

УДК 334.021

## ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ОГРАНИЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИЛИ ФАКТОРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА?

**И. М. Потравный**

ФГБОУ ВО Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова (Москва, Российская Федерация)

**В. В. Гассий**

ФГБОУ ВО Кубанский государственный университет (Краснодар, Российская Федерация)

**С. М. Афанасьев**

Правительство Республики Саха (Якутия) (Якутск, Российская Федерация)

Статья поступила в редакцию 12 января 2017 г.

*Рассматриваются вопросы реализации инвестиционных проектов на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера включая районы российской Арктики. Дан анализ территорий традиционного природопользования в Республике Саха (Якутия). Рассматриваются вопросы использования процедуры этнологической экспертизы инвестиционных проектов. Предлагаются меры по компенсации местному населению возможных негативных последствий реализации проектов промышленного освоения на территориях традиционного природопользования. Рассмотрен опыт применения этнологической экспертизы проектов в Республике Саха (Якутия).*

**Ключевые слова:** территории традиционного природопользования, коренные малочисленные народы, Арктика, этнологическая экспертиза проектов.

### Введение

В настоящее время в российской Арктике реализуется ряд проектов и программ, направленных на устойчивое социально-экономическое развитие данного региона. Как отмечается в работе В. Н. Лексина и Б. Н. Порфирьева, переосвоение Арктики будет результативным при условии создания условий для согласования интересов и мер экономической, социальной и природоохранной направленности включая задачи учета интересов коренных малочисленных народов Севера (КМНС) при реализации стратегии комплексного развития этой зоны [1].

Значительная часть Республики Саха (Якутии) находится в Арктической зоне, где сосредоточены крупнейшие месторождения полезных ископаемых [2]. В регионе идет процесс активного промышленного освоения территории [3]. В то же время многие месторождения полезных ископаемых, энергетического сырья в той или иной мере затрагивают

территории традиционного природопользования (ТТП), в связи с чем возникает необходимость разработки механизма согласования интересов всех целевых групп и заинтересованных сторон [4]. Для защиты интересов и прав, сохранения исконной среды обитания КМНС формируются и законодательно закрепляются ТТП, где ограничена хозяйственная деятельность. Важные инструменты обеспечения устойчивого развития данных территорий — этнологическая экспертиза инвестиционных проектов и механизм компенсаций причиненного ущерба [5; 6].

Как показывают социологические исследования, жители, проживающие на ТТП, обеспокоены реализацией проектов без должного учета экологических и этнологических факторов [7]. В этих условиях создаваемые ТТП являются одновременно условием и фактором обеспечения устойчивого развития, сохранения исконной среды обитания, биоразнообразия, этноса и культуры КМНС. Кроме того, они призваны дать импульс социально-экономическому развитию региона [8; 9].

© Потравный И. М., Гассий В. В., Афанасьев С. М., 2017

### Развитие территорий традиционного природопользования как вида особо охраняемых территорий

За последние годы в ряде субъектов Федерации (Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Саха (Якутия) и др.) принимаются решения об образовании территорий традиционного природопользования местного значения. Например, решением Булунского наслежного совета депутатов Республики Саха (Якутия) от 2 февраля 2016 г. № 26/02 создана ТТП местного значения «Булунский» МО СП «Булунский национальный (эвенкийский) наслег» Булунского улуса (района) Республики Саха (Якутия)<sup>1</sup>. Целью ее создания являются сохранение и защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов КМНС, сохранение и развитие самобытной культуры, а также

сохранение на данных территориях биологического разнообразия.

Следует отметить, что согласно федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ внесены изменения в федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ, где в понятиях и видах ТТП исключены слова «природные». Таким образом, в настоящее время эти территории не относятся к особо охраняемым природным территориям, а относятся к категории особо охраняемых территорий. Таким образом, нормативно-правовые документы Республики Саха (Якутия) в части территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера требует приведения в соответствие с федеральным законодательством.

<sup>1</sup> Об образовании Территории традиционного природопользования местного значения МО «Булунский улус (район)» Республики Саха (Якутия). – URL: <http://mr-bulunskij.sakha.gov.ru/files/front/download/id/1427286>.

**Таблица 1. Территории традиционного природопользования местного значения Республики Саха (Якутия) по состоянию на 25 августа 2016 г.**

№ п/п	Муниципальное образование	Поселение	Год создания	Статус	Площадь, га
1	МР «Абыльский улус (район)»	Майорский национальный наслег	2016	н	1 606 397
2	МО «Алданский район»	Беллетский национальный наслег	2008	н	2 519 262
3		Национальный наслег Анамы	2016	н	6 727 506
4	МО «Аллаиховский улус (район)»	Сельское поселение «Береляхский наслег»	2016	р	8 286 655
		Бьягнырский наслег			
		Русско-Устьинский наслег			
		Юагирский национальный наслег			
	Ойотунгский национальный наслег (межселенная территория)				
5.	МО «Анабарский национальный (долгано-эвенкийский) улус (район)»	Саскылахский национальный (эвенкийский) наслег	2015	р	2 839 934
		Юрюнг-Хаинский национальный (долганский) наслег			
6	МО «Булунский улус (район)»	Сельское поселение «Борогонский наслег»	2016	н	1 777 637
7		Булунский национальный (эвенкийский) наслег	2016	н	3 821 992
8		Сельское поселение «Сиктяхский наслег»	2016	н	5 096 692
9		Сельское поселение «Быковский национальный (эвенкийский) наслег»	2016	н	1 084 678
10		Сельское поселение «Тюметинский национальный (эвенкийский) наслег»	2014	н	2 273 460
11		Хара-Улахский национальный наслег	2016	н	1 665 420

№ п/п	Муниципальное образование	Поселение	Год создания	Статус	Площадь, га
12	МР «Верхнеколымский улус (район)»	Арылахский наслег	2016	н	3 018 595
13		Верхнеколымский наслег	2016	н	597 723
14		Суктул «Нелемнский юкагирский наслег»	2016	н	1 873 283
15		Утаинский эвенкийский национальный наслег	2016	н	810 764
16	МО «Верхоянский район»	Табалахский наслег	2016	н	2 556 179
17	МР «Жиганский национальный эвенкийский район»	Бестяхский наслег	2016	р	1 235 067
		Жиганский наслег			3 622 237
		Линдинский наслег			3 571 754
		Эвенкийское муниципальное образование «Лыстатыам»			5 611 937
18	МО «Кобяйский улус (район)»	Кировский эвенкийский национальный наслег	2015	н	1 485 085
19		Ламынхинский национальный наслег	2014	н	4 792 900
20	МО «Мирнинский район»	Садынский национальный эвенкийский наслег	2015	н	1 235 972
21		Родовая община «Олом»	2015	КРО	310 408
22	МО «Момский район»	Индибирский национальный наслег	2015	н	1 558 856
23		Момский национальный наслег	2016	н	238 900
24		Соболохский национальный наслег	2011	н	1 046 050
25		Тебюлехский национальный наслег	2016	н	541 340
26		Улахан-Чистайский национальный наслег	2011	н	5 100 886
27		Чыбагалахский национальный наслег	2016	н	1 880 301
28	МО «Нерюнгринский район»	Сельское поселение «Иенгринский эвенкийский национальный наслег»	2013	н	2 487 024
29	МР «Нижнеколымский район»	Национальное юкагирское МО «Олеринский Суктул»	2010	н	3 935 988
30		Походский наслег	2016	н	334 364
31		Чукотский национальный Халарчинский наслег	2010	н	1 915 605
32	МО «Оймяконский улус (район)»	Борогонский 2-й наслег	2016	н	288 334
33		Сордоннохский	2016	н	1 527 571
34		Ючюгейский наслег	2016	н	2 322 102
35	МР «Олекминский район»	Жарханский национальный наслег	2015	н	586 768
36		Киндигирский национальный наслег	2016	н	Н. д.
37		Тянский национальный наслег	2009	н	2 207 007
38		Чаринский национальный наслег	2015	н	372 095
39	МР «Оленекский эвенкийский национальный район»	Жилиндинский национальный наслег	2003	р	7 173 654
40		Кирбейский национальный наслег			11 057 093
41		Оленекский национальный наслег			2 890 852
42		Шологонский национальный наслег			5 188 867
43	МО «Среднеколымский улус (район)»	Березовский национальный (ночевой) наслег	2015	н	4 317 262

Окончание табл. 1

№ п/п	Муниципальное образование	Поселение	Год создания	Статус	Площадь, га
44	МР «Томпонский район»	Томпонский национальный (эвенкийский) наслег	2007	н	9 637 958
45	МР «Усть-Майский улус (район)»	Кюпский национальный наслег	2016	н	1 799 375
46		Петропавловский национальный наслег	2016	н	517 033
47		Эжанский национальный наслег	2016	н	445 725
48	МО «Усть-Янский улус (район)»	Казачинский национальный наслег	2015	н	946 945
49		Омолойский национальный наслег	2014	н	1 683 243
50		Силяннхский национальный наслег	2014	н	2 273 460
51		Туматский национальный наслег	2015	н	2 082 668
52		Усть-Янский национальный наслег	2015	н	1 339 500
53		Уяндинский национальный наслег	2015	н	1 821 953
54		Юкагирский национальный (ночевой) наслег	2015	н	1 904 731
55	МО «Эвено-Бытантайский национальный улус (район)»	Верхнебытантайский наслег	2015	р	1 133 558
		Нижнебытантайский наслег			1 965 774
		Тюгесирский наслег			2 114 151
56	МР «Абыйский улус (район)»		2016	р	Н. д.
57	МР «Нижнеколымский район»		2016	р	Н. д.
58	МО «Аллаиховский улус (район)»		2016	р	Н. д.
59	МР «Томпонский район»		2016	р	Н. д.

**Примечание.** МР — муниципальный район, МО — муниципальное образование, р — районный, н — наследный, КРО — коренная родовая община, Н. д. — нет данных.

**Источник.** Данные Министерства по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия).

В табл. 1 представлены данные о территориях традиционного природопользования в Республике Саха (Якутия).

### Особенности правового регулирования хозяйственной деятельности на ТТП

В соответствии с действующим законодательством формируются определенные правила ведения хозяйственной деятельности на территориях проживания КМНС. На компании, реализующие инвестиционные проекты на данных территориях, возлагаются дополнительные требования при осуществлении их деятельности, к числу которых относится проведение экологической и этнологической экспертизы до начала выполнения работ [10; 11]. Осуществление каких-либо работ на таких территориях без соответствующих экспертиз сопряжено с риском приостановления хозяйственной деятельности. Кроме того, существуют репутационные риски для компаний и инвесторов.

В табл. 2 показаны особенности правового регулирования деятельности на территориях

традиционного природопользования в Республике Саха (Якутия).

В 2016 г. Министерство охраны природы и Министерство по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия) договорились о совместной работе по защите прав коренных малочисленных народов Севера, подписав соглашение о взаимном сотрудничестве. Предполагается, что это позволит усовершенствовать взаимодействие министерств по трем основным направлениям: функционированию территорий традиционного природопользования и особо охраняемых территорий, совершенствованию этнологической экспертизы в зоне деятельности недропользователей и хозяйствующих субъектов, которые непосредственно затрагивают быт коренных малочисленных народов Севера, а также по вопросам информационного сопровождения.

В настоящее время в практике хозяйственной деятельности компаний-недропользователей используются методы работы с местным населением в целях снижения рисков возникновения конфликтов, проводится разъяснительная работа.

Таблица 2. Особенности правового регулирования деятельности на территориях традиционного природопользования в Республике Саха (Якутия)

<p><b>Закон Республики Саха (Якутия) «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера» от 31 марта 2005 г. № 461-III</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Осуществление хозяйственной деятельности в соответствии с программами освоения природных ресурсов с учетом интересов КМНС и при обязательном проведении экологической и этнологической экспертизы.</li> <li>2. Промышленное использование земель, природных ресурсов, строительство хозяйственных объектов осуществляется на основе договоров, заключенных между предприятиями и органами местного самоуправления, общинами КМНС.</li> <li>3. Возмещение ущерба, причиненного природной среде.</li> <li>4. Деятельность юридических и физических лиц, нарушающая особый режим природопользования, землепользования на территориях традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, может быть приостановлена или запрещена.</li> <li>5. Права коренных малочисленных народов Севера:             <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. участвовать в осуществлении контроля над соблюдением законодательства об охране окружающей среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов;</li> <li>5.2. участвовать в разработке программ и принятии решений по размещению производственных объектов;</li> <li>5.3. получать компенсации и возмещение убытков</li> </ol> </li> </ol>
<p><b>Закон Республики Саха (Якутия) «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» от 27 января 2005 г. № 419-III</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Наслег вправе участвовать в осуществлении контроля над использованием земли, недр, водоемов, животного и растительного мира.</li> <li>2. Полномочия органов местного самоуправления наслега:             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. выдача разрешений на хозяйственную деятельность, связанную с изучением, разведкой и разработкой природных ресурсов, на строительство объектов;</li> <li>2.2. контроль за деятельностью предприятий на территории улуса (района), связанных с использованием земель и природных ресурсов;</li> <li>2.3. представление материалов о нарушении законодательства в государственные органы</li> </ol> </li> </ol>
<p><b>Закон Республики Саха (Якутия) «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» от 14 апреля 2010 г. № 537-IV</b></p>	<p>Обязательное проведение этнологической экспертизы до принятия решений о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности</p>
<p><b>«Положение о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», утвержденное постановлением Правительства Республики Саха (Якутия) от 22 июня 2006 г. № 267</b></p>	<p>При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы граждан по вопросам предоставления земельных участков для объектов, размещение которых затрагивает интересы указанных народов.</p> <p>Хозяйственная деятельность в пределах ТТП разрешается, если она не нарушает условия осуществления традиционного природопользования и при наличии положительного заключения экологической и этнологической экспертизы.</p> <p>Субъекты традиционного природопользования имеют право на получение части доходов от эксплуатации природных ресурсов в пределах традиционных угодий</p>

<p><b>Положения о территориях традиционного природопользования местного значения</b></p>	<p>В соответствии с положениями о ТТП местного значения, принятых в Жилиндинском национальном наследии муниципального района «Оленекский эвенкийский национальный район», Булунском национальном (эвенкийском) наследии, сельском поселении «Сиктяхский наслег» Булунского улуса (района):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Программы освоения природных ресурсов, затрагивающих интересы наслегов, разрабатываются при обязательном согласовании такой деятельности с главой муниципального образования, а также с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера или иными организациями и подвергаются государственной экологической и этнологической экспертизе.</li> <li>2. На земельных участках для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, устанавливаются сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации.</li> <li>3. На территории наслега вводится особый режим природопользования и охраны окружающей среды и ограничивается всякая хозяйственно-экономическая деятельность, не связанная с развитием традиционного природопользования.</li> <li>4. Любая деятельность, не связанная с традиционным природопользованием, может осуществляться только после проведения государственной экологической и этнологической экспертизы</li> </ol>
--	---

**Примечание.** Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности представлен в распоряжении Правительства РФ «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности» от 8 мая 2009 г. № 631-р. — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/95535/>.

Например, в 2014 г. состоялись общественные слушания по вопросу изменения границ ресурсного резервата республиканского значения «Терпай-Тумус» в селе Саскылах Анабарского национального (долгано-эвенкийского) улуса (района) в связи с проектом проведения геологических работ ООО «РТ-Глобальные ресурсы» (Государственная корпорация «Ростехнологии»).

### **Опыт проведения этнологической экспертизы проектов в Республике Саха (Якутия)**

Территории Восточной Сибири и Дальнего Востока переживают эпоху активного промышленного освоения, что дает основание прогнозировать рост количества точек пересечения интересов компаний-недропользователей и коренного населения на территориях традиционного природопользования. В связи с этим возникает вопрос: возможно ли сотрудничество КМНС с добывающими компаниями на территориях, связанными с традиционными видами хозяйствования? Этот вопрос можно рассматривать с нескольких сторон.

Безусловно, реализация проектов промышленного освоения ТТП так или иначе затрагивает

природу, влияет на традиционные сферы деятельности КМНС (северное оленеводство, охоту, рыбную ловлю, сбор дикоросов), оказывает негативное воздействие на культуру и их образ жизни. Последнее может проявляться также в ассимиляции этих КМНС с другими народами. Однако нельзя утверждать, что промышленное освоение территорий традиционного природопользования ведет только к разрушению исконной среды обитания и обычаев, культуры коренных малочисленных народов Севера. Необходимо рассматривать и другой важный аспект: что привносят эти компании в социально-экономическое развитие данной территории, создание условий для достойной жизни КМНС, сохранение их культуры и языка. Другими словами, надо объективно сопоставлять и оценивать все стороны взаимодействия добывающих компаний с родовыми общинами КМНС, с местными и региональными органами власти.

Следует отметить, что в Республике Саха (Якутия) накоплен определенный опыт применения процедуры этнологической экспертизы проектов в хозяйственной практике. Для указанных целей разработаны и приняты соответствующие законодательные акты, которые определяют нормативно-правовые

основы, порядок ее проведения<sup>2</sup>. Как правило, обсуждения проекта начинаются с общественных слушаний на местном уровне. На таких слушаниях обсуждается суть проекта, предложений, выслушиваются мнения и интересы заинтересованных сторон. По сведениям Министерства по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия) по результатам этнологической экспертизы (ОВЭС) восемь недропользователей получили нормативно-правовой акт в виде официального согласия Правительства Республики Саха (Якутия) на проведение намеченной деятельности (см. табл. 2).

В табл. 3 дана общая характеристика проектов, которые получили положительную оценку этнологической экспертизы за 2012—2016 гг.

В настоящее время на рассмотрении этнологической экспертизы находятся материалы оценки воздействия на этнологическую среду (ОВЭС) при разработке россыпного месторождения алмазов на перспективной площади реки Малая Куонамка

с притоком реки Масапы, материалы ОВЭС по разработке россыпного месторождения алмазов на участке реки Молодо (АО «Алмазы Анабара»). К перспективным работам по проведению этнологической экспертизы относится проект освоения нефтегазового участка включая выполнение геолого-разведочных работ на Прончищевской площади. Проведение этих работ может затронуть ООПТ «Терпай-Тумус» близ побережья моря Лаптевых, где проживают коренные малочисленные народы Севера<sup>3</sup>.

На стадии подготовки находятся проекты разработки месторождения редкоземельных металлов «Томтор-Таас», геофизических работ на лицензионных участках «Анисинско-Новосибирский», «Усть-Ленский» и «Усть-Оленекский» (ОАО «НК «Роснефть»), проект комплексных исследований на лицензионном участке «Хатангский», расположенном в акватории участка недр на континентальном шельфе

<sup>2</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы» от 6 сентября 2011 г. № 428. — URL: [http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/doc/2011\\_09/6/428.pdf](http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/doc/2011_09/6/428.pdf).

<sup>3</sup> В ближайшие годы на севере Западной Якутии может появиться новый центр нефтегазодобычи. — URL: <https://mr-anabarskij.sakha.gov.ru/news/front/view/id/2654405>.

Таблица 3. Сведения о проведенных этнологических экспертизах в Республике Саха (Якутия)

№ п/п	Проект	Территория реализации проекта	Хозяйственный субъект — инициатор проекта	Исполнитель	Год	Размер компенсации, млн руб.
1	Строительство Канкунской ГЭС (на период изысканий, строительства и эксплуатации ГЭС на реке Тимптон в Южной Якутии)	Нерюнгринский, Алданский районы	«РусГидро», ОАО «Южно-Якутский ГЭК»	ООО НПК «Север Проект», Московская область, ФГБУН Институт гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Сибирского отделения РАН, Якутск	2012	Единовременно 238,4 или годовые выплаты в течение 49 лет
2	Комплексные геолого-геофизические работы в области сочленения Ленно-Тунгусской нефтегазоносной провинции и Лаптевской потенциальной нефтегазоносной области	Булунский, Анабарский улусы (районы)	ГНЦ ФГУП «Южморгеология» при Академии технологических наук, Москва	ООО НПК «Север Проект», Московская область, ОАО «Сахагипрозем», Якутск	2015	5,93
3	Строительство двух одноцепных ЛЭП кв НПС-15 — НПС-16	Алданский, Олекминский районы	Филиал ОАО «ЦИУС ЕЭС» — ЦИУС Востока, Хабаровск	ООО НПК «Север Проект», Московская область, ОАО «Сахагипрозем», Якутск	2015	10,238

Окончание табл. 3

№ п/п	Проект	Территория реализации проекта	Хозяйственный субъект — инициатор проекта	Исполнитель	Год	Размер компенсации, млн руб.
4	Строительство мостового перехода через реку Алдан на автомобильной дороге Алдан — Олекминск — Ленск	Алданский район	ГКУ «Управление автомобильных дорог» Республики Саха (Якутия), Якутск	ООО НПК «Север Проект», Московская область, Барнаулский филиал ОАО «ГипродорНИИ», Барнаул	2015	1,128
5	Магистральный газопровод «Сила Сибири»	Нерюн-гринский, Алданский, Олекминский районы	ООО «Газпром Трансгаз Томск»	ФГБУН Институт гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения РАН, Якутск	2015	55,262
6	Эксплуатация космодрома «Восточный»: «Район падения № 985 центрального блока и створок хвостового отсека III степени ракетносителя «Союз-2» и «Район падения № 983 головного обтекателя ракетносителя «Союз-2»	Вилуйский, Верхневилуйский, Жиганский, Олекминский, Алданский районы	ФГУП «ЦЭНКИ» Роскосмоса, Москва	ООО НПК «Север Проект», Московская область	2016	Размер ежегодного ущерба — 0,496
7	Технический проект отработки месторождения «Верхне-Мунское» (разработка алмазных трубок открытым способом)	Оленекский эвенкийский национальный район	АК «АЛРОСА» (ПАО), Москва	ФГБУН Институт гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения РАН, Якутск	2016	За период эксплуатации — 22,341
8	Технический проект разработки россыпного месторождения алмазов на перспективной площади «река Большая Куонамка и река Талахта»	Оленекский эвенкийский национальный район	ОАО «Нижне-Ленское», Якутск	ООО «Межрегиональный центр экологического аудита и консалтинга», Москва	2016	Размер ежегодного ущерба — 4,186 до 2028 г.

**Примечание.** Составлено авторами по данным Министерства по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия).

моря Лаптевых (ООО «РН-Шельф-Арктика» — дочерняя компания ОАО «НК «Роснефть»).

Имеющийся опыт этнологической экспертизы показывает необходимость разработки механизма гармонизации и согласования порой разнонаправленных интересов местного населения, компании-недропользователя и органов государственной власти. Часто местные жители на стадии обсуждения проекта выражают пожелания экономического

и социального характера (трудоустройство, создание условий для обучения молодежи, снабжение стройматериалами, организация закупок у родовых общин продукции традиционного промысла и др.). Для сохранения традиционного природопользования, а также культуры, языка, традиций необходимо, чтобы соответствующие меры включались в соглашения о социально-экономическом сотрудничестве заинтересованных сторон.

### Механизмы финансирования и экономического регулирования

В настоящее время сложился определенный механизм экономического регулирования деятельности при промышленном освоении территории, в том числе в местах традиционного проживания КМНС. Один из центральных вопросов при проведении ОВЭС и дальнейшей реализации проекта — компенсация нанесенного вреда. Как показывает анализ, размеры компенсаций при реализации проектов могут существенно различаться: от 496 тыс. руб. в год для районов падения отработанных ступеней ракет до 4186 тыс. руб. в год для лицензионного участка по добыче алмазов на реках Большая Куонамка и Талахта. Такое положение связано с несовершенством действующей методики оценки убытков при промышленном освоении территории.

Многие природные блага, которыми пользуются КМНС, не всегда имеют рыночную стоимость, так как не реализуются на рынке, а потребляются местными жителями для удовлетворения собственных нужд (например, некоторые ягоды, рыба, дикоросы и др.). Для комплексного учета природных благ при оценке ресурсной продуктивности территории необходима разработка для республики собственных экономических нормативов оценки природного капитала, которые могут использоваться при оценке причиненного вреда. Сейчас работа по подготовке новой методики оценки убытков КМНС для целей проведения этнологической экспертизы проектов ведется учеными Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Амосова с привлечением специалистов из Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова и Кубанского государственного университета (рис. 1).

Требуется совершенствование и механизм распределения средств, поступивших в рамках компенсации причиненного вреда КМНС. На наш взгляд, важно, чтобы все стороны, которые могут быть связаны с реализацией проектов, получали компенсацию, определенную выгоду: это касается и родовых общин, и работников бюджетной сферы, и пенсионеров, и жителей других территорий улуса, которые непосредственно не связаны с реализацией проекта, но их интересы как жителей могут быть затронуты. Такие выплаты могут производиться как в рамках соглашений между заинтересованными сторонами, так и в рамках формирования фондов социально-экономического развития данных территорий. В 2014 г. на общественных слушаниях по вопросу изменения границ ООПТ «Терпей-Тумус» коренные жители ставили вопрос об адресности перечисления денежных средств в возмещение ущерба. По мнению хозяйствующего субъекта — ООО «РТ-Технологии», компенсации получит пострадавшая сторона, т. е. средства поступят на расчетный счет района на основании договора. Данный вопрос требует дополнительной проработки.

В Республике Саха (Якутия) имеется положительный опыт заключения соглашений о сотрудничестве между добывающими компаниями, местными органами управления, родовыми общинами. В качестве примера можно назвать подписание и реализацию подобных соглашений алмазодобывающими компаниями ОАО «Нижне-Ленское», АО «Алмазы Анабара». Так, согласно договору о сотрудничестве в области социально-экономического развития между Администрацией МО «Булунский улус (район)» и ОАО «Нижне-Ленское» перечислялись средства на финансирование мероприятий муниципальной программы по развитию сельского хозяйства и регулированию рынка сельскохозяйственной продукции в улусе. Соглашением о социально-экономическом сотрудничестве между МО «Анабарский национальный (долгано-эвенкийский) улус (район)» и ООО «РТ-Глобальные ресурсы» от 6 апреля 2016 г. определены условия долгосрочного сотрудничества сторон в области социально-экономического развития муниципального образования при осуществлении недропользователем права пользования недрами с целью геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, для достижения баланса взаимных интересов. Целью этого соглашения является создание благоприятных условий для социально-экономического развития муниципального образования. Среди обязательств недропользователя по такому соглашению можно выделить следующие:

- создание проектной компании и выдача доверенности представителю администрации района с правом голосования на общем собрании участников компании в отношении 20% долей компании, участие в совете директоров и получение информации о бюджете, бухгалтерской отчетности, существенных сделках, кредитах и др.;
- регистрация компании с основным видом деятельности в муниципальном районе;
- создание рабочих мест и трудоустройство граждан, постоянно проживающих в районе;
- участие в подготовке кадров из местного населения по специальностям, необходимым при освоении территории за счет собственных средств и после окончания учебного заведения трудоустройство по специальности у недропользователя;
- обеспечение с момента начала промышленной добычи полезных ископаемых газификации населенных пунктов района;
- размещение заказов на поставку сельскохозяйственной продукции для нужд предприятия у местных товаропроизводителей;
- финансовое участие в строительстве инфраструктурных и социальных объектов в районе (строительство многофункционального центра со спортивным залом, благоустройство наслогов — водоснабжение и водоотведение), строительство дороги и др.).

В 2015 г. было подписано соглашение о сотрудничестве между Республикой Саха (Якутия)



Рис. 1. Встреча экспертов с жителями села Кюсюр. Булунский улус (район). Август 2016 г. Фото И. М. Потравного

и компанией ОАО «НК «Роснефть», в рамках которого намечена реализация социально-экономических проектов, которые будут определены условиями отдельных договоров между компанией и получателями денежных средств. Одной из форм участия коренных малочисленных народов Севера в соуправлении проектами является выделение каждому жителю района, где ведутся такие работы, акций добывающих компаний (или продажа части акций добывающей компании по льготной цене). Такие вопросы, например, ставились в отношении алмазодобывающих компаний (АК «АЛРОСА») и компаний, ведущих разведку и добычу углеводородного сырья (ОАО «НК «Роснефть»). Отдельные авторы предлагают использовать для экономического регулирования подобных проектов механизм изъятия и перераспределения природной (горной, арктической) ренты [12].

Анализ показывает, что в ряде случаев имеют место попытки переложить ответственность и расходы по развитию территории с органов государственного управления (регионального и местного значения) на добывающие компании. Это приводит к тому, что сами добывающие компании, осуществляющие деятельность на ТТП, проявляют заинтересованность установить на законодательном уровне границу допустимого изъятия средств из их прибыли на эти цели. Некоторые специалисты предлагают установить долю отчислений компании на социально-экономическое развитие территории из прибыли (например, 10% для алмазодобывающих предприятий).

Для создания механизма финансирования проектов устойчивого развития территории предлагается сформировать систему компенсаций (платежей) или выделения трансфертов бюджетам субъектов Федерации в качестве платы за «экосистемные услуги». Возможно отнесение на эти цели средств, направляемых компаниями на финансирование работ по сохранению биологического разнообразия в рамках реализации корпоративной политики, а также направление части платежей за загрязнение со стороны природно-ресурсных компаний на мероприятия по охране окружающей среды.

### Заклучение

В условиях активного промышленного освоения природных богатств российской Арктики создание ТТП играет важную роль в защите интересов и прав, сохранении исконной среды обитания КМНС. С одной стороны, особый порядок регулирования хозяйственной деятельности, необходимость жесткого учета экологических и этнологических факторов при обосновании и реализации проектов на данных территориях может служить определенным сдерживающим фактором для компаний, занимающихся освоением природных богатств на территориях традиционного проживания КМНС. С другой стороны, с учетом имеющегося природно-ресурсного потенциала, проведения требуемой в законодательном порядке процедуры этнологической экспертизы проектов и согласования интересов всех заинтересованных сторон данные территории одновременно являются мощным фактором устойчивого

социально-экономического развития региона. Для смягчения возможных негативных социальных, культурных и этнологических последствий в местах традиционного проживания КМНС необходимо заключение соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между природопользователем (инвестором, инициатором проекта), органами государственной власти и местного самоуправления, коренными родовыми общинами, их общественными организациями, о поддержке согласованных инициатив, обеспечивающих устойчивое развитие и сохранение культуры и исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера при реализации проекта.

Среди инструментов, формирующих механизм финансирования и экономического регулирования устойчивого развития на ТТП, можно выделить: оценку убытков и компенсацию причиненного вреда при реализации проектов, оценку ресурсного потенциала, экосистемных функций природного капитала на данных территориях, подписание соглашений о социально-экономическом сотрудничестве между районом, где намечается деятельность, затрагивающая интересы КМНС, и компаниями-недропользователями, финансирование компаниями, осуществляющими разведку и добычу природных ресурсов, инфраструктурных, экологических и социально значимых проектов, выделение части акций компании коренным жителям района, формирование фондов устойчивого развития данных территорий.

Работа выполнена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ), проект № 16-22-03001а (м), № 17-02-18003, 17-02-00214.

### Литература

1. Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Переосвоение Арктики как предмет системного исследования и государственного программно-целевого управления: вопросы методологии // Экономика региона. — 2015. — № 4. — С. 9—20.
2. Афанасьев С. М. Современное состояние и охрана биологического разнообразия арктической зоны Якутии: Доклад на V Международном форуме: «Арктика: настоящее и будущее». 8 декабря 2015 г. — URL: [www.http://sakha.spb.ru/novosti\\_yakutii/\\_ministr\\_ohrani\\_prirodi\\_sahamin\\_afanasev\\_vistupil\\_na\\_panelnoj\\_sessii\\_racionalnoe\\_prirodopolzovanie\\_i\\_ekologicheskaya\\_otvetstvennost\\_v\\_azrf](http://sakha.spb.ru/novosti_yakutii/_ministr_ohrani_prirodi_sahamin_afanasev_vistupil_na_panelnoj_sessii_racionalnoe_prirodopolzovanie_i_ekologicheskaya_otvetstvennost_v_azrf).
3. Балашенко В. В., Игнатьева М. Н., Логинов В. Г.

Природно-ресурсный потенциал северных районов: методические особенности комплексной оценки // Экономика региона. — 2015. — № 4. — С. 84—94.

4. Гассий В. В., Попова И. М., Потравный И. М. Оценка ущерба коренным малочисленным народам Севера в управлении природопользованием в Арктической зоне // Природные ресурсы и комплексное освоение прибрежных районов Арктической зоны: Сборник научных трудов. — Архангельск: Федер. исслед. центр комплексного изучения Арктики, 2016. — С. 103—108.

5. Потравный И. М., Баглаева В. О. Об интеграции задач экологического аудита и этнологической экспертизы при обосновании проектов хозяйственного освоения территории // Горизонты экономики. — 2015. — № 5 (24). — С. 44—47.

6. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 6 сентября 2011 г. № 428 об утверждении «Положения о порядке организации и проведения этнологической экспертизы». — URL: [http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/doc/2011\\_09/6/428.pdf](http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/doc/2011_09/6/428.pdf).

7. Novoselov A., Potrannii I., Novoselova I., Gassiy V. Conflicts Management in Natural Resources Use and Environment Protection on the Regional Level // J. of Environmental Management and Tourism: ASERS Publishing. — 2016. — Vol. 7, № 3 (15). — P. 407—415.

8. Потравный И. М., Гассий В. В., Тамбовцева Т. Т. Этнологическая экспертиза как инструмент согласования интересов целевых групп в сфере традиционного природопользования // Экономика природопользования. — 2016. — № 3. — С. 80—92.

9. Киприянова Л. Д. Арктические особо охраняемые природные территории Республики Саха (Якутия) и их проблемы // Арктика XXI век. — 2014. — 1 (1). — С. 4—8.

10. Гассий В. В., Потравная Е. В., Кузнецов И. В., Захаров С. А. Согласование интересов целевых групп в сфере недропользования: социально-экономические, экологические и этнографические аспекты // Недропользование: XXI век. — 2016. — № 2 (59). — С. 90—97.

11. Потравный И. М., Гассий В. В. Развитие особо охраняемых природных территорий как задача экологической экономики // Изв. Самар. науч. центра Российской академии наук. — 2016. — Т. 18, № 2 (2). — С. 609—612.

12. Семенов А. В., Руденко Ю. С., Разовский Ю. В. Геополитическая стратегия развития арктического капитала // Геополитика и безопасность. — 2015. — № 3 (31). — С. 57—60.

### Информация об авторах

Афанасьев Сахамин Миланович, министр охраны природы Республики Саха (Якутия), Правительство Республики Саха (Якутия) (677700, Россия, Якутск, ул. Курашова, 30/1), e-mail: [pressminpriroda1@mail.ru](mailto:pressminpriroda1@mail.ru).

**Гассий Виолетта Валерьевна**, доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление» Кубанского государственного университета (350040, Россия, Краснодар, Ставропольская ул., 149), e-mail [vgassiy@mail.ru](mailto:vgassiy@mail.ru).

**Потравный Иван Михайлович**, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры «Управление проектами и программами» Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова» (117997, Россия, Москва, Стремянный пер., 36), e-mail: [ecoaudit@bk.ru](mailto:ecoaudit@bk.ru).

### **Библиографическое описание данной статьи**

**Потравный И. М., Гассий В. В., Афанасьев С. М.** Территории традиционного природопользования: ограничения развития или факторы экономического роста? // Арктика: экология и экономика. — 2017. — № 2(26). — С. 4—16.

---

## **TERRITORIES OF TRADITIONAL NATURE: DEVELOPMENT LIMITS OR ECONOMIC GROWTH FACTORS?**

**Potravnny I. M.**

Plekhanov Russian University of Economics (Moscow, Russian Federation)

**Gassiy V. V.**

Kuban State University (Krasnodar, Russian Federation)

**Afanasyev S. M.**

The government of the Republic of Sakha (Yakutia) (Yakutsk, Russian Federation)

### **Abstract**

The article examines the implementation of investment projects in the territories of traditional habitat of indigenous peoples of the North, including the regions of the Russian Arctic. The analysis of territories of traditional nature management in the Republic of Sakha (Yakutia) is given. The issues of using the procedure of ethnological expertise of investment projects are considered. Measures are proposed to compensate for possible negative consequences of the implementation of industrial development projects in the territories of traditional nature use to the local population. The experience of application of ethnological expertise of projects in the Republic of Sakha (Yakutia) is considered.

**Keywords:** *territories of traditional nature management, indigenous small peoples, Arctic, ethnological expertise of projects.*

The research was done under financial support of the Russian humanitarian scientific Fund grants №16-22-03001a (M), № 17-02-18003, 17-02-00214.

### **References**

1. *Leksin V. N., Porfiryev B. N.* Pereosvoyeniye Arktiki kak predmet sistemnogo issledovaniya i gosudarstvennogo programmno-tselevogo upravleniya: voprosy metodologii. [Redesign of the Arctic as a subject of system research and state program-target management: issues of methodology]. *Ekonomika regiona*, 2015, no. 4, pp. 9—20. (In Russian).
2. *Afanasyev S. M.* Sovremennoye sostoyaniye i okhrana biologicheskogo raznoobraziya arkticheskoy zony Yakutii. [Current Status and Protection of the Biological Diversity of the Arctic Zone of Yakutia]: Doklad na V Mezhdunarodnom forume: "Arktika: nastoyashcheye i budushcheye". 8 dekabrya 2015 g. Available at: [www.http://sakha.spb.ru/novosti\\_yakutii/\\_ministr\\_ohrani\\_prirodi\\_sahamin\\_afanasev\\_vistupil\\_na\\_panelnoj\\_sessii\\_ratcionalnoe\\_prirodopolzovanie\\_i\\_ekologicheskaya\\_otvetstvennost\\_v\\_azrf](http://sakha.spb.ru/novosti_yakutii/_ministr_ohrani_prirodi_sahamin_afanasev_vistupil_na_panelnoj_sessii_ratcionalnoe_prirodopolzovanie_i_ekologicheskaya_otvetstvennost_v_azrf). (In Russian).
3. *Balashenko V. V., Ignatyeva M. N., Loginov V. G.* Prirodno-resursnyy potentsial severnykh rayonov: metodicheskiye osobennosti kompleksnoy otsenki. [Natural and resource potential of the Northern regions: methodological features of the integrated assessment]. *Ekonomika regiona*, 2015, no. 4, pp. 84—94. (In Russian).
4. *Gassiy V. V., Popova I. M., Potravnny I. M.* Otsenka ushcherba korennyim malochislennym narodam Severa v upravlenii prirodopolzovaniyem v Arkticheskoy zony. [Assessment of damage to indigenous small-numbered peoples of the North in the management of nature use in the Arctic zone]. *Prirodnyye resursy i kompleksnoye osvoyeniye pribrezhnykh rayonov Arkticheskoy zony: Sbornik nauchnykh trudov. Arkhangel'sk: Feder. issled. tsentr kompleksnogo izucheniya Arktiki*, 2016, pp. 103—108. (In Russian).

5. Potravnyy I. M., Baglayeva V. O. Ob integratsii zadach ekologicheskogo audita i etnologicheskoy ekspertizy pri obosnovanii proyektov khozyaystvennogo osvoyeniya territorii. [On the integration of the tasks of environmental audit and ethnological expertise in substantiating projects for economic development of the territory]. *Gorizonty ekonomiki*, 2015, no. 5 (24), pp. 44—47. (In Russian).
6. Postanovleniye Pravitelstva Respubliki Sakha (Yakutiya) ot 6 sentyabrya 2011 g. № 428 ob utverzhdenii "Polozheniya o poryadke organizatsii i provedeniya etnologicheskoy ekspertizy". [Decree of the Government of the Republic of Sakha (Yakutia) of September 6, 2011 No. 428 on approval of the "Regulations on the organization and conduct of ethnological expertise"]. Available at: [http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/doc/2011\\_09/6/428.pdf](http://www.sakha.gov.ru/special/sites/default/files/doc/2011_09/6/428.pdf). (In Russian).
7. Novoselov A., Potrannii I., Novoselova I., Gassiy V. Conflicts Management in Natural Resources Use and Environment Protection on the Regional Level. *J. of Environmental Management and Tourism: ASERS Publishing*, 2016, vol. 7, no. 3 (15), pp. 407—415.
8. Potravnyy I. M., Gassiy V. V., Tambovtseva T. T. Etnologicheskaya ekspertiza kak instrument soglasovaniya interesov tselevykh grupp v sfere traditsionnogo prirodopolzovaniya. [Ethnological expertise as an instrument for coordinating the interests of target groups in the field of traditional nature management]. *Ekonomika prirodopolzovaniya*, 2016, no. 3, pp. 80—92. (In Russian).
9. Kipriyanova L. D. Arkticheskiye osobo okhranyayemye prirodnyye territorii Respubliki Sakha (Yakutiya) i ikh problemy. [Arctic Specially Protected Natural Territories of the Republic of Sakha (Yakutia) and Their Problems]. *Arktika XXI vek*, 2014, 1 (1), pp. 4—8. (In Russian).
10. Gassiy V. V., Potravnaya E. V., Kuznetsov I. V., Zakharov S. A. Soglasovaniye interesov tselevykh grupp v sfere nedropolzovaniya: sotsialno-ekonomicheskkiye ekologicheskkiye i etnograficheskkiye aspekty. [Coordination of interests of target groups in the field of subsoil use: socio-economic, ecological and ethnographic aspects]. *Nedropolzovaniye: XXI vek*, 2016, no. 2 (59), pp. 90—97. (In Russian).
11. Potravnyy I. M., Gassiy V. V. Razvitiye osobo okhranyayemykh prirodnykh territoriy kak zadacha ekologicheskoy ekonomiki. [Development of Specially protected natural areas as a Problem of Ecological Economics]. *Izv. Samar. nauch. tsentra Rossiyskoy akademii nauk*, 2016, vol. 18, no. 2 (2), pp. 609—612. (In Russian).
12. Semenov A. V., Rudenko Yu. S., Razovskiy Yu. V. Geopoliticheskaya strategiya razvitiya arkticheskogo kapitala. [Geopolitical Strategy for the Development of Arctic Capital]. *Geopolitika i bezopasnost*, 2015, no. 3 (31), pp. 57—60. (In Russian).

### Information about the authors

**Afanasyev Sakhamin Milanovich**, Minister of Nature Protection of the Republic of Sakha (Yakutia) (30/1, Kurashova st., Yakutsk, 677700, Russia), e-mail: [pressminprioda1@mail.ru](mailto:pressminpriroda1@mail.ru).

**Gassiy Violetta Valerievna**, Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of State and Municipal Management of the Kuban State University (149, Stavropolskaya st., Krasnodar, 350040, Russia), e-mail: [vgassiy@mail.ru](mailto:vgassiy@mail.ru).

**Potravnyy Ivan Mikhailovich**, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department Project Management and Programs of Plekhanov Russian University of Economics (36, Stremyanniy per., Moscow, 117997, Russia), e-mail: [ecoaudit@bk.ru](mailto:ecoaudit@bk.ru).

### Bibliographic description

Potravnyy I. M., Gassiy V. V., Afanasyev S. M. Territories of traditional nature: development limits or economic growth factors? *The Arctic: ecology and economy*, 2017, no. 2 (26), pp. 4—16. (In Russian).

© Potravnyy I. M., Gassiy V. V., Afanasyev S. M., 2017