

Нечаева Наталья Валерьевна

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА ЗАЩИТУ ИСКОННОЙ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ

Статья посвящена правовым вопросам осуществления хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов в аспекте обеспечения реализации прав данных народов на защиту их исконной среды обитания. В статье содержится характеристика нормативных правовых актов, устанавливающих права коренных малочисленных народов на защиту их исконной среды обитания и порядок их реализации, выявляются пробелы в действующем законодательстве РФ в данной области, а также приводятся предложения по его совершенствованию в части установления условий допуска промышленных компаний к освоению земель в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов и порядка осуществления недроразработки.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2013/9-2/28.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2013. № 9 (35): в 2-х ч. Ч. II. С. 114-117. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2013/9-2/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 342.4

Юридические науки

Статья посвящена правовым вопросам осуществления хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов в аспекте обеспечения реализации прав данных народов на защиту их исконной среды обитания. В статье содержится характеристика нормативных правовых актов, устанавливающих права коренных малочисленных народов на защиту их исконной среды обитания и порядок их реализации, выявляются пробелы в действующем законодательстве РФ в данной области, а также приводятся предложения по его совершенствованию в части установления условий допуска промышленных компаний к освоению земель в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов и порядка осуществления недроразработки.

Ключевые слова и фразы: места традиционного проживания коренных малочисленных народов; защита исконной среды обитания; недроразработки; экологическая и этнологическая экспертизы.

Нечаева Наталья Валерьевна*Пермский государственный национальный исследовательский университет**nечаeva_n_v@mail.ru***ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА ЗАЩИТУ ИСКОННОЙ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ[©]**

Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации (далее – конституция РФ), земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории [2]. Земля для коренных малочисленных народов является не просто объектом владения и средством производства, а воспринимается как нечто основополагающее для их существования, отраженное в верованиях, традициях и культуре, то есть обеспечение свободного доступа к землям в местах традиционного проживания данных народов представляет собой одно из главных условий сохранения их самобытности.

Места традиционного проживания коренных малочисленных народов чаще всего богаты нефтью, газом и другими природными ископаемыми, поэтому являются объектом интенсивной недроразработки и строительства нефтепроводов и газопроводов, что негативно сказывается на состоянии здоровья коренных жителей. Например, наблюдается крайне неблагоприятная ситуация с питьевой водой в Республике Саха, качество которой ежегодно ухудшается. Особенно сложная ситуация в данной сфере складывается на реке Лена, в водах которой широко распространены патогенные вирусы [1].

В связи с вышеуказанными обстоятельствами особую актуальность приобрели вопросы загрязнения окружающей среды в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов и обеспечения их прав на защиту исконной среды обитания. Данные проблемы требуют незамедлительного разрешения в целях сохранения уникальных этнических общностей.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона Российской Федерации от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – закон № 82-ФЗ), коренные малочисленные народы наделяются следующими правами в области защиты исконной среды их обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов:

- правом безвозмездного пользования и осуществления контроля порядка пользования землей и природными ископаемыми в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- правом участия в осуществлении контроля за соблюдением законодательства РФ в области охраны окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- правом получения от государственных органов власти и иных лиц и организаций материальных и финансовых средств для социально-экономического и культурного развития, а также защиты традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов данных народов;
- правом участия в проведении этнологических и экологических экспертиз программ освоения природных ресурсов и защиты окружающей среды в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- правом на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности и физическими лицами [3].

При этом конкретные правовые нормы, направленные на реализацию указанных прав коренных малочисленных народов, в настоящее время в самом законе № 82-ФЗ и ином законодательстве РФ отсутствуют. В частности, не устанавливается порядок оценки воздействия объектов промышленного освоения на земли в местах проживания коренных малочисленных народов на качество природной среды и механизмы возмещения наносимого вреда.

Следует также обратить особое внимание на то, что механизмы реализации прав коренных малочисленных народов на участие в проведении этнологической и экологической экспертиз также отсутствуют. Особенности осуществления экологической экспертизы, под которой понимается установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы, устанавливаются Федеральным законом Российской Федерации от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [7]. При этом обязательности проведения экологической экспертизы при осуществлении освоения территорий, на которых коренные малочисленные народы проживают испокон веков, не устанавливается.

Законодательное регулирование этнологической экспертизы ограничивается установлением определения данного понятия (ст. 1 закона № 82-ФЗ): этнологическая экспертиза – научное исследование влияния изменений исконной среды обитания коренных малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса.

Невозможность проведения экологической и этнологической экспертиз при освоении земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в силу отсутствия соответствующей нормативной базы является существенным недостатком действующего законодательства РФ, поскольку проведение указанных экспертиз может стать действительной гарантией соблюдения прав и интересов коренных народов.

Порядок реализации коренными малочисленными народами их прав в области защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов на уровне регионального законодательства РФ также урегулирован недостаточно: из 27 субъектов РФ, где проживают коренные малочисленные народы, только пятью приняты специальные нормативные акты в данной сфере. Например, закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2005 «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих традиционные виды хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» [4], закон Сахалинской области от 04.07.2006 «О правовых гарантиях защиты исконной среды обитания, традиционных хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» [6], закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18.04.1996 «О недропользовании» [5].

Все вышеизложенное приводит к невозможности реализации коренными малочисленными народами предоставленных им законодательством РФ прав в области защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, являющихся жизненно важными для данной группы населения. Следовательно, представляется необходимым разработка конкретных механизмов реализации прав коренных малочисленных народов в указанной сфере.

Прежде всего, следует обратиться к проблеме определения четкого порядка взаимодействия коренных малочисленных народов и промышленных компаний, осуществляющих разработку земель в местах проживания данных народов.

Большинство промышленных компаний, осуществляющих разработку территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в силу отсутствия законодательно установленных обязанностей не предпринимают никаких действий, направленных на снижение негативного воздействия на природную среду и улучшение жизни коренных жителей.

Однако необходимо отметить, что определенный положительный опыт взаимодействия промышленных компаний и коренных малочисленных народов в России имеется. Данными компаниями добровольно осуществляются конкретные меры поддержки коренного населения. Положительные результаты подобных взаимоотношений целесообразно использовать при решении вопросов определения конкретного порядка допуска данных компаний к освоению природных ресурсов.

Так, например, показательным является опыт построения отношений между дочерним обществом ОАО «Газпром» – ООО «Ямбурггаздобыча» и коренными малочисленными народами Тазовского и Надымского районов Ямало-Ненецкого автономного округа. В рамках заключенных между Администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа и ОАО «Газпром» соглашений, а также специального соглашения между ООО «Ямбурггаздобыча» и Администрацией Тазовского района, ООО «Ямбурггаздобыча» осуществляется конкретная адресная помощь коренным малочисленным народам данного района. За счет средств ООО «Ямбурггаздобыча» проводятся мероприятия, направленные на снижение техногенного воздействия на окружающую природную среду и улучшение положения данных народов, в частности, были построены школы, госпиталь, коренные жители района были обеспечены бесплатной медицинской помощью.

В настоящее время заключены также соглашения о социально-экономической помощи между общинами коренных малочисленных народов и оленеводческими хозяйствами Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов с компаниями «Северное сияние», «Лукойл-Коми», «Лукойл-Западная Сибирь», трехсторонние соглашения о сотрудничестве между органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа, организацией коренных малочисленных народов «Ямал-потомкам!» и компаниями «Газпром», НОВАТЭК, Роснефть, ТНК ВР [8].

Кроме того, разработка предложений по совершенствованию законодательства РФ в области определения порядка построения взаимоотношений между коренными малочисленными народами и промышленными компаниями, осуществляющими разработку земель в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности, не представляется возможной без обращения к зарубежному опыту.

Законодательством зарубежных стран предусматриваются определенные гарантии обеспечения прав коренных народов на сохранение природной среды обитания в местах их традиционного проживания, которые частично финансируются промышленными компаниями, осуществляющими недроразработку. Правоотношения между коренным населением и промышленными компаниями, осуществляющими разработку земель в местах их традиционного проживания, в основном построены на основе заключаемых между ними соглашений.

Так, например, итоговым соглашением 1984 года, заключенным между правительством Канады и п. Инувик, предусматривалась финансовая компенсация в размере 152 млн долларов и единовременную выплату в размере 10 млн. долларов на социальное обеспечение коренного населения. По указанному соглашению в юрисдикцию коренного народа интуйвалуиты была передана территория около 350 тыс. кв. миль, в рамках которой выделялись участки с правом собственности на недра, участки с правом собственности только на поверхностные ресурсы, три национальных парка. Размер выделяемой по данному соглашению земельных участков определялся из расчета 18 кв. миль на одного коренного жителя [9].

Право приоритетного пользования природными ресурсами на указанных территориях принадлежит коренному населению. Соглашением предусматриваются особые правила входа и доступа на данные территории иных субъектов. Допускается возможность освоения данных территорий нефтегазовыми компаниями при условии предоставления коренному населению должной компенсации в денежной или иной форме. Нефтегазовыми компаниями и коренными жителями заключаются два вида договоров: договор об использовании поверхностного слоя земель, соглашение об использовании недр. При этом соглашением устанавливается, что определенные земли (около 12% от всего количестве земель) не подлежат разработке. Кроме того, соглашением предусматривалась возможность получения коренными жителями компенсации за ущерб, нанесенный окружающей природной среде.

Таким образом, с учетом анализа действующего законодательства РФ и зарубежных стран в области обеспечения прав коренных малочисленных народов на защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, промыслов и хозяйствования, а также опыта построений взаимоотношений между данными народами и промышленными компаниями считаем необходимым закрепить на уровне федерального закона следующее.

Промышленные компании, имеющие намерение осуществлять недроразработку в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, должны обратиться в органы государственной власти субъектов РФ с соответствующим заявлением. К заявлению компаниям необходимо приложить проект освоения территорий, который должен содержать детальное описание мероприятий, планируемых к проведению, объемов и сроки добычи природных ресурсов и иные сведения, касающиеся разработки земель.

Основополагающим условием допуска промышленных компаний для разработки земли в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов должно стать проведение экологической и этнологической экспертиз представленных проектов освоения территорий.

Обязательным условием их проведения должно быть установление минимального количества представителей от общины коренных малочисленных народов в комиссии, осуществляющие проведение данных экспертиз. Альтернативным вариантом обеспечения участия коренных малочисленных народов в проведении экспертиз является возможность представления общинами данных народов своего заключения по вопросам оценки предполагаемого вреда, наносимого природной среде конкретной деятельностью промышленной компании, и обязательного учета данного заключения комиссией. Получение отрицательного заключения общины коренных малочисленных народов должно рассматриваться в качестве основания для принятия комиссией решения о невозможности осуществления планируемой деятельности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

В заключении комиссии должны быть указаны конкретные предполагаемые последствия освоения земель и перечень минимальных обязательных мероприятий дополнительных мер, направленных на восстановление окружающей природной среды, которые необходимо осуществить силами и средствами компаний.

После получения положительного заключения этнологической и экологической экспертиз необходимо предусмотреть обязанности заключения трехсторонних соглашений между компаниями, осуществляющими разработку земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, органами государственной власти субъекта РФ или органами местного самоуправления и общинами коренных малочисленных народов, представляющих общие интересы всего коренного населения, проживающего на определенной территории.

В соглашениях могут быть предусмотрены меры, направленные на обеспечение социально-экономического развития коренных малочисленных народов, проживающих на данных территориях. При этом установление обязанности осуществления указанных мероприятий за счет средств и силами компаний, осуществляющих недроразработку, не является допустимым ввиду следующего.

В настоящее время деятельность промышленных компаний, осуществляющих разработку земель на территориях исконного проживания коренных малочисленных народов, облагается существенными налогами, денежные средства от которых зачастую не возвращаются в регионы и не используются на обеспечение интересов коренных малочисленных народов. Например, по данным представителей ОАО «Газпром», 95,6% налогов, уплачиваемых недропользователями, уходит в федеральный бюджет, 4,3% – в региональный, и только чуть более 0,1% – в местный. Налог на добычу природного газа полностью поступает в федеральный бюджет. ООО «Ямбурггаздобыча» ежегодно оплачивает налог за добычу природного газа в размере порядка 35 млрд руб. При этом денежные средства от поступивших в федеральный бюджет налогов на добычу природных ископаемых практически не выделяются регионам и муниципальным образованиям, соответственно,

на финансирование мероприятий по улучшению социального и экономического положения коренных малочисленных народов. Так, например, в 2005 г. Ямало-Ненецким автономным округом в федеральный бюджет было перечислено 211 млрд рублей, но было в итоге получено в 259 раз меньше.

Следует согласиться с председателем Комитета по делам севера и малочисленных народов Совета Федерации РФ Г. Олейником, который в одном из интервью утверждал, что «всю ответственность за коренные малочисленные народы в соответствии с Конституцией РФ несет государство». По его мнению, спасение народов не относится к функции бизнеса и должно осуществляться государством [8].

В зарубежных странах забота о благополучии коренных народов осуществляется государством. Так, например, в Канаде коренные народы финансируются государством на основании заключенных с общинами данных народов соглашений ввиду необходимости разрешения вопросов, касающихся земельных притязаний коренных жителей, гарантированных Конституцией страны. Ежегодные финансовые отчисления по статье «коренные народы» составляют около 7%, тогда как численность самих коренных народов около 3% от всего населения страны. В США большинство средств, получаемых от платы за пользование природными ресурсами, поступает в бюджет штатов (порядка 35,7%), что является определенной финансовой гарантией обеспечения прав коренных жителей [Там же].

С учетом вышеизложенного наиболее оптимальным, является совершенствование налоговой политики, особенно в отношении регионов. Целесообразным было бы установление обязательного процента налогов, поступающих в федеральный бюджет от указанных компаний, который следует оставлять в регионах. Органы государственной власти субъектов РФ обязаны направлять указанные денежные средства на финансирование общин коренных малочисленных народов. Федеральные органы государственной власти должны наделяться правом контроля за использованием данных денежных средств. Региональные органы власти следует наделить возможностью либо самостоятельно направлять указанные денежные средства на нужды общин коренных малочисленных народов, либо передавать данные средства в те муниципальные образования, в которых коренные малочисленные народы проживают, для использования данных денежных средств на финансирование мероприятий, направленных на социальное и экономическое обеспечение коренных жителей.

Список литературы

1. **Власова И.** Положение коренных народов Севера [Электронный ресурс]. URL: www.gzt.ru (дата обращения: 10.02.2012).
2. **Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993** // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2009. № 4. Ст. 445.
3. **О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации:** Федеральный закон Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ // Российская газета. 1999. 12 мая.
4. **О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих традиционные виды хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа** [Электронный ресурс]: Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 2005 г. № 114-ЗАО. URL: www.ural-region.net/byamal/positxy/watchkkaa1.htm (дата обращения: 05.07.2013).
5. **О недропользовании** [Электронный ресурс]: Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18 апреля 1999 г. № 15-оз. URL: http://khantymansi.news-city.info/docs/sistemat/dok_leqzbb.htm (дата обращения: 05.07.2013).
6. **О правовых гарантиях защиты исконной среды обитания, традиционного хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области** [Электронный ресурс]: закон Сахалинской области от 04 июля 2006 г. № 72-оз. URL: <http://www.referent.ru/195/10867> (дата обращения: 05.07.2013).
7. **Об экологической экспертизе:** Федеральный закон Российской Федерации от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ // Российская газета. 1995. 30 ноября.
8. **Опыт взаимодействия ООО «Ямбурггаздобыча» с коренными народами Севера»** [Электронный ресурс]. URL: <http://www.yamburg.ru/officially/reports/> (дата обращения: 22.03.2013).
9. **Inuvialuit Final Agreement** [Электронный ресурс]: URL: www.eirb.ca (дата обращения: 01.07.2013).

LEGAL ASPECTS OF IMPLEMENTATION OF INDIGENOUS SMALLER PEOPLES RIGHTS TO PROTECT ABORIGINAL HABITAT

Nechaeva Natal'ya Valer'evna
Perm' State National Research University
nechaeva_n_v@mail.ru

The article is devoted to the legal questions of economic activity implementation in the places of indigenous smaller peoples' traditional residence in the aspect of ensuring the implementation of these peoples' rights to protect their aboriginal habitat. The article contains the description of normative legal acts establishing the rights of indigenous smaller peoples to protect their aboriginal habitat and the order of their implementation, reveals the gaps in the current legislation of the Russian Federation in this sphere, and also provides the suggestions for its improvement in terms of establishing the conditions for industrial companies admission to the development of land in the areas of indigenous smaller peoples' traditional inhabitation, and the order of the implementation of subsoil development.

Key words and phrases: areas of indigenous smaller peoples' traditional inhabitation; protection of aboriginal habitats; subsoil development; ecological and ethnological expertise.