

УДК 94(571)+325.454

Социально-экономические проблемы создания территорий традиционного природопользования



© **Шишацкий** Николай Георгиевич, кандидат экономических наук, заведующий отделом региональных, социальных и экономических исследований Института экономики и промышленного производства Сибирского отделения РАН. Контактный телефон: +7 (391) 249 53 64. E-mail: nik@ksc.krasn.ru.



© **Кирко** Владимир Игоревич, доктор физико-математических наук, профессор, директор НТИ инновационных технологий Сибирского федерального университета. Контактный телефон: +7 (391) 252 15 23. E-mail: director.nifti@mail.ru.

© **Кеуш** Анна Викторовна, аспирант Сибирского федерального университета. E-mail: annakeush@mail.ru.



В статье анализируется понятие «территории традиционного природопользования», рассматриваются социально-экономические и правовые проблемы концепции территорий традиционного природопользования. Авторами предлагается подход к решению существующих проблем концепции. Выделяются критерии установления границ и этапы реализации концепции территорий традиционного природопользования. Итогом комплексного обоснования концепции должен являться типовый проект устройства территорий традиционного природопользования.

Ключевые слова: территории традиционного природопользования, коренные малочисленные народы Севера.

Social-economical problems of creating the territories of traditional land use

© **Shishatsky** Nikolai Georgievich, Ph. D. in Economy, the head of the department of the regional social and economical researchers Institute of Economy Industrial Engineering, Siberian Branch of RAS. Contact phone: +7 (391) 249 53 64. E-mail: nik@ksc.krasn.ru.

© **Kirko** Vladimir Igorevich, Doctor of Physical-Mathematical Sciences, Professor, Director of the SEC Innovative Technologies of the Siberian Federal University. Contact phone: +7 (391) 252 15 23. E-mail: director.nifti@mail.ru.

© **Keush** Anna Viktorovna, Postgraduate of the Siberian Federal University. E-mail: annakeush@mail.ru.

Abstract

The article analyzes the concept of 'territory of traditional nature use', addresses the social-economic and legal problems of the concept of territories of traditional nature. The authors propose an approach to solving the problems of the concept. Highlighted criteria for establishing boundaries and implementation phases of the concept of territories of traditional nature. The result of a comprehensive study of the concept should be a standard design of the unit territories of traditional nature.

Keywords: *territories of traditional land use, native indigenous populations of the North.*

Термин «территории традиционного природопользования» (далее – ТТП) используется в литературе в нескольких значениях. Наиболее распространено его употребление в широком смысле как обозначение географического пространства, где в настоящее время осуществляется процесс традиционного природопользования. В этом случае сам процесс фактического использования выступает как критерий для определения ТТП.

После принятия федерального закона № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 07 мая 2001 года это словосочетание все чаще используется как юридический термин. При этом возникает путаница, так как фактически используемые в традиционном природопользовании территории не всегда имеют соответствующий официальный статус. Этот же термин нередко используется в историческом значении, когда имеются в виду территории, которые использовались для традиционного природопользования в недавнем прошлом и на которые, в принципе, еще могут распространяться права коренного населения.

Таким образом, термин ТТП используется в трех разных значениях:

- а) фактические ТТП, на которые права коренного населения, как правило, тем или иным путем оформлены, но они не имеют статуса ТТП в соответствии с ФЗ № 49;
- б) исторические ТТП – территории, в данный момент не используемые в традиционном природопользовании, но для которых возможна реставрация прав коренного населения;
- в) юридические ТТП, на которые права коренного населения официально оформлены и которые, в соответствии с ФЗ № 49, должны иметь статус ТТП федерального, регионального или местного значения.

В настоящее время в рамках ФЗ № 49 не создано ни одной ТТП федерального значения. Весьма скромными являются также результаты создания ТТП регионального значения. Так, например, на территории Красноярского края образована лишь одна ТТП регионального значения «Попигай» (на основании решения администрации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 23 декабря 2003 года № 495). За период существования ТТП «Попигай» долганы, проживающие и осуществляющие деятельность в ее границах, не оформили права пользования земельными участками и иными природными ресурсами.

Во многом это связано с недостатками ФЗ № 49 и других нормативно-правовых актов в сфере регулирования традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Федеральным законодательством признается, что в местах традиционного проживания

и традиционного природопользования должен быть установлен особый правовой режим использования природных ресурсов.

ТПП рассматриваются как вид особо охраняемых территорий, относящихся к общенациональной собственности. Они не могут быть собственностью граждан и юридических лиц, что вполне очевидно, поскольку более 70 % такого рода территорий находится на землях Гослесфонда.

Многие положения ФЗ № 49 не являются нормами прямого действия. Для их практической реализации статьей 11 предусмотрены разработка и утверждение положений (федеральных, региональных и локальных), регламентирующих правовой режим образования и использования ТПП. Однако на сегодняшний день правительством РФ такое положение не разработано и не утверждено, что вызывает нормативно-правовой вакуум практической реализации закона. Кроме того, некоторые нормы ФЗ № 49 (например, «безвозмездность» пользования земельными ресурсами) противоречат Земельному кодексу РФ. Также возникают новые правовые и организационные коллизии в применении Лесного кодекса РФ и федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года, по которому ТПП входят в состав территорий поселений (статья 11, пункт 3), относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Министерству регионального развития РФ.

Таким образом, до настоящего времени отношения в области аборигенного природопользования на территориях расселения КМНС урегулированы неудовлетворительно и фрагментарно. В этой связи неоднократно делаются попытки внести изменения в существующие законодательные акты. Например, предлагается исключить ТПП из категории «особо охраняемых природных территорий».

Распоряжением правительства РФ от 4 февраля 2009 года № 132-р утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Значение документа состоит в том, что официально были признаны основополагающие принципы устойчивого развития КМНС, в том числе:

- признание права КМНС на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, к биологическим ресурсам в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- необходимость участия представителей и объединений КМНС в принятии решений по вопросам, затрагивающим их права и интересы при освоении природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;
- необходимость оценки культурных, экологических и социальных последствий, предлагаемых к реализации проектов и работ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС;
- возмещение ущерба, нанесенного исконной среде обитания, традиционному образу жизни и здоровью КМНС.

Принятие данной концепции позволяет надеяться, что существующие проблемы коренных малочисленных народов Севера в области реализации их прав на осуществление тра-

диционной хозяйственной деятельности на территориях традиционного природопользования будут, наконец, решены.

Для достижения конкретных результатов в этом направлении необходимо решение следующих задач:

- ✚ разработка четких критериев по определению необходимого размера (площади) выделяемой территории и ее расположения;
- ✚ разработка экономической концепции и программы развития традиционных отраслей хозяйства, основывающейся на развитии существующих структурных хозяйственных единиц на данной территории и восстановлении ее утраченных элементов. Основная цель программы – создание условий для максимальной занятости среди коренного населения, экологической безопасности и устойчивости социально-экономического развития;
- ✚ разработка конкретных концепций и программ устойчивого этнодемографического и культурно-экологического развития автохтонных этносов, направленных на восстановление соответствующей системы брачных связей, медицинскую обеспеченность, возрождение культурных, духовных традиций и языка;
- ✚ разработка экологической концепции и программы использования ресурсов данной территории, обеспечивающей их связь с существующей системой природоохранных мероприятий и законодательством;
- ✚ разработка законодательной базы, закрепляющей статус и регулирующей характер использования данных территорий.

Подход к установлению границ, определение характера использования должны соответствовать следующим условиям или критериям выделения, которые можно сформулировать как:

- ✓ критерий «необходимой достаточности» размеров территории, запасов ресурсов на ней и так далее для поддержания на данном участке местности нормального экологического баланса совокупных составляющих кормящего ландшафта. Важнейшим условием выполнения данного критерия является проведение границ ТТП по естественным географическим рубежам данной территории (например, рекам, ручьям, водоразделам и пр.);
- ✓ критерий «функциональной дееспособности» системы ведения традиционного хозяйства. Размер территории должен оптимально соответствовать потребностям сложившегося типа традиционной хозяйственной деятельности и обладать необходимым запасом прочности при увеличении нагрузок на него, например из-за роста численности населения. Соответственно, в таежной зоне Сибири и Дальнего Востока размер будет один, в лесотундровой – другой, в тундровой и горно-тундровой – третий, увеличиваясь при продвижении с юга на север;
- ✓ критерий «разумной независимости» структур управления от деятельности уполномоченного государственного органа и хозяйственных организаций. Оптимальным вариантом здесь может быть создание координационного органа (Совет управления ТТП) из представителей местной администрации, хозяйственных организаций и населения (родовых общин), координирующий их деятельность по использованию и управлению территорией

и Администрации ТТП, руководитель которой назначается по согласованию с уполномоченными коренного населения.

Акцентируя, в первую очередь, внимание на проблемах возрождения традиционного хозяйства, национальных особенностей и традиций, восстановления нормального экологического баланса территорий, можно предложить следующую технологию реализации ТТП и определить ее основные этапы:

- 1) концептуальный этап – определение круга заинтересованных участников, наличных ресурсов и ограничений; диагностика узловых проблем; выработка общей стратегии; восстановление приоритетов; подписание текстов предварительных соглашений;
- 2) проектный этап – комплексный эколого-социально-экономический анализ узловых проблем; поиск и оценка альтернативных вариантов решения; определение организационных форм и механизма взаимодействия участников; согласование конкретного вклада каждого участника; разработка учредительных и юридических документов, контрактов, кредитных соглашений;
- 3) стартовый этап – учреждение и регистрация новых экономических и социальных структур; формирование структуры управления, фондов переселения и развития, создание поддерживающих коммерческих и холдинговых структур; освоение заброшенных угодий территории и ее ресурсов; поиск и апробация коммерческих связей по сбыту продукции традиционного хозяйства и рекреационному развитию;
- 4) этап развития – оптимизация деятельности всех составляющих проекта; формирование долговременных культурных, хозяйственных и коммерческих связей; развитие органов самоуправления и социальных структур.

Для обоснования программы действий и успешной ее реализации желательно проведение комплексного обоснования устройства ТТП, которое разрабатывается исходя из интересов ее участников, имеющихся в наличии ресурсов, ограничений, результатов анализа проблемной ситуации, приоритетности поставленных целей.

Учитывая специфику образа жизни и традиционного хозяйства народов Севера, разработка должна вестись по четырем рабочим направлениям: этнодемографическому, ресурсно-экологическому, финансово- и технико-экономическому, культурно-историческому. Объем работ по каждому направлению определяется в соответствии с их приоритетами.

Этнодемографическое направление включает:

- ✓ анализ особенностей этнического состава населения (коллектива предприятия, жителей поселка и др.), мотиваций его экономического поведения, особенностей образа жизни, связанных с традиционным хозяйственным циклом;
- ✓ оценку уровня жизни коренного населения и роли традиционных отраслей в его жизнеобеспечении;
- ✓ анализ обеспеченности трудоспособного населения рабочими местами;
- ✓ оценку степени социальной напряженности и рекомендации по предотвращению возможных конфликтов в сфере традиционного хозяйства.

Используемые материалы: первичная информация о населении, данные переписей населения, актовые записи ЗАГСа, результаты выборочных социологических обследований и опросов.

Ресурсно-экологическое направление включает:

- количественную и качественную оценку угодий и биологических ресурсов оленеводческих и промысловых отраслей, а также других дополняющих хозяйственный комплекс видов деятельности (сельскохозяйственной, лесохозяйственной, рекреационной и др.);
- прогноз возможных объемов ресурсопользования с учетом возможности освоения новых угодий и ресурсов;
- обоснование мер по реализации схем традиционного природопользования и охраны ресурсов.

Используемые материалы: информация землеустроительных, охото-, рыбо- и лесохозяйственных служб, отчетные материалы оленеводческих, промысловых предприятий и заготовительных организаций прошлых лет (особенно отчетность производственных подразделений), экспертные опросные сведения, полученные от специалистов и опытных работников.

В экономическом направлении основное внимание уделяется характеристике имеющейся финансовой и материально-технической базы и возможностям внедрения эффективных технологий (как новых, так и традиционных). В соответствии с основными задачами проекта финансовая и материально-техническая база оценивается применительно к намеченным направлениям развития производства и реорганизации экономических структур.

Используемые материалы: производственная и финансовая отчетность, производственно-технические нормативы, технико-экономическая документация по технологиям, подлежащим внедрению. В необходимых случаях проводятся специальные технико-экономические расчеты (с привлечением местных специалистов).

Культурно-историческое направление обоснования включает:

- учет находящихся на территории археологических и природных памятников, исторических и сакральных мест, определение состояния их сохранности и расходов по восстановлению и содержанию;
- перепись и учет местных жителей – носителей утрачиваемых элементов национальной культуры, фольклора, языка и пр.;
- оценку состояния культурно-исторических объектов и программу по их использованию и сохранению.

Источниками могут служить: коллекции местных краеведческих музеев, библиотечные и архивные данные, результаты специальных полевых археологических и этнографических исследований.

Для быстрого и бесконфликтного решения проблемы необходимо также определение круга заинтересованных лиц и организаций и разработка эффективной процедуры согласования их интересов.

Итогом комплексного обоснования служит составление необходимых карт и схем с информацией, обосновывающей предложения по установлению границ, использованию ресурсов и развитию территории. Результаты данного обоснования можно оптимизировать в

виде типового проекта устройства ТТП. Одновременно данный проект может быть и основным рабочим документом, определяющим характер использования и развития ТТП. Таким образом, создание ТТП в условиях расширяющегося интенсивного освоения ресурсов Севера является, по сути, единственно возможным способом защиты и охраны КМНС.

Работа выполнена при финансовой поддержке Красноярского краевого фонда поддержки науки и научно-технической деятельности, а также федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы.

Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 12.12.2011) // СПС Консультант Плюс.
2. Лесной кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 06.12.2011) // СПС Консультант Плюс.
3. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 03.12.2008) // СПС Консультант Плюс.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 07.12.2011) // СПС Консультант Плюс.
5. О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р // СПС Консультант Плюс.
6. Правовой справочник для КМНС Сибири и Дальнего Востока РФ. М.: АКМНС, 2003. С. 133–141.

Рецензент – Залывский Николай Павлович,
доктор экономических наук, профессор.