

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

ТРАДИЦИОННОМУ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ В АРКТИКЕ НЕОБХОДИМО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



Владислав Владимирович ПЕШКОВ,
депутат Архангельского областного
Собрания депутатов, председатель
Постоянного комитета по делам Севера
и малочисленных народов Парламентской
ассоциации Северо-Запада России,
вице-президент Ассоциации коренных
малочисленных народов Севера, Сибири
и Дальнего Востока Российской Федерации,
вице-президент регионального общественного
движения "Ассоциация ненецкого народа "Ясавэй"

Коренные малочисленные народы и этнические общности, проживающие в Арктике, сохранили особый кочевой традиционный уклад жизни, связанный с осуществлением комплексного традиционного природопользования, сердцевиной которого является северное оленеводство.

Конституция Российской Федерации гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами России, а защита их исконной среды обитания и традиционного образа жизни находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вопросы прав коренных малочисленных народов регулируются также тремя федеральными законами: "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (1999 год), "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2000 год), "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2001 год).

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает ряд приоритетов и преференций для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности (образование общин и территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов; установление особого правового режима использования земель, особенностей водно-лесоупользования в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности; обеспечение их приоритетного доступа к промысловым угодьям; получение налоговых льгот, лимитов на использование объектов животного мира и квот на вылов объектов водных биологических ресурсов; безвозмездное поль-

зование земельными участками и так далее). В 2009 году Российской Федерацией принята Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В то же время принятие указанных законов и их реализация не обеспечили полную и эффективную защиту прав коренных малочисленных народов. Правовое регулирование общественных отношений с участием коренных народов всё еще остается фрагментарным, в законодательстве содержится значительное количество пробелов, а также правовых коллизий.

В последние несколько лет особое значение приобрели проблемы правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и других этнических общностей, и в частности северного оленеводства. В пределах России можно выделить 3 основные зоны оленеводства: северо-западную тундровую, северо-восточную тундровую и таежную. До 1990-х годов большая часть домашних оленей приходилась на северо-восточную тундровую зону, то есть на чукотское, корякское и эвенское оленеводство; теперь основная масса оленей сосредоточена в северо-западной тундровой зоне — у ненцев и коми-ижемцев.

Для коренных народов Крайнего Севера оленеводство — это источник жизни, обеспечивающий полноценное питание, поддержание здоровья, строительство жилья, а также изготовление морозостойкой одежды и получение транспортных услуг.

Северное оленеводство — единственная отрасль сельского хозяйства Арктического региона, в которой заняты только коренные народы Севера. Уникальность оленеводства — в том, что оно до настоящего времени остается не только отраслью хозяйства, но и образом жизни семей оленеводов.

В советские времена отрасль северного общественного оленеводства была устойчивой благодаря тому, что государство уделяло ей большое внимание. Оленеводческие предприятия стали крупными совхозами и колхозами, специализировавшимися на производстве мяса; они получали существенную государственную поддержку и были хорошо обеспечены техникой. Все оленеводческие хозяйства были обеспечены вездеходами, мотонартами, радиостанциями, нарезным оружием и так далее. Для обслуживания оленеводов использовались вертолеты; в ряде совхозов проводился предубойный откорм оленей с использованием комбикормов и минеральных добавок; большое внимание уделялось племенной работе и зоотехническим мероприятиям; принимались эффективные меры по борьбе с болезнями оленей — сибирской язвой, чесоткой, бруцеллезом, некробациллезом. Развивались и прикладные научные исследования, по всему Северу была создана сеть опытных сельскохозяйственных станций, а в Норильске, Якутске, Магадане, Нарьян-Маре — исследовательские институты, в деятельности которых значительное место занимала научная тематика по оленеводству.

Но, с другой стороны, в это же время велась борьба с кочевым образом жизни оленеводов и народов Севера в целом: были в значительной степени нарушены система традиционного природопользования и образ жизни оленеводческих народов, что наложило негативный отпечаток и вызвало проблемы сегодня.

В 1990-е годы, с началом перехода к рыночной экономике и демократизации общества, положение северного оленеводства драматически изменилось. Это выразилось в существенном снижении поголовья, распаде общественного оленеводства колхозно-совхозного типа и частичном возврате к частному.

В современной России олени находятся в трех видах собственности: общественной, государственной (муниципальной) и частной. Однако на практике различия между хозяйствами с государственной и общественной формами собственности незначительны.

В общественной собственности находится бо́льшая часть оленей, ранее принадлежавших колхозам и совхозам. В результате приватизации из этих хозяйств были организованы коллективные долевые хозяйства, сельскохозяйственные производственные кооперативы, а в некоторых случаях — родовые хозяйства. Эта форма собственности является наиболее распространенной.

В частной собственности находятся личные олени населения, а также олени, принадлежащие фермерским хозяйствам, семейно-родовым общинам и другим объединениям частных лиц. Личные олени обычно принадлежат пастухам, работающим в оленеводческих хозяйствах, или их родственникам. Эти олени, как правило, выпасаются в стадах того оленеводческого хозяйства, где работают (или работали) их владельцы. Однако владельцы личного поголовья могут вести хозяйство и самостоятельно, при наличии выделенных государством для этих целей земель.

Вопрос о собственности оленей в родовых общинах более сложен. В некоторых общинах, созданных на базе бывших совхозов, оленеводство организовано примерно так же, как в хозяйствах с общественной собственностью. Однако в большинстве случаев общины образовались из нескольких семейных хозяйств, то есть представляют собой объединение частных владельцев оленей.

В Ненецком автономном округе оленеводство является одним из важнейших традиционных видов деятельности. Бо́льшая часть оленьих стад кочует от населенных пунктов, расположенных, как правило, недалеко от зимних пастбищ в лесотундровом поясе, на север — к летним пастбищам в тундре. Оленеводы проживают в населенных пунктах округа, часть из них работает по сменам в СПК или постоянно в оленеводческих общинах. В последнее время был создан ряд родовых общин, главным образом в поселке Нельмин Нос. Коренные жители занимаются и рыболовством как для нужд пропитания, так и для обеспечения деятельности общин.

Серьезное влияние на оленеводство в последние годы стало оказывать освоение природных ресурсов (в основном нефти и газа) на территориях традиционной хозяйственной деятельности, Арктическом шельфе. Участки земли изымаются для освоения нефтяных и газовых месторождений, строительства трубопроводов. Кроме того, имеют место факты изъятия земель под объекты федеральной и региональной инфраструктуры (строительство дорог, линий электропередачи, телекоммуникационных линий связи, обеспечение газификации регионов, строительство объектов социального и гражданского назначения и так далее). Это тоже оказывает влияние на традиционное природопользование.

В области освоения природных ресурсов в российской Арктике, в зоне жизнедеятельности коренных народов в рамках развития государственно-частного партнерства сформировалась практика заключения крупными промышленными компаниями договоров с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общинами малочисленных народов, отдельными хозяйствами — владельцами родовых угодий. Это позволило создать дополнительные возможности поддержки коренных малочисленных народов и других этнических общностей Севера. Однако изъятие участков традиционных территорий под промышленное и иное освоение создает серьезные проблемы для оленеводов. Иногда инфраструктурными объектами при фактическом использовании небольших участков создаются ограничения по доступу к оставшимся традиционными территориям. Это хорошо видно, если на обычной географической карте совместить объекты традиционного природопользования, промышленного освоения и инфраструктурного развития региона. Такое исследование совместно с научным сообществом было проведено региональным общественным движением "Ассоциация ненецкого народа "Ясавэй" Ненецкого автономного округа — участником Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (проект "Мониторинг развития территории традиционного природопользования в Ненецком автономном округе, Северо-Западная Россия" реализован в рамках международного Полярного года 2007—2009).

В Ненецком автономном округе объектами повышенного внимания, нуждающимися в особом подходе со стороны органов власти, в отношениях между коренными народами и нефтяными компаниями являются следующие проекты: Харьягинское месторождение; проект трубопровода "Харьяга—Инди́га"; возобновление разработки Кумжинского месторождения; планы по разработке месторождения твердых полезных ископаемых (р. Бугровка, Канинский полуостров); трубопроводы "Варандей — Южное Хыльчюю", "Харьяга — Южное Хыльчюю"; морские перевозки нефти из поселка Варандей; разработка месторождений Вала Гамбурцева, Осовейское, Требса и так далее. Эти и ряд других вопросов требуют законодательного урегулирования. В Ямало-Ненецком автономном округе это — освоение газовых месторождений в Обско-Тазовской губе, проект "Урал промышленный — Урал Полярный"; в Красноярском крае — освоение нефтяных месторождений, планы по строительству Эвенкийской ГЭС; в Республике Саха (Якутия) — проекты по строительству системы трубопроводов системы ВСТО. Таких примеров в российской Арктике очень много.

На сегодня в Российской Федерации не существует единой системы комплексной государственной поддержки северного оленеводства; направления такой поддержки существенно отличаются на разных территориях, что порождает трудности в правоприменении и формирует неравные условия для получателей мер государственной поддержки. Федеральный центр осуществляет только субсидирование северного оленеводства как отрасли сельского хозяйства.

Более 10 лет назад был подготовлен проект федерального закона об оленеводстве, но он не был принят. Сейчас правовое регулирование сферы оленевод-

ства осуществляется в соответствии с юридическими актами, регламентирующими агропромышленный комплекс, нормами Конституции Российской Федерации, Земельным, Гражданским и Лесным кодексами Российской Федерации, федеральными законами о правах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, экологическим законодательством и законодательством о недрах. Важными для оленеводства являются также законы и подзаконные акты, касающиеся работы предприятий и предпринимательской деятельности.

Несмотря на отсутствие специального федерального закона, законы об оленеводстве и его государственной поддержке уже приняты в 10 субъектах Российской Федерации, в том числе в Республике Саха (Якутия), Магаданской области, Камчатском крае, Ненецком, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах. Например, закон Магаданской области гарантирует местным оленеводам господдержку в виде региональных средств, в том числе на дотации, компенсации производителям оленеводческой продукции, сохранение культурных традиций оленеводства, предоставление оленеводам и членам их семей социальных гарантий, подготовку кадров по таким специальностям, как зоотехния, ветеринария, технология переработки продукции и так далее. В последних изменениях, внесенных в закон Ненецкого автономного округа об оленеводстве, дополнительно определены меры социальной поддержки семьям оленеводов, дети которых не посещают детские дошкольные учреждения в силу особенностей кочевого образа жизни оленеводов. В июле 2012 года в первом чтении в Хабаровском крае был принят законопроект "О поддержке домашнего северного оленеводства", которым предусматривается комплекс мер краевой государственной поддержки оленеводческих хозяйств (финансовой, консультационной, научной и информационной), а также оленеводов и членов их семей, что позволит создать экономические и социальные условия для стабильного развития оленеводства. Во всех нормативных актах и законопроектах оленеводство рассматривается как один из видов традиционной хозяйственной деятельности коренных народов Севера и необходимое условие сохранения их образа жизни и самобытной культуры.

Одной из важнейших проблем является законодательное регулирование отношений между оленеводческими предприятиями и промышленными компаниями, осваивающими природные ресурсы на территориях традиционной хозяйственной деятельности. Начавшийся в ряде регионов России процесс заключения договоров между коренными народами Севера и промышленниками — признак формирования цивилизованных партнерских отношений. Для оленеводства наиболее важны права на владение и распоряжение оленьими пастбищами и на использование финансовых средств, отчисляемых компаниями в качестве компенсаций за использование пастбищных территорий.

Отметим, что в ряде регионов имеются жалобы, в основном от пользователей родовых угодий, на то, что их мнение не учитывается при изъятии территорий для промышленных нужд. При этом на бумаге решение нередко бывает одобрено и подписано представителями всех трех сторон — компанией, администрацией и оленеводами.

К числу недостатков можно отнести и то, что законы акцентируют внимание на оленеводческих предприятиях и недостаточно защищают права работающих в них оленеводов, а также оленеводов-частников. Много неясностей остается в отношении прав общин коренных малочисленных народов. Закон устанавливает их право на осуществление традиционной хозяйственной деятельности, в том числе и на оленеводство. В то же время конкретные виды прав на землю, которыми могут пользоваться общины, нигде не перечислены и не установлен порядок регистрации этих прав.

Необходима и финансовая поддержка, которая должна обеспечиваться путем предоставления средств федерального бюджета в виде субсидий регионам на поддержку северного оленеводства не только как отрасли сельского хозяйства, но и как этнообразующей и этносохраняющей отрасли. Также должна быть законодательно закреплена возможность делегировать на местный уровень исполнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере сельскохозяйственного производства. Кроме того, необходимо содействовать внедрению новых технологий для обеспечения деятельности оленеводов (один из примеров — внедрение систем мониторинга за передвижением оленьих стад, современных средств связи, систем обеспечения жизнедеятельности и так далее), для получения высококачественной продукции оленеводства и расширения рынков сбыта с вовлечением рыночных механизмов. Важно привлечение научного сообщества в целях улучшения экономического, экологического, социального потенциала северного оленеводства, а не только для изучения и написания социальных отчетов о положении дел в отрасли.

Парламентарии Северо-Запада России обращают серьезное внимание на северное оленеводство: решено возобновить работу над проектом федерального закона об оленеводстве. Работа по его подготовке была поручена Постоянному комитету по делам Севера и малочисленных народов Парламентской ассоциации Северо-Запада России (ПАСЗР). В марте 2012 года в г. Архангельске на совместном заседании постоянных комитетов ПАСЗР по делам Севера и малочисленных народов и по вопросам агропромышленного комплекса были рассмотрены все поступившие предложения и замечания. По результатам обсуждения было принято решение взять за основу проект федерального закона "О государственной поддержке северного оленеводства". Кроме того, для подготовки законопроекта было решено создать рабочую группу, в состав которой вошли члены 2 постоянных комитетов ПАСЗР, представители от Законодательного Собрания Красноярского края, Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. По результатам деятельности рабочей группы был подготовлен проект федерального закона, в котором учтены поступившие от ее членов предложения и замечания.

На 42-й конференции ПАСЗР, прошедшей в г. Калининграде в июне 2012 года, был поддержан подготовленный проект федерального закона "О северном оленеводстве" с учетом дальнейшего согласования и доработки посту-

пивших предложений и замечаний. Важно отметить, что необходимость принятия данного федерального закона была поддержана Парламентской Ассоциацией "Дальний Восток и Забайкалье". И уже можно сказать, что 21 регион Российской Федерации считает необходимым принятие федерального закона о северном оленеводстве.

Предлагаемый проект федерального закона позволит установить правовые, экономические и социальные гарантии развития северного оленеводства, а также определить основные цели, принципы, направления, виды и формы его государственной поддержки. В статье 2 законопроекта содержатся определения таких терминов, как "северное оленеводство", "продукция северного оленеводства", "олeneвод", "фактория", которые широко используются в действующем законодательстве, но до сих пор не имеют юридического определения. Законом определяются цели и принципы государственной поддержки оленеводства, ее виды и формы, а также условия предоставления. Предполагается, что финансовая поддержка северного оленеводства будет осуществляться для комплексного решения следующих задач:

1) образование и устойчивое функционирование факторий, создание цехов по первичной и глубокой переработке продукции оленеводства, в том числе с использованием современных технологий;

2) страхование домашних северных оленей и компенсация части затрат субъектов государственной поддержки северного оленеводства на страхование по договорам страхования, заключенным со страховыми организациями;

3) развитие племенного оленеводства;

4) ветеринарное обеспечение северного оленеводства;

5) обеспечение охраны оленьих пастбищ от пожаров, других стихийных бедствий и негативного техногенного воздействия с учетом потребностей традиционной системы оленеводства;

6) защита домашних оленей от нападения хищных зверей, в том числе путем приобретения в соответствии с Федеральным законом "Об оружии" оленеводческими хозяйствами огнестрельного оружия и боеприпасов к нему;

7) развитие системы сбыта продукции северного оленеводства путем размещения государственных заказов на поставки продукции северного оленеводства у субъектов государственной поддержки северного оленеводства;

8) предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям на содержание поголовья северных оленей; ряд других направлений.

Принятие федерального закона о северном оленеводстве логически завершит формирование единого правового поля в сфере эффективной защиты одного из видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов — северного оленеводства, являющегося основой сохранения традиционного образа жизни и культуры этих народов, а также будет способствовать дальнейшему развитию законодательства субъектов Российской Федерации.