малочисленных народов, ведущих кочевой образ жизни и промышленных компаний на принципах социального и государственно-частного партнерства».

VII. Особо охраняемые природные территории (ООПТ) и коренные малочисленные народы

В настоящее время на множестве территорий ООПТ проживают и осуществляют свою традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленные народы.

Федеральным закон "Об особо охраняемых природных территориях" от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ предусмотрен учет прав коренных малочисленных народов на территориях заказников и национальных парков. Однако существующие нормы не в полной мере направлены на сохранение и возможность ведения традиционного образа жизни и традиционного природопользования.

На многих территориях национальных парков происходят конфликты из-за того, что при создании ООПТ не были учтены права коренных малочисленных народов и фактически все традиционное природопользование свелось лишь к добыче ресурсов исключительно для личного потребления и только в специальных зонах, которые иногда даже не совпадают с реальными местами обитания того или иного вида.

Для решения этой проблемы уже было издано поручение Президента от 22 апреля 2015 года Пр-729, которым было поручено Правительству Российской Федерации в срок до 1 июля 2015 года обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации

изменений, предусматривающих наделение представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации правом ведения на территориях национальных парков традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности, в том числе получения на безаукционной основе в пользование лесных участков и охотничьих угодий для ведения на территориях национальных парков промысловой охоты, заготовки древесины, живицы, пищевых лесных ресурсов, недревесных лесных ресурсов, сбора лекарственных растений, в том числе для коммерческого использования.

Однако, до настоящего времени данный пункт не исполнен, соответствующие поправки не приняты, а поручение Президента от 22 апреля 2015 года Пр-729 снято с контроля.

Необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях".

VIII. Сохранение кочевой семьи

Назрела необходимость на федеральном уровне закрепить официальный статус и гарантии для женщин кочевников (жёны, матери). Особенности кочевого образа жизни не дают возможности работать кроме как в тундре. При этом ведение домашнего хозяйства, не является оплачиваемой работой, поэтому «чумработницы» не могут претендовать на трудовую пенсию и другие социальные гарантии.

При этом обязанности чумработницы - это тяжелый труд. В обязанности женщины входит ведение хозяйства, строительство кочевого жилья, шитье зимней одежды шуб, унтов из шкур оленей, разделка туш, приготовление еды. Это отдельная профессиональная специализация. Но, не имея возможности получать зарплату и социальные гарантии все меньше женщин соглашаются кочевать с мужьями. Женщины ищут работу в поселках. В результате оленеводы остаются в тундре без женщины. Это может привести к сокращению традиционных отраслей хозяйствования.

Необходимо внести в общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (ОКПДТР) утв. Постановлением Госстандарта РФ от 26.12.1994 N 367 профессию «работник кочевого жилья».

IX. Места регистрации кочевников

Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» в 2011 году Закон был дополнен статьей 6.1. «Особенности регистрации по месту жительства гражданина Российской Федерации, относящегося к коренному малочисленному народу Российской Федерации, ведущего кочевой и (или) полукочевой образ жизни и не имеющего места, где он постоянно или преимущественно проживает». Законом предлагается проводить регистрацию в одном из поселений (по выбору данного гражданина), находящихся в муниципальном районе, в границах которого проходят маршруты кочевий данного гражданина, по адресу местной администрации.

Регистрация места жительства граждан, ведущих кочевой и полукочевой образ жизни, по адресу органов местного самоуправления является фальсификацией данных о месте пребывания конкретных людей, указывает на несуществующее место жительства. Кроме того, регистрация кочевников в одном месте ограничивает их права на традиционное природопользование и возмещение ущерба в случае их причинения исконной среде обитания в местах их кочевий.

Необходимо вернуть прежнее положение о возможности регистрации коренных малочисленных народов, ведущих кочевой и полукочевой образ жизни, по месту реального жительства и пребывания

X. Пенсионное обеспечение

Федеральным законом "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ установлены условия назначения социальной пенсии гражданам из числа малочисленных народов Севера по достижении возраста 55 и 50 лет (соответственно мужчины и женщины), постоянно проживающие в районах проживания малочисленных народов Севера на день назначения пенсии.

1 октября 2015 года Правительство РФ Постановлением № 1049, утвердило перечень малочисленных народов Севера и перечень районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости. Из пояснений к

документу следует, что он позволит сохранить льготы в пенсионном обеспечении за тем кругом лиц, который ранее пользовался правом на социальную пенсию по старости.

Однако этого не случилось.

В перечень районов проживания, утвержденных Постановлением Правительства РФ № 1049 не вошли, Вологодская и Ленинградские области на территории, которых также живут и ведут традиционной образ жизни коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Кроме того, в перечень районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости, утвержденный Постановлением Правительства РФ №1049 не вошло часть районов: в Республик Алтай - 4 района; Республике Бурятия – 2 района; Республике Коми – 1 район; Республике Саха (Якутия) – 1 район; Республике Тыва - 2 района; Камчатском крае - 12 районов и городских округов; Красноярском крае - 1 район; Хабаровском крае - 4 района; Амурской области - 1 район; Кемеровской области - 2 района; Мурманской области - 1 район; Сахалинской области - 1 городской округ; Томской области – 1 городской округ,

Создание еще двух перечней малочисленных народов Севера и районов проживания малочисленных народов Севера, в целях установления социальной пенсии по старости, как это предусмотрено пунктом 6 статьи 11 Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" было не только не целесообразно, но и противоречит действующему законодательству, правоприменительной практике и дискриминирует коренные малочисленные народы Сибири и Дальнего Востока РФ, ставя их в иное положение, существовавшее до 2015 года, когда пенсии получали все коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока проживающие в местах традиционного проживания. Поскольку социальная пенсия для коренных малочисленных народов обусловлена не только проживанием в местах Севера (для этой категории граждан работающих в местах Крайнего Севера, есть другие государственные меры поддержки), а и ведением особого образа жизни и главное низкой продолжительностью жизни, в среднем на

10-20 лет меньше по отношению к другим народам. О чём свидетельствуют разнообразные научные исследования.

Необходимо внести изменения в Перечень малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 01.10.2015 N 1049 дополнив его районами и регионами из перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. N 631-р, сделав их идентичными.

XI. Территории традиционного природопользования

В настоящее время, в развитие норм федерального законодательства, в ряде субъектов РФ приняты региональные законы, которые более детально регулируют порядок образования и функционирования территорий традиционного природопользования.

Несмотря на наличие федерального и регионального законодательства о территориях традиционного природопользования в настоящее время успешный опыт образования территорий есть лишь в немногих регионах: Ханты-Мансийский автономный округ, Республики Хакасия и Саха (Якутия), НАО.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югра образовано 477 территорий – на 25% от общей площади региона. В Республике Саха (Якутия) образовано 59 территорий традиционного природопользования местного значения. В Республике Хакасия в 2016 была создана территория традиционного природопользования регионального значения. На территории НАО 8 ТТП, но это почти весь округ.

Органы государственной власти ряда субъектов РФ отказываются по разным основаниям образовывать территории традиционного природопользования, например, отсутствие бюджетных средств на проведение работ по межеванию и постановке на кадастровый учет, расположение территории в границах лесного фонда, отсутствие в субъекте уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ и др.

На сегодняшний день в России не создано ни одной территории федерального значения. Региональных и местных территорий не много, и их создание не всегда отвечает требованиям закона в части обеспечения особого природоохранного режима.

Проблемы реализации Закона о территориях традиционного природопользования неоднократно становились предметом обсуждения. Сделанные при этом выводы сводятся к тому, что основные затруднения связаны с недостаточной определенностью правового регулирования порядка образования территорий традиционного природопользования федерального значения. В Законе не закреплён механизм управления и контроля в области организации и функционирования территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения.

С 2013 года территории традиционного природопользования больше не являются особо охраняемыми природными территориями. Эффективность этого статуса при сохранении объектов природы, которая и необходима и на территориях традиционного природопользования, проверена практикой. Без специальных мер сохранения исконной среды обитания малочисленных народов и сохранения биологического биоразнообразия, которое невозможно представить без сохранения природных комплексов, будет невозможно сохранение и развитие традиционных видов хозяйственной деятельности. Безусловно, цели создания территорий традиционного природопользования отличны от создания иных видов, особо охраняемых природных территорий, но это отличие заключается не в том, что не нужен особый режим охраны природы, а в том, как данные территории используются. Если особо охраняемые территории создаются с целью сохранения природных ландшафтов, объектов растительного животного мира и предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных, культурных целях и для регулируемого туризма, то территории традиционного природопользования образуются также с целью сохранения объектов природы и биологического разнообразия, но предназначены для ведения традиционного природопользования, сохранения образа жизни и культуры коренных малочисленных народов.

Наиболее серьезные негативные последствия изменений статуса ТТП связаны с тем, что теперь на них не распространяются ограничения в обороте земельных участков, а также проекты хозяйственной деятельности на них перестают быть объектами государственной экологической экспертизы.

ТТП больше не ограничены в обороте (если только не находятся на землях лесного фонда или в границах ООПТ других категорий).

Необходимо разработать соответствующие изменения этого ключевого и единственного закона в области защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов, учитывая рекомендации экспертов Ассоциации, которые были разработаны на основе собранного опыта и реальных жизненных тенденций на местах по вопросам организации территорий традиционного природопользования различных уровней.

ХII. Оценка воздействия проектов промышленной деятельности на традиционный образ жизни коренных малочисленных народов и участие в принятии решений касающихся земель традиционной хозяйственной деятельности

Экспертизы: экологическая, этнологическая

Право участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, гарантировано статьей 8 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ». Но мы знаем, что реализовать данное право на практике не просто.

В настоящее время федеральным законодательством России урегулированы порядки проведения различного рода экспертиз: экологической, градостроительной, санитарно-эпидемиологической и т.д. Их проведение направлено на выявление последствий хозяйственной и иной деятельности для окружающей среды и

людей, в том числе и для предотвращения негативного воздействия такой деятельности.

- 1) Процедура участия общественности в проведении экологических экспертиз регламентирована Федеральным законом от 23 ноября 1995 г. N 174-ФЗ "Об экологической экспертизе". Но с 1 января 2007 года в Федеральном законе от 18 декабря 2006 г. N 232-ФЗ «Об экологической экспертизе» было изменено определение такой экспертизы и фактически была отменена обязанность оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - коренных малочисленных народов), а значит и обязательность компенсаций нанесенного ущерба.

Последствиями стало то, что с 2008 года крупные проекты разведки и добычи нефти и газа, и строительства объектов, связанных с таким освоением на Сахалине, Камчатке и других регионах уже не содержали в материалах оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) сведений о воздействии на коренные малочисленные народы, попадающие в зону влияния этих проектов, а, следовательно, и не предусматривают мер по снижению негативного воздействия.

В целях совершенствования порядка проведения государственной экологической экспертизы хозяйственной деятельности, осуществляемой промышленными компаниями в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, необходимо внести соответствующие изменения в федеральный закон «Об экологической экспертизе».

- 2) **Этнологическая экспертиза** упоминается в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ». В статье 1 определено, что этнологическая экспертиза - научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса.

Механизм проведения этнологической экспертизы до настоящего времени никак не урегулирован федеральным законодательством, и, следовательно, не является обязательным для исполнения. Добровольных попыток провести такие экспертизы на федеральном уровне не было. Попытки урегулировать этот вопрос на региональном уровне в некоторых субъектах, к сожалению, также не достигли желаемого результата. Несмотря на наличие нормативных актов о проведении этнологических экспертиз в регионах, например на Сахалине, Республике Саха (Якутия) они все равно проводятся не часто. И только конкретных проектов освоения природных ресурсов, и по доброй воле хозяйствующих субъектов.

Учитывая интенсивность промышленного освоения природных ресурсов в местах традиционного проживания малочисленных народов, проведение этнологической экспертизы представляется единственной возможностью выявить реальное воздействие и просчитать последствия. Назрела необходимость законодательно на федеральном уровне урегулировать проведение этнологических экспертиз.

Поручением Президента от 31 октября 2016 года (Пр-2338) пунктом 3 было поручено в срок до 1 октября 2017 г. Правительству Российской Федерации рассмотреть совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации вопрос о нормативном закреплении процедуры этнологической экспертизы и представить соответствующие предложения.

В 2018 году ФАДН разработало Проект Федерального закона «Об этнологической экспертизе», но он был раскритикован экспертами и общественностью и был отправлен на доработку.

До настоящего времени этот вопрос так и не урегулирован и необходима разработка Федерального закона «Об этнологической экспертизе».

Основной целью такого закона должна является защита прав лиц, относящихся к малочисленным народам, общин и иных объединений малочисленных народов на сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования малочисленных народов, при реализации физическими и юридическими лицами планируемой и/или осуществляемой хозяйственной и иной деятельности на землях всех категорий, в местах

традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов на основе сложившегося опыта и мировых стандартов в этой области.

ХIII. Возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов

Положение о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, утверждено Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 N 1488 (далее Порядок).

Утвержденный Порядок не отразил необходимых аспектов возмещения убытков. В частности, в нем отсутствует единая методика расчета убытков, причиненных коренным малочисленным народам и их объединениям.

Порядком предусмотрено ограничение по заключению соглашения (только одно соглашение с одним хозяйствующим субъектом). При этом не заложено алгоритма действий в случае, если нанесение ущерба исконной среде обитания, окажется более значительным, чем это было рассчитано при подписании соглашения.

Конструкция заключения соглашения очень длинная и сложная (обсуждение на совете, проведение общественных обсуждений, учет замечаний, утверждение на совете), больше похожа и уместна при заключении соглашений о социально-экономической поддержке района, а не на возмещение убытков конкретной общине.

Кроме того, общественные советы, с которыми предлагается заключать соглашение не являются юридическими лицами, и не ясно куда средства в счет возмещения убытков будут поступать. Вероятно на счет государственных органов при котором создан общественный совет. Как они будут распределяться в дальнейшем, как дойдут до конкретных адресов, которм причинен ущерб Порядком не предусмотрено.

И главное до сих пор нет единой методики расчета ущерба исконной среде и традиционному образу жизни.

В целях реализации права на возмещение убытков, причиненных малочисленным народам и их объединениям в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью, необходимо:

- внести изменения в Положение о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами, утверждено Постановлением Правительства РФ от 18.09.2020 N 1488;
- утвердить специальные таксы, методику и порядок расчета убытков, причиненных малочисленным народам и их объединениям в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью

Информация подготовлена Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, автор – Е.Н. Молданова, 01.09.2022