

ВОПРОСЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИИ И ТРАДИЦИОННОЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

© 2011 г. Александр Александрович Транин¹

Краткая аннотация: в статье рассматриваются проблемы правовой охраны Арктической зоны России. Анализируются вопросы экологической безопасности хозяйственной деятельности в этой зоне в связи с осуществлением традиционного природопользования коренных малочисленных народов; говорится о возможных перспективах развития законодательства в данной сфере.

Annotation: problems of legal protection of the Arctic zone of Russia are investigated. Questions of ecological safety of economic activities in this zone in connection with realization of traditional nature use in the small indigenous peoples are analyzed; possible prospects of development of the legislation in the given sphere are considered.

Ключевые слова: традиционное природопользование, экологическая безопасность, Арктическая зона, коренные малочисленные народы, хозяйственная деятельность.

Key words: traditional nature use, ecological safety, the Arctic zone, the small indigenous peoples, economic activities.

Сегодня уже очевидно, что в последующие годы и на перспективу экономика Севера останется предопределяющим фактором развития страны. В северных районах предполагается осуществить крупнейшие государственные проекты по добыче природных ресурсов и промышленному освоению новых территорий. Нефте- и газодобывающие компании в ближайшие годы будут наращивать свое присутствие именно в арктических и северных районах.

Вместе с тем глобальное потепление и вызываемые им изменения, а также активная техногенная деятельность, протаивание вечномёрзлых грунтов в местах размещения существующих, строящихся и проектируемых объектов могут привести к массовым затоплениям и подтоплениям территорий подземных помещений этих объектов, повреждением и разрушениям зданий и сооружений, нефте- и газопроводов, автомобильных и железных дорог, аэродромов и вертолетных площадок и к другим непредвидимым отрицательным последствиям.

Организация защиты населения этих районов от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера имеет свою специфику, обусловленную преобладанием в течение года

низких температур, сильных ветров, наличием продолжительного и мощного снежного покрова, вечномёрзлых грунтов и территорий традиционного природопользования, длительным отсутствием солнечного света, недостатком усовершенствованных дорог, низкой плотностью и кочевым образом жизни коренного населения, сезонным завозом материально-технических ресурсов и средств обеспечения, а также рядом других факторов².

В соответствии с диагностическим анализом, проведенным в рамках Стратегической программы действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации, подготовленной согласно проекту Программы ООН по окружающей среде, основными факторами, влияющими на состояние окружающей среды в северных районах, являются: наличие значительного количества локальных “горячих точек”, обусловленных прошлой и текущей хозяйственной деятельностью, где уровни загрязнения окружающей среды существенно превышают допустимые нормы; прогрессирующее загрязнение и деградация хрупких арктических экосистем в условиях усиливающейся антропогенной нагрузки, в том числе за счет поступления загрязняющих веществ в результате трансграничного переноса;

¹ Старший научный сотрудник сектора эколого-правовых исследований Института государства и права РАН, кандидат юридических наук (E-mail: iggran@iggran.ru; тел.: (495) 691-38-27).

² См.: стенограмма “круглого стола” Совета Федерации РФ “О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации”. 19 июня 2008 г. М., 2008. С. 5.

крайняя замедленность восстановительных процессов в нарушенных арктических экосистемах; ухудшение состояния среды обитания коренного населения, включая малочисленные народы; высокие экологические риски при освоении труднодоступных природных ресурсов и территорий, выполнение транспортных операций и реализация высокотехнологичных и энергоемких проектов; увеличение природно-техногенных рисков и ущерба в условиях возникновения и развития опасных гидрометеорологических, мерзлотгеоморфологических, ледовых и других неблагоприятных природных процессов и явлений, связанных с изменениями климата.

Исходя из положений Конституции РФ, Экологической доктрины РФ, ряда международно-правовых актов и других документов, затрагивающих вопросы прав коренных малочисленных народов, возможности и пути решения этих проблем рассматривались в рамках ряда документов стратегического планирования, в том числе касающихся социально-экономического развития северных регионов. Однако эффективность принимаемых на правительственном уровне решений до последних лет оставалась низкой³.

На современном этапе наибольшую лепту в сложную ситуацию на северных территориях в последние годы вносит расширяющееся широко-масштабное промышленное освоение этих территорий со всеми вытекающими негативными последствиями. В Рекомендации “круглого стола” Совета Федерации от 27 ноября 2008 г. отмечено, что увеличение объемов по разведке и добыче углеродного сырья в Арктике повышает вероятность разливов нефти как при транспортировке, так и при хранении. В неудовлетворительном состоянии находятся многие поисково-разведочные скважины. Частичное обследование только законсервированных скважин показало, что из-за длительного простоя в них происходят необратимые процессы разрушения и, как следствие, возможно появление открытых газонефтяных фонтанов, разливов, последствия которых для окружающей среды могут быть катастрофическими⁴.

Увеличивающиеся объемы транспортировки нефти обуславливают повышенный риск загрязнения земли и воды нефтепродуктами от возможных аварий, большая часть которых связана именно с загрязнением водной среды, что нано-

сит невосполнимый ущерб природе и представляет серьезную опасность для безопасности человека.

Несмотря на то что ежегодно разрабатываются меры по предотвращению аварий и других чрезвычайных ситуаций путем повышения технологической безопасности производственных процессов, надежности оборудования, обновления производственных фондов, совершенствования систем технологического контроля и диагностики, уровень частоты возникновения чрезвычайных ситуаций, угрожающих жизни людей (по данным МЧС России), в Российской Федерации от 10 до 100 раз выше, чем в экономически развитых странах.

В целом все процессы возможных чрезвычайных ситуаций, техногенных аварий и катастроф в Арктическом регионе в условиях низких температур с учетом природно-климатических условий имеют свои специфические особенности, которые должны учитываться в законодательной и практической деятельности органов законодательной и исполнительной власти, спасательных организаций, хозяйственных подразделений⁵.

Во многих случаях очевидно, что ущерб, наносимый уязвимой природной среде традиционной и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Арктической зоны, не адекватен ни штрафным санкциям, ни возмещению ущерба, ни компенсациям, заложенным в отечественном законодательстве. Деграция северных территорий уже не только сейчас причиняет значительный экономический ущерб и еще более значительный – ожидаемый в будущем, но и сопровождается трудно поддающимся учету по масштабам и последствиям экологическими катаклизмами, такими как загрязнение крайне дефицитных пресных подземных вод, для восстановления естественного качества которых требуются многие десятилетия, интенсивное выделение в атмосферу парниковых газов при таянии многомерзлых пород.

Как уже отмечалось, основными факторами и опасностями природно-техногенного характера, влияющими на снижение безопасности жизнедеятельности народов Севера, являются глобальное потепление климата, нарушение и загрязнение природной среды в результате антропогенной деятельности и возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. И потерпевшей стороной практически всегда оказыва-

³ См.: Стратегическая программа действий по охране окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. М., 2009. С. 5, 6.

⁴ См.: Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Вып. 9. М., 2009. С. 157.

⁵ См.: Проблемы Севера и Арктики Российской Федерации. Вып. 9. М., 2009. С. 40.

ются коренные малочисленные народы, которые испытывают на себе серьезный экологический прессинг из-за загрязнения и нарушений природной среды.

Если говорить в целом о проблемах законодательного обеспечения комплексной безопасности населения (особенно коренных малочисленных народов) северных регионов, то приходится констатировать, что, несмотря на довольно обширный блок законов, регламентирующих отношения в области обеспечения комплексной безопасности населения страны (“О чрезвычайном положении”, “О военном положении”, “О гражданской обороне”, “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”, “О пожарной безопасности”, “О промышленной безопасности опасных производственных объектов”, “О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения” и др.), то в указанных правовых актах, однако, не предусмотрены правовые нормы, касающиеся обеспечения безопасности населения северных регионов России. Заметим, что организация защиты населения этих регионов от чрезвычайных ситуаций имеет существенную специфику, о которой говорилось выше.

Конечно, для “форсмажорных” ситуаций (стихийные бедствия, наводнения, пожары) какая-либо правовая и организационная “страховка” существует. Но при чрезвычайных ситуациях техногенного характера – все гораздо сложнее. В силу значительной протяженности магистральных газонефтепроводов, разнообразия природных условий, в которых ведутся добыча и транспортировка, стационарные объекты добычи подвержены непосредственному воздействию практически всех известных типов опасных геологических, гидрологических процессов и метеорологических явлений. Для обеспечения промышленной и экологической безопасности трубопроводного транспорта предусматривается комплекс природоохранных и технических мероприятий.

Во исполнение Федерального закона “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” от 21 декабря 1994 г.⁶ и в соответствии с постановлением Правительства РФ “О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов” от 21 августа 2000 г.⁷ трубопроводные предприятия разрабатывают и согласовывают с надзорными органами

планы по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов. Разработка данных планов проводится на основании Положения по организации ликвидации последствий аварийных и хронических разливов нефти и нефтепродуктов, согласованного с Госгортехнадзором России.

Для обеспечения эффективности мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов Правительство РФ постановлением от 15 апреля 2002 г.⁸ утвердило Правила организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и рекомендовало органам исполнительной власти субъектов РФ создавать реестры загрязненных нефтью и нефтепродуктами территорий и водных объектов с целью определения размеров ущерба и потенциальной опасности этих загрязнений для населения и окружающей природной среды. По результатам анализа многолетней корпоративной статистики чрезвычайных ситуаций ОАО “Газпром” отмечается, что опасные природные процессы и явления (стихийные бедствия) – основная причина аварий в 7% случаев.

В вопросах предупреждения чрезвычайных ситуаций в Арктическом и северных регионах, создания системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций весьма показательны опыт и практика деятельности ОАО “Газпром”. Задачи по предупреждению аварий и катастроф, а также негативных последствий стихийных бедствий в арктических и северных широтах возложены на корпоративную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (“Газ ЧС”), являющуюся подсистемой корпоративной системы гражданской защиты ОАО “Газпром”. Концепция региональной политики ОАО “Газпром” провозглашает экологическую направленность этой политики, предусматривая создание системы мер по обеспечению экологической безопасности объектов газовой промышленности и проведение комплекса мероприятий по снижению техногенного воздействия на окружающую среду и население, а также участие в восстановлении в северных регионах традиционной среды обитания коренных малочисленных народов Севера. Кстати, это указано в ст. 3 Устава ОАО “Газпром”: “Общество обеспечивает: разработку и проведение мероприятий, направленных на

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.

⁹ См.: Материалы “круглого стола” Совета Федерации РФ “О комплексном подходе к вопросам обеспечения безопасности населения в северных регионах Российской Федерации”. 19 июня 2008 г. С. 93–96.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

охрану окружающей среды, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей”. Это находит отражение и в основных направлениях экологической политики ОАО “Газпром”: сохранение природной среды в зоне размещения объектов газовой промышленности, разумное и рациональное использование природных ресурсов. Для реализации этой политики ОАО “Газпром” обязуется: сохранять совместно с субъектами РФ этнические сообщества и развивать традиционные формы трудовой и культурной деятельности коренных народов Севера, проживающих в местах интенсивной деятельности ОАО “Газпром” и его дочерних обществ, и др.

В данной связи, возвращаясь к дальнейшему развитию законодательства, отметим, что промышленная экспансия, основательно затронув права коренных малочисленных народов, значительно сузила территории их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, не только усилив антропогенное воздействие добывающих компаний на уязвимую экосистему Севера, но и создал множество конфликтных ситуаций во взаимоотношениях с аборигенным населением¹⁰.

Поиски путей решения этих проблем привели отечественного законодателя к созданию своеобразной категории особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ). С принятием Федерального закона “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г.¹¹ одна из старейших областей экологического права – ООПТ обогатилась еще одной новой категорией –

территории традиционного природопользования (ТТП).

Смысл названного Закона заключается не только в регулировании прав природопользователей, но и в охране обеспечивающей эту деятельность природной среды. В данном случае, как представляется, вполне возможна интеграция концепций ТТП и ООПТ. Для российского Севера адекватными его социальной структуре являются такие формы ООПТ, которые совмещают охрану биоразнообразия с соблюдением интересов и прав коренного населения.

Поэтому создание ТТП как особо охраняемой природной территории со специфическими целями в принципе должно способствовать решению двойной задачи – сохранению природного разнообразия и созданию определенных условий для жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. Однако следует подчеркнуть, что этот процесс проходит в весьма сложных условиях: с одной стороны, северные территории – это плацдарм для развития отечественной экономики, с другой – эти территории – хрупкая северная экосистема и территории *традиционного обитания и традиционной хозяйственной деятельности* коренных малочисленных народов.

В этой связи логичными и оправданными являются усилия государства в попытках поддержать и сохранить определенную гармонию во взаимоотношениях государства и этих народов. По нашему мнению, целесообразно придание территориям традиционного природопользования статуса *особо охраняемых природных территорий*, поскольку исторически статус и режим этих территорий проверены многолетней практикой. Кроме того, поиски оптимальных решений в сохранении природной среды северных территорий поневоле ориентируют на расширение сети ООПТ, особенно в указанных регионах, в том числе и в целях создания экологической безопасности населения от техногенного воздействия хозяйственной деятельности.

Понятно, что в современных условиях либерализации и регионализации экономического развития, роста общественного сознания и индивидуальной социальной активности промышленная экспансия входит в определенное противоречие с интересами отдельных групп населения, в частности коренных малочисленных народов. На фоне интенсивного хозяйственного использования природных ресурсов создание необходимых условий для сохранения и жизнеобеспечения коренных народов становится одной из важнейших задач. Именно этим во многом объясняется появ-

¹⁰ Вопросам прав коренных малочисленных народов Севера посвящен целый ряд работ, в том числе: *Кряжков В.А.* Право пользования землей и сопряженные с ним права коренных малочисленных народов Севера (Конституционно-правовые проблемы) // *Гос. и право.* 2008. № 12; *Его же.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010; *Олейник Г.Д.* Формировать законодательство с учетом северной специфики. Проблемы Севера и Арктики РФ. Научно-информационный бюллетень. Вып. 9. М., 2009; *Сиваков Д.О.* Российская Арктика: способы правовой защиты // Там же; *Тихков А.А.* Судьба российского законодательства по защите прав коренных малочисленных народов Севера. Комментарии у разбитого корыта // <http://www.biodat.ru/dok/lib/tichkov/htm>; *Трапин А.А.* Традиционное природопользование коренных малочисленных народов российского Севера: Проблемы и перспективы // На сайте Института государства и права РАН: <http://www.igpran.ru> (2010) и др.

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

ление Федерального закона о территориях традиционного природопользования.

Вместе с тем придание данным территориям статуса *особо охраняемых природных территорий* повышает их значение и предполагает разработку соответствующего арсенала их правовой защиты. И здесь следует отметить важную особенность: ТТП – это не только особо охраняемая природная территория в ее изначальном понимании, но и территория, на которой коренные малочисленные народы осуществляют традиционные виды хозяйственной деятельности.

В указанном случае речь идет о несколько иной хозяйственной деятельности – об исторически сложившемся неистощительном природопользовании коренных малочисленных народов.

Таким образом, эта своеобразная категория ООПТ призвана сохранить коренные малочисленные народы и их общины, традиционный образ жизни и хозяйствования в особых территориальных и правовых рамках. Это зафиксировано и в понятийном аппарате закона: “ТТП – особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни” (ст. 1).

Особенностью, сближающей ТТП с другими особо охраняемыми природными территориями, является зонирование. Согласно ст. 10 на ТТП могут выделяться следующие их части: “поселения, в том числе поселения, имеющие временный характер и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников и рыболовов; участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акватории моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений; объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронения предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую и религиозную ценность; иные территории ТТП, предусмотренные законодательством РФ, законодательством субъектов РФ”.

Кстати, в законодательстве субъектов РФ это зонирование дополняется и другими составными частями. Так, в ст. 12 Закона Республики Саха (Якутия) “О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)” от 13 июля

2006 г. – указаны “места обитания редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, водоохранных и нерестоохраняемых зон рек”. В законе Ханты-Мансийского АО – Югры “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения” от 28 декабря 2006 г. видовые характеристики функциональных зон ТТП звучат по всем канонам Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях” от 19 апреля 1995 г.: “зона строгого охранного режима, зона охранных режимов, зона ограниченного хозяйственного использования”.

Вместе с тем, если следовать логике Федерального закона “Об особо охраняемых природных территориях”, необходимо, на наш взгляд, обеспечить правовой режим ТТП нормами, исключая или существенно ограничивающими использование земельных участков на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для изыскательских работ или их изъятие для государственных и муниципальных нужд. Иными словами, приблизить, насколько это возможно, уже известные режимные рамки отдельных ООПТ к рассматриваемым территориям традиционного природопользования. Дифференцированные режимы отдельных категорий ООПТ в известной степени позволяют найти приемлемый выход в создании некоего комбинированного режима и для ТТП, отвечающего целям и задачам этой новой категории охраняемых территорий (например, в зонировании ТТП; в более развернутом перечне запрещенной, допустимой и разрешенной деятельности в границах ТТП и др.).

Определенные возможности представляет также арсенал различных защитных и охранных зон, округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности, созданных в соответствии с законами “Об охране окружающей среды”, “Об объектах культурного наследия народов Российской Федерации”, “О природных лечебных ресурсах и лечебно-оздоровительных местностях” и др., которые служат примером законодательных возможностей установления “особого экологического режима” для территорий, на которых требуется ограничение хозяйственной деятельности по экологическим критериям. Текущая практика показывает многообразие этой категории охраняемых природных территорий и территориальной регламентации хозяйственной деятельности в различных регионах России. В вышеперечисленных законах предусматриваются соответствующие нормы, в которых оговариваются порядок установления и

режимы конкретных защитных и охранных зон и округов с регулируемым режимом хозяйственной деятельности (запрещение деятельности, оказывающей негативное воздействие на природные комплексы). Конкретизация и особенности ограничений хозяйственной деятельности определяются индивидуальными положениями по каждому объекту.

Так, например, в соответствии с Положением о зонах с ограниченной хозяйственной деятельностью на территории Ненецкого АО большая часть округа: полуостров Канин, междуречье Индиги и Печоры, Колгуев, Вайгач, Югорский полуостров и др., – была объявлена “зоной ограниченной хозяйственной деятельности”. На них установлен режим, “запрещающий изыскательские работы и разработку полезных ископаемых; строительство зданий и сооружений, дорог, трубопроводов и пр., не связанных с обеспечением разрешенных видов деятельности; загрязнение почв и водоемов ядохимикатами, нефтепродуктами, отходами и др.”¹²

Ряд норм рассмотренных выше природоохранных законов предусматривает соответствующую возможность для создания гибкой конструкции правового режима ТТП, корреспондирующую целям и задачам этой категории охраняемых территорий.

Правовой режим каждой ТТП должен определяться, исходя из конкретных условий: географического положения, экологических особенностей территории, освоенности, уязвимости и т.д. Тем не менее, некоторые общие и наиболее существенные элементы правового режима должны быть четко установлены и не вызывать споров и различных толкований.

Наиболее важным и сложным является уточнение параметров допустимой и запрещенной деятельности на ТТП. В Федеральном законе “О территориях традиционного природопользования” этому посвящены три статьи (12, 13, 14), и, как представляется, законодатель изложил их довольно скупо. Так, ст. 12 указанного Закона допускает “изъятия земельных участков и обособленных природных ресурсов, находящихся в пределах границ ТТП, для государственных или муниципальных нужд”, что в принципе отсутствует в правовых режимах многих категорий ООПТ. Как известно, государственные нужды могут быть различными, в том числе и существенным образом отражаться на экологическом состоянии ТТП.

Статья 13 допускает “использование природных ресурсов, находящихся на ТТП, не только для лиц, относящихся к малочисленным народам, но и лиц, которые таковыми не являются, но постоянно проживают на ТТП”. Более того, как уже отмечалось, в пределах границ ТТП для обеспечения проходов, проездов, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также для других нужд (?) могут устанавливаться сервитуты, если это не нарушает правовой режим ТТП. Но, кстати, именно это в большинстве своем и нарушает правовой режим ТТП. А что же в таком случае запрещается? И как в целом соотносятся ТТП и ООПТ в области запретов различной деятельности в соответствии с Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”, где каждая особо охраняемая территория обеспечена необходимым перечнем запрещенных видов деятельности на своей территории? Видимо, целесообразно это сделать и для ТТП. И такая возможность имеется: например, путем экстраполяции некоторых элементов режима существующих ООПТ. Пункт 2 ст. 15 Федерального закона об ООПТ, относящийся к национальным паркам, мог бы с некоторой корректировкой стать основанием для создания гибкого скользящего режима ТТП с учетом величины и природных особенностей этих территорий.

Так, например, среди видов запрещенной хозяйственной деятельности на ТТП, характерных для многих ООПТ, в частности наиболее подробно изложенных в п. 2 ст. 15, касающихся национальных парков, могли бы быть следующие виды: “разведка и разработка полезных ископаемых промышленного характера”; “деятельность, влекущая за собой изменение гидрологического режима”; “строительство магистральных дорог, трубопроводов, а также строительство и эксплуатация хозяйственных и жилых объектов, не относящихся к традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и не отвечающих целям и задачам ТТП”; “рубки главного пользования, проходные рубки”, а также любая иная деятельность, влекущая за собой вред экологической и культурной ценности ТТП. Этот перечень мог бы быть дополнен применительно к конкретным территориям, исходя из географических и экологических условий.

В проекте федерального закона РФ “О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации” осуществляется попытка более широкого взгляда на рассматриваемые проблемы.

¹² См.: Гафина Л.М. Проблемы правовой охраны ландшафтного разнообразия в Российской Федерации. Димитровград, 2008. С. 155–157.

В частности, п. 2 ст. 12 гласит, что “на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, иных территориях, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни традиционного природопользования, **не допускается** хозяйственная и иная деятельность, не являющаяся традиционной хозяйственной деятельностью, если она оказывает негативное воздействие на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование”. Кроме того, “природопользование, хозяйственная и иная деятельность, не являющаяся традиционной хозяйственной деятельностью, осуществляемая на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, иных территориях, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования, **может быть ограничена или прекращена** в порядке, предусмотренном настоящим федеральным законом, иными федеральными законами, в случае, если эта деятельность нарушает права и интересы малочисленных народов, наносит существенный вред или создает угрозу нанесения вреда исконной среде обитания, традиционному образу жизни и традиционному природопользованию” (п. 3 ст. 12).

Раскрывая понятие “территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов”, ст. 2 законопроекта гласит, что на этой территории устанавливается **особый режим** хозяйственной деятельности и использования природных ресурсов. Логично предположить, что этот режим включает в себя режимы существующих на этой территории ООПТ и ТТП и иных территорий, обеспечивающих защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования.

Среди принципов, которые законопроектом положены в основу особого режима, главными, на наш взгляд, являются: “**презумпция** потенциальной опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности, не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью малочисленных народов для исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования этих народов”; **гласность** “осуществления любой деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов” (п. 4, 7 ст. 6).

Исходя из указанных принципов, одним из важных правовых инструментов, которые должны обеспечить необходимые условия для создания особого режима, является экологическая (и этнологическая) экспертиза (ст. 14, 15 проекта закона). В Федеральном законе “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г. этнологическая экспертиза рассматривается как “научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса” (ст. 1 и 6). В Федеральном законе “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” 2001 г., к сожалению, вообще нет упоминания об этнологической и экологической экспертизах. Отсутствие подобной превентивной юридической процедуры может существенным образом отразиться как на создании “особого режима”, так и на самих территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Скромное упоминание о праве малочисленных народов и их объединений “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 хозяйственной деятельности малочисленных народов” содержится в п. 6 ст. 8 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”¹³.

Проведение подобных экспертиз чрезвычайно важно, поскольку “перечень и объем ограничений традиционного образа жизни и традиционного природопользования, вызванных осуществлением хозяйственной деятельности, не являющейся традиционной хозяйственной деятельностью, определяется на основании этноэкологической экспертизы” (п. 3-3 ст. 13).

Разумеется, наивно было бы полагать, что дальнейшее интенсивное и экстенсивное промышленное освоение территории коренных малочисленных народов предоставит большой шанс к сохранению этих территорий в их естественном состоянии и, соответственно, традиционного образа жизни, традиционного природопользования и экологической безопасности. К сожалению, следует констатировать трудности адаптации коренных малочисленных народов к изменившимся

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208 (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

социально-экономическим условиям. Более того, принятый в 2001 г. Федеральный закон “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” до сих пор не работает без соответствующих подзаконных нормативных актов, раскрывающих механизм его применения. До сих пор не создано ни одной ТТП федерального значения.

Однако и проект рассматриваемого закона не дает принципиального решения основной проблемы – преодоления противоречий между традиционным природопользованием, традиционными отраслями хозяйствования коренных малочисленных народов и промышленным освоением указанных территорий, сохранением естественной природной среды.

К важнейшим проблемам, требующим безотлагательного решения, относится развитие экономической базы традиционного жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. С развитием промышленного производства в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока связаны отторжение значительных земельных участков под промышленные объекты, нарушение растительного покрова, создание техногенных барьеров на путях сезонных миграций животных, нарушение естественных водотоков, разрушение мест нереста и нагула рыбы и т.п. В результате промышленного освоения нарушился экологический баланс районов проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Подобно “шагреновой коже”, сокращаются исконные территории традиционного природопользования. Непоправимый урон окружающей природной среде наносит загрязнение выбросами и отходами нефтяных и газовых промыслов.

К сожалению, в региональных законодательных актах о территориях традиционного природопользования природоохранительной составляющей при определении ТТП уделялось мало внимания. Выделяемые коренным народам земли рассматривались прежде всего как земли для ведения традиционной хозяйственной деятельности. Соответственно, в этих актах зачастую не предусматривалось норм, направленных на охрану биологического разнообразия данных территорий с участием самих коренных народов или эти нормы были в правовом отношении недостаточны. Такой подход очень скоро дал неблагоприятные результаты. Многие так называемые родовые угодья или их части различными способами ушли под промышленное освоение ресурсов недр.

Опыт последнего десятилетия показал, что природоохранный компонент образования и развития территорий традиционного природопользования на региональном уровне недооценивается, и нужна государственная стратегия как в образовании ТТП, так и в использовании и охране природных ресурсов этих территорий.

Весьма показательна в этом отношении ситуация в Ханты-Мансийском АО. Округ – основной нефтегазоносный район России и один из крупнейших нефтедобывающих регионов мира. Естественно, он является средоточием взаимосвязанных экологических проблем, среди которых общими для многих территорий (в том числе и рассматриваемых нами) являются: сверхинтенсивная эксплуатация природных ресурсов; использование несовершенных технологий добычи, вызывающих нарушение и загрязнение природной среды отходами и активизацию негативных природных процессов; воздействие техногенного загрязнения и нарушений природной среды на функционирование ландшафтов, на состояние флоры и фауны, на условия жизни и деятельности коренных малочисленных народов. Объектами техногенного воздействия становятся практически все элементы природной среды: атмосферный воздух, поверхностные и подземные воды, растительный и почвенный покровы, многолетние мерзлые породы и др.

На территории Ханты-Мансийского АО – Югры из года в год увеличивается количество техногенных объектов. Так, на январь 2007 г. это около 12 000 кустовых площадок, более 96 000 добывающих и нагнетательных скважин, более 24 000 км водоводов и более 40 000 км высоковольтных линий¹⁴. Нефтепромыслы занимают площади в десятки и сотни квадратных километров, тесно связаны между собой различными коммуникациями организаций хозяйств.

Обостряющиеся проблемы коренных малочисленных народов показывают, что уже давно назрела необходимость реформирования и адаптации механизма их государственной поддержки к изменяющимся эколого-экономическим условиям. Одним из важных условий является комплексное совершенствование нормативно-правовой базы, которая должна реально позволить обеспечить правовую защиту исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

¹⁴ См.: Зеленый мир. 2008. № 3, 4. 2008 (Экологическое до-сье. 2008. № 1 (39). С. 27).

Некоторые решения, изложенные в указанном проекте закона “О защите исконной среды обитания, традиционного природопользования коренных малочисленных народов”, вызывают много вопросов. В частности, в чем, по мнению разработчиков законопроекта, заключается “защита исконной среды”, и особенно “территорий традиционного природопользования”? В том, что уже заранее предполагается нарушение этих территорий, поскольку разрабатывается механизм различных компенсаций и возмещения ущерба ТТП.

Действующие федеральные и региональные законы о ТТП провозглашают их, с одной стороны, особо охраняемыми природными территориями, а с другой – уже априори открывают возможность нарушения их целостности. И в данном случае материальный или денежный эквивалент в виде компенсации или возмещения ущерба ни в коей мере не сможет восстановить природного баланса этих территорий (тем более – на Севере), что существенно в будущем ущемит интересы коренного малочисленного населения.

Сравнительно недавно был принят Закон Ненецкого АО “О государственной поддержке традиционных видов хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера на

территории Ненецкого автономного округа” от 28 января 2008 г. Согласно п. 5 ст. 4 этого Закона одним из направлений реализации государственной политики является сохранение среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, в том числе охрана от необоснованного пространственного сокращения.

Научно-технический прогресс и бурное освоение территорий традиционного проживания коренных малочисленных народов достаточно жестко вторгаются в жизнь этих народов, и далеко не всегда процесс адаптации этих народов (и особенно их исконных территорий) происходит болезненно.

В заключение отметим, что основной целью государственной политики в Арктическом регионе должна стать экологически ориентированная перестройка структуры хозяйственного комплекса не столько путем ограничения развития отраслей и размещения производств, создающих повышенные нагрузки на природную среду, сколько путем совершенствования технологических процессов, установления особого режима природопользования, обеспечивающего экологическую безопасность населения – главным образом коренных малочисленных народов.