

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(издание второе, переработанное и дополненное)

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

## УЧЕТ КУЛЬТУРНЫХ, ЭКОЛОГИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРОМЫШЛЕННОГО РАЗВИТИЯ В МЕСТАХ ТРАДИЦИОННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА



**Ольга Ануфриевна МУРАШКО,**  
научный сотрудник Научно-исследовательского  
института и Музея антропологии МГУ  
имени М.В. Ломоносова,  
директор Информационного центра  
Ассоциации коренных малочисленных народов  
Севера, Сибири и Дальнего Востока  
Российской Федерации

Учет и оценка культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера чрезвычайно актуальны, особенно в условиях начала нового этапа расширения освоения природных ресурсов территорий Сибири и Дальнего Востока, о чем красноречиво свидетельствует проект федерального закона о развитии Сибири и Дальнего Востока.

Между тем в федеральном законодательстве регулированию этих вопросов, к сожалению, не уделено должного внимания. Ярким примером стойкого игнорирования законодателями проблем оценки культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов является отсутствие федерального законодательства о проведении этнологической экспертизы.

Крупные промышленные и энергетические объекты, действующие, строящиеся и планируемые на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке, как правило, расположены на территориях традиционного проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов и оказывают разной степени воздействие на коренные народы и живущее вместе с ними местное сельское население<sup>1</sup>.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не раз поднимал вопрос о необходимости оценки воздействия промышленного ос-

<sup>1</sup> Богоявленский Д.Д. Народы Севера России: демографический профиль на рубеже веков. 2008 // Влияние глобальных климатических изменений на здоровье населения российской Арктики / <<http://www.unrussia.ru/doc/Arctic-ru.pdf>>.

воения северных территорий на условия жизни коренного населения. В 2007 году Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в материалах к парламентским слушаниям на тему "Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательное условие при освоении северных территорий" опубликовал следующие данные Федерального агентства кадастра объектов недвижимости: "Сложившаяся с начала 30-х годов структура природопользования и концепция освоения Севера отдавали приоритет развитию промышленности в ущерб традиционным отраслям хозяйства, в результате чего возникли обширные очаги сильного загрязнения, деградации природной среды, которые привели к нарушению и выбытию из оборота наиболее ценных в сельскохозяйственном отношении земель. В первую очередь нанесен значительный ущерб оленьим пастбищам... Фактором, в значительной мере дестабилизирующим экологическую обстановку на территориях традиционного природопользования, является стрессовое воздействие промышленных объектов на оленьи пастбища и охотничьи угодья, охватывающее до 40 процентов площади традиционного природопользования"<sup>1</sup>. Накопление токсичных веществ в почве, водоемах, растительности, мясе диких и домашних животных, в местных продуктах питания, загрязнение атмосферы в районах воздействия промышленного освоения представляет собой прямую угрозу состоянию здоровья коренного и старожильческого населения Севера, а механические нарушения растительного покрова, почв и грунтов территорий традиционного природопользования подрывают материальную основу традиционного хозяйства<sup>2</sup>. Несмотря на продекларированные в российской Конституции принципы защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов и старожильческого населения Арктического региона России постоянно испытывают негативное воздействие, порожденное приоритетным развитием промышленного природопользования. Эти условия, при которых не учитываются интересы, традиционные знания, профессиональный опыт, право участвовать в принятии решений, касающихся исконной среды обитания коренных народов, в некоторых случаях подрывают не только основы традиционного природопользования, но и ведут к разрушению традиционного уклада жизни, культуры, идентичности коренных народов Севера<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Материалы к парламентским слушаниям в Совете Федерации на тему "Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательное условие при освоении северных территорий". 2007. 25 окт.

<sup>2</sup> См.: Ревич Б.А. Влияние глобальных климатических изменений на здоровье населения российской Арктики / <<http://www.unrussia.ru/doc/Arctic-ru.pdf>>. Рук-ль авт. колл. Б.А. Ревич.

<sup>3</sup> См.: Клоков К.Б., Красовская Т.М., Ямсков Т.М. Проблемы перехода к устойчивому развитию районов расселения коренных народов российской Арктики. Сер. Исследования по прикладной и неотложной этнологии Ин-та этнологии и антропологии РАН. 2001. Док. № 141.

## **Развитие федерального законодательства в области учета культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера**

Понятие "этнологическая экспертиза" закреплено в Федеральном законе от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"<sup>1</sup> как научное исследование изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса. Этот же федеральный закон предоставляет коренным малочисленным народам право участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз, в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, через уполномоченных представителей малочисленных народов участвовать в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"<sup>2</sup> также указывает на необходимость учета последствий промышленного развития на народы Севера и соответствующих компенсаций: "...в случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд, лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием".

Правительство Российской Федерации, в чьи полномочия входит образование территорий традиционного природопользования и утверждение их границ, не создало за 11 лет ни одной территории традиционного природопользования. Обращения, касающиеся образования территорий традиционного природопользования федерального значения, не были удовлетворены, а судебные споры по этому поводу заканчивались в пользу федеральных органов исполнительной власти, отказывавших в принятии положительных решений по разным основаниям, в том числе ввиду отсутствия необходимых подзаконных нормативных правовых актов, издание которых возложено на указанные же ор-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

ганы<sup>1</sup>. Границы территорий традиционного природопользования, созданные в некоторых регионах, не утверждены Правительством Российской Федерации.

Законодатели сделали несколько попыток развить нормы действующего законодательства об оценке воздействия реализации проектов промышленного освоения земель на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и учете культурных, экологических и социальных последствий промышленного развития.

К 2005 году Комитетом Государственной Думы по делам национальностей был разработан проект федерального закона "Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", определявший правовые основы проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Законопроект, к сожалению, получил отрицательное заключение Правительства Российской Федерации и Государственной Думой не рассматривался.

К 2007 году Комитетом Государственной Думы по делам национальностей был разработан проект федерального закона "О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации", включавший обширный раздел по разработке порядка проведения этнологической экспертизы. Этнологическая экспертиза рассматривалась в данном законопроекте как один из необходимых способов защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования малочисленных народов. Проект также устранял многие пробелы действующего законодательства: включал определение мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, устанавливал особый правовой режим использования природных ресурсов и земель в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, порядок выявления и установления границ территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, порядок возмещения убытков, причиненных исконной среде обитания и традиционному образу жизни малочисленных народов.

Этот законопроект получил положительные отзывы из многих регионов проживания малочисленных народов, обсуждался как в регионах, так и на парламентских слушаниях в Совете Федерации. Участники обсуждений — представители промышленных компаний отмечали, что им необходимо знать, где проходят границы территорий традиционного проживания малочисленных народов, каким должен быть режим их использования. Им нужны объективные критерии оценки воздействия промышленных проектов, определения ущерба, причиненного исконной среде обитания и традиционному природопользованию, критерии определения объемов компенсаций и порядка их выплат. Это

<sup>1</sup> См.: *Кряжков В.А.* Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы / Государство и право. 2012. № 5. С. 27—35.



также нужно и коренным народам, и органам власти. Все эти понятия и нормы в российском законодательстве прописаны, но порядок их реализации не определен, поэтому компании считают, что не имеют законодательной основы реализовывать указанные права коренных народов. Коренные народы выходят на законные акции протеста с плакатами "Требуем проведения этнологической экспертизы!". Органы власти обязаны разрешать споры между недропользователями и населением, но не имеют правовой основы для разрешения подобных конфликтов. Таким образом, представители всех трех заинтересованных сторон — промышленных компаний, органов власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и коренных малочисленных народов — говорили о необходимости ускорить принятие закона и утвердить необходимые нормативные акты.

К сожалению, законопроект также получил отрицательное заключение Правительства Российской Федерации, гласящее, что дополнительного регулирования в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов не требуется.

За истекший период Правительство Российской Федерации разработало и утвердило важнейшие нормативные документы. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р был утвержден Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее — Перечень). Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 декабря 2009 года № 565 утверждена Методика исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее — Методика).

Казалось бы, эти нормативные акты должны были способствовать решению проблем, связанных с оценкой воздействия реализации проектов промышленного освоения на среду обитания, культуру и социальное положение коренных малочисленных народов. Но опыт показал, что этих нормативных актов недостаточно.

Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации пока еще далек от совершенства. В период формирования этого Перечня не было дано определение понятия "места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов". Различные субъекты Российской Федерации подошли по-разному к формированию этого Перечня. Некоторые субъекты Российской Федерации указали в Перечне муниципальные районы, другие в муниципальных районах указали конкретные сельские поселения. Таких субъектов Российской Федерации, которые указали поселения, 12: Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, республики Бурятия, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Амурская, Иркутская, Магаданская,

Кемеровская, Вологодская, Ленинградская области, Забайкальский край. А вот Архангельской области, где реально кочуют ненцы и коми-ижемцы, в Перечне вовсе нет, хотя этот регион предлагал внести 3 района области в данный Перечень. Некоторые субъекты Федерации также направили в Минрегион России свои дополнения и изменения в Перечень, но они пока не внесены.

Органы исполнительной власти некоторых субъектов Российской Федерации, опираясь на этот Перечень, ограничивают применение статей федерального законодательства, содержащего нормы в отношении прав коренных малочисленных народов, только пределами границ указанных в нем муниципальных образований.

Промышленные компании, реализующие свои проекты на территориях традиционного расселения и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в тех субъектах Российской Федерации, которые указали в Перечне поселения, толкуют эту ситуацию в свою пользу и считают, что если они не ведут свою деятельность непосредственно в указанных в Перечне поселениях, то и не обязаны соблюдать право коренных малочисленных народов на согласование расположения своих объектов, учитывать культурные, экологические и социальные последствия своей деятельности, оценивать ущерб и компенсировать убытки проживающим в исконной среде обитания и ведущим традиционный образ жизни.

Утвержденная приказом Министерства регионального развития Российской Федерации Методика также страдает рядом недостатков. Во-первых, Методику рекомендуется применять для исчисления размера убытков правообладателей в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов (пункт 1.5). Таким образом, ущерб, причиненный физическим лицам из числа коренных малочисленных народов, занимающимся в соответствии с законодательством традиционными видами хозяйственной деятельности согласно утвержденной Методике, не исчисляется, и соответственно компенсации им не выплачиваются.

Кроме того, далеко не всем общинам удалось закрепить за собой олени пастбища и промысловые угодья. За прошедшие несколько лет в связи с проведением конкурсов и аукционов на лесные, рыбопромысловые и охотничьи участки, расположенные в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, многие общины коренных малочисленных народов лишились своих промысловых угодий или потеряли возможность закрепить их юридически. Эти угодья, где коренные малочисленные народы продолжают жить и используют для своих нужд традиционные природные ресурсы, теперь на праве аренды принадлежат другим пользователям, которые (видимо, согласно Методике) станут получателями компенсаций за убытки.

Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации считает, что в Методику необходимо внести изменения в части исчисления размера убытков, причиняемых не только объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, являющимся правообладателями земельных участков, но и физическим лицам из их числа, и их объединениям, не являющимся правообладателями, но осуществляющим в соответствии с законодательством Рос-

сийской Федерации традиционную хозяйственную деятельность для личных нужд в целях жизнеобеспечения своих семей<sup>1</sup>.

Во-вторых, согласно пункту 2 того же приказа Минрегиона России Департаменту межнациональных отношений Минрегиона России было поручено с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций всех форм собственности, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, научных и экспертных организаций в срок до 31 декабря 2010 года обеспечить проведение апробации Методики и при необходимости внести предложения по ее совершенствованию. Внедрение указанной Методики в практику в 2011 году значится в распоряжении Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 2455-р.

Результаты апробации и внедрения указанной Методики были опубликованы в периодическом докладе, подготовленном Российской Федерацией для Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации в 2012 году<sup>2</sup>. Оказалось, что примеры ее применения имеются в регионах, где некоторые промышленные компании — по собственной воле или под давлением органов власти регионов и объединений коренных народов — использовали Методику и нашли ее адекватной. Но другие промышленные компании не считают для себя обязательным применение этой Методики, пока она не будет утверждена Правительством Российской Федерации, и находят в ней недостатки. Об этом можно было узнать 28 февраля 2012 года на совещании в Минрегионе России по вопросам апробации указанной Методики. В ходе совещания директором Департамента межнациональных отношений министерства было отмечено, что Методика имеет рекомендательный характер. Из протокола Совещания, разосланного его участникам, следует, что Департамент межнациональных отношений Минрегиона России завершит проработку предложений по Методике (по итогам ее апробации и на основе анализа поступивших предложений) в срок до 1 февраля 2013 года.

После этого совещания и получения протокола осталось неясным, будет ли Методика носить обязательный характер для ее применения, и если да, то когда этого можно ожидать.

Отметим, что указанная Методика не может быть инструментом оценки социальных и культурных последствий промышленного освоения. К таким последствиям относятся воздействие на социальную, демографическую, языковую, культурную ситуацию в малочисленных этнических группах, оказываемые появлением больших групп пришлого населения, связанных со строительством и эксплуатацией промышленных объектов. Пока наше законодательство не содержит норм поведения таких групп в отношении коренного и местного

<sup>1</sup> За утраченные олени пастбища родовым общинам обещают компенсации // ИА SakhaNews / <<http://www.1sn.ru/52872.html>>, <<http://www.raipon.info>> (22 нояб. 2011 г.).

<sup>2</sup> Двадцатый, двадцать первый и двадцать второй периодические доклады, подготовленные Российской Федерацией / United Nations (UN) Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) / Женева: UN Office of the High Commissioner for Human Rights (UNOHCHR), 23 мая 2012 года / <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.RUS.20-22.doc>>.



населения, как не существует в нем и норм, касающихся определения и способов охраны объектов культурного наследия, традиционных знаний, кочевого и полукочевого образа жизни, связанного с охотой, северным оленеводством и другими формами разведения аборигенных пород животных коренными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Таким образом, приходится констатировать, что разработанные и утвержденные на федеральном уровне нормативные акты (указанные Перечень и Методика) пока не решают проблемы оценки воздействия промышленных объектов на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов и не обеспечивают учета культурных, экологических и социальных последствий.

По мнению В.А. Кряжкова, в российском законодательстве в настоящий момент не предусмотрена обязанность оценивать возможное негативное воздействие промышленного освоения территорий на традиционный образ жизни и природопользование коренных народов, а также на культурное наследие<sup>1</sup>.

### **Развитие регионального законодательства**

Попытки разработки законопроектов и нормативных актов, связанных с этнологической экспертизой, осуществлялись в нескольких северных субъектах — в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах, Сахалинской области. К сожалению, эти попытки не увенчались успехом. Варианты законопроектов не были поддержаны законодательными собраниями этих регионов, а Положение о порядке организации и проведения этнологической экспертизы на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области, утвержденное правительством Сахалинской области в 2007 году, не применялось. Все эти регионы, как и многие другие северные субъекты, пошли по пути заключения трехсторонних соглашений.

Трехсторонние социально-экономические соглашения, направленные на смягчение последствий промышленного использования земель традиционного проживания коренных народов Севера, заключены во многих субъектах Федерации: Ненецком, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском — Югре, Чукотском автономных округах и других регионах, но они имеют характер "благотворительности", не обеспеченной никакими законодательными нормами. Поэтому одни компании заключают такие соглашения, а другие — нет. "Право на получение компенсаций не подкрепляется наличием должных правовых механизмов, во многом находится на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию"<sup>2</sup>.

Впервые Закон об этнологической экспертизе был принят в Республике Саха (Якутия) в 2010 году<sup>3</sup>. Законом определены следующие задачи этнологической экспертизы:

<sup>1</sup> См.: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 30, 31.

<sup>2</sup> См.: Кряжков В.А. Указ. соч. С. 31.

<sup>3</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 года № 538-IV "Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)".

1) проведение экспертизы нормативных правовых актов, материалов и другой документации по осуществлению намечаемой хозяйственной и иной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

2) осуществление этнологического мониторинга;

3) предупреждение возможных негативных последствий влияния на развитие этноса изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

4) подготовка заключения о влиянии на развитие этноса изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

5) определение размеров компенсации убытков, понесенных пользователями земель и других природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

6) разработка предложений и рекомендаций, направленных на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

7) осуществление контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Организация проведения этнологической экспертизы осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти Республики Саха (Якутия) в области этнологической экспертизы. Малочисленные народы и их объединения имеют право делегировать представителей в экспертную комиссию этнологической экспертизы. Этнологическая экспертиза проводится при условии ее предварительной оплаты заказчиком в полном объеме и в порядке, утверждаемом Правительством Республики Саха (Якутия). Правительством республики был разработан регламент проведения этнологической экспертизы<sup>1</sup>, в котором указаны требования к содержанию раздела проектной документации "Влияние изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса", включающие:

1) характеристику этнокультурного и социально-экономического развития малочисленных народов, в том числе медико-демографическую, этносоциологическую оценки населения;

2) характеристику видов традиционной хозяйственной деятельности, осуществляемой малочисленными народами;

3) характеристику земель и иных природных ресурсов, необходимых для ведения традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

4) характеристику расположения отдельных природных объектов историко-культурного наследия, мест древних поселений и иных объектов, имеющих культурную, историческую, религиозную ценность;

<sup>1</sup> Проект Административного регламента по исполнению государственной услуги по организации проведения этнологической экспертизы. Правительство Республики Саха (Якутия) / <<http://sakha.gov.ru/node/50368>>. 17.10.2011.

5) характеристику поселений, в том числе имеющих временное значение, факторий, стойбищ, стоянок малочисленных народов;

6) оценку размера убытков, причиненных малочисленным народам и их объединениям в результате нанесения ущерба их исконной среде обитания, в том числе определение и расчет нормативных на региональном и местном уровне показателей: ежегодного валового дохода при ведении традиционной хозяйственной деятельности; размера упущенной выгоды правообладателя в зонах стрессового воздействия; размера убытков правообладателя при изъятии земельного участка или предоставлении в постоянное пользование земель и других природных ресурсов; размера убытков правообладателя при ухудшении качества земель и других природных ресурсов в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности (в том числе порче земель); размера убытков правообладателя при обременении земельных участков;

7) разработку рекомендаций и предложений в соответствии с требованиями действующего законодательства;

8) комплекс мер, в том числе компенсационных, по обеспечению устойчивого развития мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов;

9) заключение о влиянии изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации в результате намечаемой хозяйственной и иной деятельности на развитие этноса.

На основании анализа этой документации экспертная комиссия этнологической экспертизы готовит заключение этнологической экспертизы, содержащее обоснованные выводы о допустимости (недопустимости) воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни малочисленных народов намечаемой хозяйственной и иной деятельности и о возможности ее реализации.

Закон об этнологической экспертизе начал работать в Якутии. Первая этнологическая экспертиза была проведена по проекту строительства Канкунской ГЭС. При определении размера убытков была использована уже упоминавшаяся Методика исчисления размера убытков, утвержденная приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 9 декабря 2009 года № 565, результаты применения которой не вызвали вопросов у заказчика проекта. Эту же Методику применили и другие компании, разрабатывающие проекты промышленного освоения Южной Якутии<sup>1</sup>.

Но, разумеется, не обходится без недовольных и недоумевающих. Недавно в газете "Якутия" появилось интервью начальника отдела по правовым и корпоративным вопросам ОАО ГМК "Тимир" Александра Сокирченко<sup>2</sup>, в котором он от лица всех промышленников, осуществляющих мегапроект "Комплексное развитие Южной Якутии", рассказал о трудностях, которые порождает закон об этнологической экспертизе и Методика.

"Родовые общины не смогли нам дать объективных исходных данных о качестве своих земель, путях миграции оленей, стоимости и объемах производимой продукции, наличии на изымаемых территориях мест захоронений и т.п.

<sup>1</sup> ИА SakhaNews / <<http://www.1sn.ru/52872.html>>.

<sup>2</sup> Газета "Якутия". 2012. 24 апр.

Отсутствуют эти данные, а также утвержденные нормы и на уровне органов местного самоуправления", — сообщает А. Сокирченко.

Видимо, уважаемый начальник отдела по правовым и корпоративным вопросам забыл, что эти данные должны появиться в проектной документации в результате исследования, которое проводит заказчик проекта, а не родовые общины. Забыл, что требования к документации, изложенные в регламенте, включают определение и расчет нормативных показателей на региональном и местном уровне. В случае когда необходимых данных о качественной оценке земель, региональных нормативах по оценке валового продукта, реестре объектов культурного наследия коренных малочисленных народов и других у органов государственной власти и местного самоуправления нет, получение этих данных должны стать частью проектного исследования. Если заказчик проекта не желает оплачивать исследование по данным направлениям, видимо, он должен отложить реализацию своего проекта до лучших времен, когда эти работы будут проведены органами государственной власти.

Это не снимает с органов государственной власти ответственности за проведение плановых мероприятий по землеустройству, но и с заказчика не снимает ответственности за полноту документации, представляемой на экологическую и этнологическую экспертизу.

Ведь не зря на подготовку проектной документации мегапроекта "Комплексное развитие Южной Якутии" запланированы огромные средства — 10,4 млрд. рублей, в том числе размер господдержки за счет бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации составляет 7,8 млрд. рублей<sup>1</sup>.

В заключение своего интервью А. Сокирченко призывает: "Мы надеемся, что все заинтересованные стороны не останутся в стороне, примут непосредственное участие в доработке всех вопросов, связанных с экологией и этнологией нашей богатой Якутской земли. Кроме того, важно, чтобы и федеральные органы включились в этот процесс, обратили внимание на сложившуюся ситуацию. Ведь рано или поздно возникнет необходимость принятия федерального законодательства, касающегося позитивных взаимоотношений промышленников и представителей коренных малочисленных народов Севера".

С этим нельзя не согласиться.

Разработка федерального законодательства об оценке воздействия промышленного развития на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов остается актуальной, а законодательство Республики Саха (Якутия) об этнологической экспертизе может послужить примером для такой разработки. Применение Методики исчисления убытков исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов (в усовершенствованном виде) должно стать обязательным. Определение элементов культурного наследия коренных малочисленных народов должно стать частью федерального законодательства о правовом статусе коренных малочисленных народов, а сами элементы культурного наследия этих народов должны стать объектом федерального законодательства об охране культурного наследия в его материальном и нематериальном выражении.

<sup>1</sup> <[www.sy-corp.ru](http://www.sy-corp.ru)>.

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(издание второе, переработанное и дополненное)

Редактор: *И.Н. Сосна*  
Корректоры: *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич*  
Компьютерная верстка и дизайн: *Л.В. Бронникова*

Оригинал-макет подготовлен  
Издательским отделом Управления делами  
Аппарата Совета Федерации

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационных технологий и документооборота  
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 15.03.2013. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 42,08.  
Тираж 700 экз. Заказ №