

**Итоговый документ экспертного семинара
«Кочевые и полукочевые коренные народы России»
(9–10 марта 2024 года, г. Салехард, Российская Федерация)**

**подготовлено для тематического исследования
Специального докладчика ООН по правам коренных народов
на тему «Положение мобильных коренных народов»**

ОГЛАВЛЕНИЕ

АННОТАЦИЯ	3
ЮРИДИЧЕСКОЕ ПРИЗНАНИЕ И ПРАВОВОЙ СТАТУС	4
ДОСТУП К ТРАДИЦИОННЫМ ЗЕМЛЯМ И ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ	8
СОЦИАЛЬНЫЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ИНЫЕ ПРАВА	15
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	20

Аннотация

Экспертный семинар «Кочевые и полукочевые коренные народы» проводился неправительственными организациями коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее – коренные народы) в гибридном формате. В семинаре приняли участие представительные органы, организации, общины, иные общероссийские, региональные и местные коллективные органы принятия решений коренных народов, федеральные и региональные парламентарии коренных народов, региональные уполномоченные по правам коренных народов, представители частных хозяйств коренных народов, экспертно-академического сообщества, органов государственной власти регионов проживания коренных народов, другие заинтересованные лица.

Для целей настоящего документа под мобильными коренными народами понимаются коренные малочисленные народы Российской Федерации и их социальные группы, ведущие кочевой или полукочевой образ жизни, проживающие на удаленных и труднодоступных территориях, занимающиеся традиционными видами хозяйственной деятельности – оленеводством, охотой, рыболовством, собирательством, морским зверобойным промыслом, животноводством и другими.

Рассмотрев федеральное и региональное законодательство, правоприменительную практику и состояние дел участники семинара утвердили настоящий итоговый документ, который содержит выводы и рекомендации в адрес Специального докладчика ООН по правам коренных народов для использования в его тематическом исследовании на тему «Положение мобильных коренных народов».

Итоговый документ анализирует правовой статус мобильных коренных народов в контексте преемственности российского исторического опыта и современного законодательства. Ключевое значение придается конституционному признанию прав коренных народов и двухуровневой системе законодательства об их правах.

Итоговый документ анализирует пробелы правового регулирования, включая юридический статус и меры поддержки кочевников, работников кочевых хозяйств, экономики мобильных коренных народов. Отдельное внимание уделяется роли коренных народов в совершенствовании законодательства и наращивание своего экспертного потенциала.

Итоговым документом анализируется доступ мобильных коренных народов к землям, как важнейшему фактору сохранения их культуры, традиционного образа жизни и самосознания. Анализируются различные режимы охраны окружающей среды и защиты земель. Уделяется внимание взаимодействию промышленных компаний с коренными народами на основе уважения их прав, принципов должной осмотрительности и заблаговременной оценки воздействия.

Анализируется доступ мобильных коренных народов к реализации социальных, экономических и иных прав. Речь идет о трудовых правах, праве на образование, здоровье, культурное наследие, язык, традиционное жилье, праве заниматься традиционными и различными видами экономической деятельности. Рассматриваются действующие и необходимые меры по защите традиционных знаний, профилактике климатических изменений, правовой защите, международному сотрудничеству.

Проводится сравнительный анализ доступа мобильных коренных народов к общему государственному образованию, специальным кочевым формам образования и школам-интернатам. Рассматриваются варианты поддержки экономической деятельности кочевников, модернизации их традиционных систем жизнеобеспечения, включая обеспечение цифрового равенства, а также вопросы сохранения традиционных семейных ценностей. Отдельное внимание уделяется правам и мерам поддержки уязвимых социальных групп, включая женщин и детей.

Документ включает выводы и рекомендации по всем рассматриваемым вопросам, в различных аспектах Декларации ООН о правах коренных народов.

Юридическое признание и правовой статус

1. В Российском государстве накоплен собственный исторический опыт признания и регулирования прав коренных народов и их мобильных групп.

Так уже в 1822 году принят Устав об управлении инородцев (за 100 лет включил более 500 статей), подтверждающий общегражданские права коренных народов и устанавливающий их особые (дополнительные) права: освобождение от большинства налогов и службы в армии, запрет залога их земель, защита от кабальных сделок, право на традиционные верования, родные языки, системы самоуправления и судопроизводства, адресную социально-экономическую государственную поддержку и другое.

В соответствии с Уставом объем предоставляемых прав устанавливался с учетом степени уязвимости групп коренных народов по признакам ведения ими кочевого, полукочевого или оседлого образа жизни.

Советский период характеризовался повышенным вниманием к сохранению культурного наследия и построению территориальных автономий коренных народов, признаваемых наиболее эффективной формой самоопределения. Одновременно советское государство не относило к приоритетам поддержку характерных для мобильных коренных народов индивидуальных форм традиционной хозяйственной деятельности, что привело к кризису в отдельных областях.

2. Несмотря на исторические трансформации государственной политики, включая ошибочные подходы и драматические исторические события, учет национальной специфики и следование собственному многовековому опыту позволило, в сравнении со многими регионами мира, в

значительной степени сохранить численность, образ жизни, системы расселения, жизнеобеспечения и самоуправления коренных народов.

В тоже время коренные народы России сталкиваются с общемировыми вызовами, включая глобализацию, связанные с ней урбанизацию, трансформацию системы общественных отношений, влияние экономических проектов, климатических изменений и другое.

3. Современное российское законодательство о коренных народах, основывается на собственном историческом опыте и на иных признаваемых стандартах с учетом уязвимости традиционного образа жизни, систем жизнеобеспечения, расселения и критической малочисленности таких народов.

Его основу составляют положения Конституции Российской Федерации о «гарантиях прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, и международными договорами Российской Федерации» (ст. 69). Государство гарантирует сохранение этнокультурного и языкового многообразия, а также защиту их традиционного образа жизни и исконной среды обитания, включая приоритетный доступ к природным ресурсам и объектам.

4. С учетом большой вариативности систем жизнеобеспечения и расселения коренных народов вопросы реализации их прав отнесены к совместным полномочиям федеральных и региональных органов государственной власти (ст. 72 Конституцией Российской Федерации).

Федеральное законодательство определяет общероссийские стандарты защиты прав коренных народов, а региональные законы могут устанавливать дополнительные стандарты и осуществлять правовое регулирование по вопросам неурегулированных федеральными законами.

В этой связи развитие регионального законодательства с учетом территориальной специфики жизнедеятельности мобильных групп коренных народов имеет ключевое значение и потенциал. Однако такое развитие во многом зависит от ориентиров, устанавливаемых федеральным законодательством, требующих совершенствования.

5. В Российской Федерации в интересах коренных народов принято три специальных (отдельных) федеральных закона¹.

Дополнительно множество отраслевых федеральных законов устанавливают их права, в том числе на досрочную пенсию, замену воинской службы на альтернативную гражданскую, приоритетное пользование биологическими ресурсами, землями, лесным фондом, водными ресурсами, особо охраняемыми природными территориями, налоговые льготы и другое.

¹ Федеральный закон РФ от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Наибольшие по объему права предоставлены мобильным группам коренных народов исходя из признания их особой уязвимости с учетом систем расселения, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности.

В тоже время отсутствует наиболее ожидаемый мобильными коренными народами федеральный закон «О северном оленеводстве», что ограничивает развитие правового статуса и социально-экономических гарантий оленеводов несмотря на наличие таких законов на региональном уровне.

6. Большая нормативная база о правах мобильных коренных народов создана в регионах их традиционного проживания: региональные законы о кочевой семье, кочевом образовании и школах, кочевом (традиционном) жилье, факториях (торгово-бытовых пунктах в местах кочевий), общинах, об оленеводстве, языках, фольклоре, СМИ, образовании, святынях и объектах культурного наследия, территориях традиционного природопользования. К регионам с развитой правовой базой относятся Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Красноярский край, Чукотский автономный округ, где проживает более половины всей численности коренных народов и 2/3 их мобильных групп.

В этой связи отмечается положительная роль развития института парламентариев коренных народов и профильных комитетов по вопросам коренных народов в региональных парламентах.

7. Приоритетами федеральных документов стратегического характера² нормативно определены защита исконной среды обитания, традиционных образа жизни и хозяйственной деятельности коренных народов. В развитие таких документов приняты региональные концепции, стратегии и комплексные планы мероприятий. В феврале 2024 года издано Поручение Президента Российской Федерации о разработке при участии коренных народов новой редакции Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2036 года, плана мероприятий по её реализации и бюджетного финансирования.

8. Российским законодательством к коренным малочисленным народам отнесены народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этносами.

В единый перечень коренных малочисленных народов России внесены 47 народов (315 тысяч человек, менее 0,5 % от численности населения страны), проживающих в 34 регионах из которых 40 народов выделены в отдельную правовую группу коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающие в 28 регионах (более 250 тысяч человек). Из 40 народов примерно 2/3 относятся к мобильным коренным народам, в том числе оленеводческим. Дополнительно утверждён

² Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года; Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года

перечь коренных малочисленных народов Республики Дагестан. В общей сложности такие народы составляют около 1/3 всех этносов в России и 1/2 этносов, исторически проживавших в ее границах.

9. Для обеспечения адресной государственной поддержки ведется федеральный список физических лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, включающий сведения об осуществляемых ими традиционных видах хозяйственной деятельности и территории проживания. Региональным законодательством также установлены критерии и ведутся реестры физических лиц различных социальных групп мобильных коренных народов для адресного обеспечения реализации их прав.

Например, в Ямало-Ненецком автономном округе ведется реестр кочевников (порядка 18 000 человек) для оказания мер социально-экономической поддержки. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре ведется реестр «субъектов права традиционного природопользования» – список лиц (порядка 5000 человек) из числа правообладателей 500 территорий традиционного природопользования (133 тысячи км²). Отнесение к их числу подтверждает право на получение дополнительных мер социально-экономической поддержки, а также согласования условий осуществления промышленной деятельности и возмещения соответствующих убытков.

Региональные реестры могут содержать дезагрегированные данные и вести отдельный учет женщин, детей, пожилых, нетрудоспособных и иных уязвимых групп для целей оказания социальной поддержки, образовательных, медицинских и других услуг.

10. Не смотря на используемые федеральным и региональными реестрами системы учета различных социальных групп мобильных коренных народов, на федеральном уровне отсутствуют единообразные критерии и эффективные механизмы учета лиц, осуществляющих традиционные образ жизни и хозяйственную деятельность коренных народов. Это снижает уровень правовой защиты лиц, относящихся к мобильным коренным народам, несмотря на наличие определённых правовых возможностей у региональных законодателей.

11. В целях обеспечения трудовых и иных прав представителей мобильных групп коренных народов, включая бронь от мобилизации и службы в армии, на федеральном и региональном уровнях утверждены перечни профессий по традиционным видам хозяйственной деятельности коренных народов (оленоводство, рыболовство, охота и т.д.). Однако утверждённые перечни в основном характерны для юридически оформленных трудовых отношений и не учитывают многие сложившиеся в индивидуальных натуральных традиционных хозяйствах трудовые функции (например, работницы чума, самозанятые оленеводы, охотники, рыболовы и т.д.).

С учетом того, что трудовой статус лиц, занятых в натуральных индивидуальных традиционных хозяйствах коренных народов не урегулирован большинством национальных законодательств, требуется

продолжение усилий внутри государств и выработка признаваемых международных подходов.

12. В целом, сложившееся двухуровневое правовое регулирование обеспечивает признание основных коллективных и индивидуальных прав коренных народов, а также затрагивает все сферы их жизнедеятельности.

Законодательство имеет комплексный характер и развивается в духе Декларации ООН о правах коренных народов (далее – Декларация). Юридическое признание мобильных коренных народов позволяет развивать законодательство в направлении детализации их прав, включая права собственности, свободы передвижения, охраны здоровья, право на ведение традиционной и иной экономической деятельности, в том числе предпринимательской, право на культурное наследие и семейную жизнь. В соответствии со статьями 5, 6 и 33 Декларации мобильные коренные пользуются всеми правами граждан России, включая право на участие в делах государства. Это право выражается в том числе в организации досрочного голосования в местах кочевий с использованием вертолетного сообщения.

В тоже время фактическое обеспечение реализации отдельных установленных прав в правоприменительной практике не является эффективным и требует совершенствования. Зачастую это связано с правовыми коллизиями, необходимостью комплексного, а не точечного совершенствования законодательства, нехваткой пилотных моделей применения законов.

13. Законодательство о правах коренных народов получает развитие через деятельность профильных комитетов по вопросам коренных народов в обеих палатах Федерального собрания и региональных парламентах, ежегодные поручения Президента и Правительства Российской Федерации на основании предложений коренных народов, решений Конституционного суда Российской Федерации, а также различные форматы непосредственного участия коренных народов в принятии решений.

В этой связи возрастает роль общественной дипломатии коренных народов для внесения собственного экспертного вклада в развитие законодательства с учетом своих приоритетов и процедур принятия решений. Эффективное участие коренных народов в принятии решений зависит от доступа к специальным образовательным программам, повышения эффективности деятельности Советов представителей коренных народов при региональных правительствах и главах муниципальных образований, федеральных и региональных парламентариев коренных народов, региональных уполномоченных по правам коренных народов, зонтичных организаций коренных народов.

Доступ к традиционным землям и природным ресурсам

14. Российским законодательством установлены права коренных народов на приоритетное пользование землей, водными, охотничьими, иными

природными ресурсами и объектами в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. К таким местам отнесено около 1/3 территории страны, где коренные народы составляют менее 1 % от численности населения.

Однако фактическое обеспечение реализации отдельных установленных прав не является эффективным и требует совершенствования механизмов. Так, к числу проблем относится эффективное обеспечение права приоритетного пользования коренными народами водными биологическими ресурсами и объектами животного мира (первоочередной выбор промысловых угодий, сроки, территории, виды и объем добываемых ресурсов, а также безвозмездность пользования).

15. В тоже время **традиционные охота и рыболовство** коренных народов выделены в отдельные приоритетные виды природопользования. В этой связи, признавая ценность биоресурсов для коренных народов, за последние три года Конституционный суд России принял ряд позитивных решений. Так подтверждено право общин дополнительно получать и продавать лимитируемые биоресурсы из расчета на всех без исключения членов общины для обеспечения продовольственной безопасности всего сообщества на основе традиционных систем питания.

Другим решением стало расширительное толкование прав урбанизированных групп коренных народов на приоритетное пользование биоресурсами. Суд указал на важность их доступа к традиционному питанию и возможность сохранять духовную связь со своими землями и культурой, практикуя традиционные виды хозяйственной деятельности, даже если они не составляет основу их существования. Это согласуется со статьей 25 Декларации.

Недавним решением Верховного суда России признаны несоответствующими федеральному законодательству и отменены решения органов власти о территориальных ограничениях предоставления рыболовных участков общинам коренных народов.

В этой связи на основании поручений Президента Российской Федерации и решения высших судебных органов в федеральном парламенте рассматриваются проекты законов о совершенствовании приоритетного доступа коренных народов к биологическим ресурсам в редакциях, разработанных с участием Ассоциацией КМНСС и ДВ РФ.

С учетом изложенного коренные народы отмечают важность расширения конституционного контроля и правосудия для совершенствования законодательства и механизмов его реализации.

16. Водный кодекс РФ (статья 3) устанавливает принцип использования **водных объектов** для осуществления традиционного природопользования коренных народов в местах их проживания. Согласно статье 29 Водного кодекса Российской Федерации представители коренных народов должны входить в состав межрегиональных бассейновых советов,

осуществляющих разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов.

В тоже время форматы и процедуры участия коренных народов в принятии соответствующих решений требуют существенного совершенствования. В числе причин недостаточный уровень самоорганизации и экспертизы коренных народов, что особенно характерно для мобильных групп.

17. Требуется совершенствования реализация Федерального закона № 49-ФЗ «О **территориях традиционного природопользования** коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Примерно в половине регионов проживания коренных народов образовано порядка 700 таких территорий (примерно 10 % от общей площади страны).

Они признаны особо охраняемыми территориями, образованными для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных народов. В их границах может быть запрещена промышленная деятельность за исключением согласованной коренными народами на условиях возмещения им соответствующих убытков.

Однако на федеральном уровне отсутствуют четкие параметры правового режима таких территорий, положения соответствующего федерального закона недостаточно согласованы с другими отраслями законодательства, включая земельное. Это снижает эффективность правового режима и препятствует созданию таких территорий в некоторых регионах.

18. В России создана сеть **особо охраняемых природных территорий** (национальные парки, заказники и другие) площадью более 75 миллионов гектар, где проживают и коренные народы. В их границах установлен полный запрет любой хозяйственной деятельности, за исключением традиционного природопользования коренных народов, которым также предоставлено право беспрепятственного пересечения границ таких заповедных территорий.

Однако их правовой режим ограничивает экономическую деятельность коренных народов, а процедуры определения функциональных зон для хозяйственной деятельности коренных народов недостаточно эффективны для обеспечения всех законных интересов коренных народов.

19. В России порядка 20 народов занимаются различными типами **кочевого и полукочевого оленеводства** (около 1,3 миллионов учтенных домашних оленей)³. В таких регионах, как Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Красноярский край, другие регионы Арктики, маршруты кочевания оленеводов могут составлять до 700 – 1,2 тысячи километров в год.

Приняты законы об оленеводстве в республиках Саха (Якутия) и Коми, Ненецком, Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском и Чукотском автономном

³ Всероссийская сельскохозяйственная перепись, 2016

округах, Сахалинской, Магаданской и Мурманской областях, Камчатском крае.

Однако отсутствие федерального закона об оленеводстве, беспрецедентная площадь оленьих пастбищ (миллионы км.²) существенно затрудняют их картографирование, постановку на специализированный учет, воспроизводство и охрану.

20. С учетом климатических изменений и влияния промышленных проектов возрастает проблема правовой защиты и дефицита оленьих пастбищ, что способно привести к кризисным последствиям в сфере оленеводства.

Так, в Ямало-Ненецком автономном округе за 70 лет численность оленей возросла с 240 до 730 тысяч, что указывает на возможности развития оленеводства коренных народов. Одновременно такой рост, климатические изменения и промышленные проекты развития замедляют восстановление кормовой базы на пастбищах и приводят к их сокращению.

В этой связи наряду с региональными государственными программами сохранения существующего поголовья оленей коренных народов расширяются и меры экономического стимулирования закупки продукции оленеводства для реализации на рынках сбыта. Такое экономическое регулирование численности оленей зависит от состояния пастбищ, финансовых возможностей регионов и может получать неоднозначные оценки внутри сообществ коренных народов.

21. Российским земельным законодательством устанавливаются права коренных народов и их общин на **безвозмездное пользование земельными участками** для осуществления традиционной хозяйственной деятельности. Однако указанное право не получает достаточного распространения при осуществлении традиционной экономической деятельности коренных народов, в том числе на землях лесного фонда. Это ограничивает их возможности развития и укрепления систем жизнеобеспечения на удаленных территориях.

22. Индивидуальные кочевые хозяйства владеют большей частью общего поголовья оленей и имеют возможность безвозмездно выпасать их без оформления аренды земель. Оформление аренды затруднено с учетом длительности и вариативности кочевых маршрутов (сотни тысяч км²). В этой связи эффективные механизмы защиты традиционных земель связаны с установлением в их границах особых правовых режимов, включая территории традиционного природопользования коренных народов. При этом пересечение оленеводами региональных административных границ осуществляется беспрепятственно. Однако в связи с особенностями регионального законодательства и разрешительных систем могут иметь место различия в фактическом уровне правовой и социально-экономической защищенности мобильных коренных народов, используемых ими земель и их доступа к ценным биологическим ресурсам.

23. В отличие от индивидуальных оленеводческих хозяйств для юридических лиц актуально оформление аренды оленьих пастбищ. Это

повышает правовую защиту земель и обеспечивает дополнительное финансовое возмещение при ограничении их прав иными категориями пользователей. Такие юридические лица могут существовать в форме общин коренных народов, муниципальных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, частных предприятий малого бизнеса. Они могут претендовать на различные меры государственной поддержки, включая льготную аренду земли в связи с осуществлением деятельности в сфере оленеводства коренных народов. Одновременно они формируют рабочие места для мобильных коренных народов и содействуют организации выпаса, принадлежащего им поголовья оленей, а также исполняют функции по административному, юридическому сопровождению оленеводства. В этой связи требуется выработка признаваемых подходов по определению статуса и справедливых мер поддержки таких организаций с учетом выполняемых ими социальных функций по укреплению систем жизнеобеспечения мобильных коренных народов.

24. В условиях промышленного освоения мобильные группы коренных народов относятся к наиболее уязвимым категориям с учетом зависимости их систем жизнеобеспечения, культуры и самосознания от сохранения связи с традиционными землями и состояния экологии.

Россия характеризуется десятками моделей природопользования, как коренных народов, так и промышленного бизнеса. Построение их взаимоотношений требует одновременного развития государственного права и добровольных корпоративных политик и практик промышленных компаний.

Несмотря на принимаемые усилия и положительные изменения, работа в обоих направлениях требует повышения эффективности и степени участия коренных народов в принятии решений.

Наиболее проблемными остаются отношения сообществ коренных народов с малыми, средними и подрядными компаниями, характерными для золотодобывающей, геологоразведочной, лесной и угольной отраслей. По данным социологии, актуальные вопросы касаются экологии, сохранения биоресурсов и земель в хозяйственном обороте коренных народов, снижение промышленной нагрузки через применение природосберегающих технологий.

25. Федеральным законодательством установлено право коренных народов участвовать в принятии решений, касающихся осуществления промышленной деятельности на традиционных землях и возможности ее ограничения либо запрета с учетом правового режима таких территорий. В то же время механизмы практической реализации соответствующих прав не являются комплексными и достаточными.

Отдельные ожидания коренных народов связаны с формированием эффективных механизмов предварительной оценки воздействия промышленной деятельности на возможности их устойчивого развития на традиционных землях, а также с включением государством в промышленные лицензии требований о соблюдении прав коренных народов.

В этой связи сохраняет актуальность принятие федерального закона об оценке воздействия проектов развития на коренные народы, совершенствование методологии утверждённого Правительством России (2020 год) порядка возмещения убытков коренным народам в результате промышленной и иной деятельности, расширение действия федерального Стандарта ответственности резидентов (предпринимателей) Арктической зоны во взаимоотношениях с коренными народами.

26. Региональное законодательство о правах коренных народов при реализации проектов промышленного развития значительно различается по эффективности и сложившимся стандартам. При этом его возможности ограничиваются приоритетом федерального законодательства в сфере земельных отношений и промышленного природопользования.

Развитое региональное законодательство об ответственности промышленных компаний, экспертизе воздействия промышленных проектов на коренные народы и определения возможностей её осуществления на традиционных землях сложилось в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Республике Саха (Якутия), Чукотском автономном округе и в ряде других регионов.

27. Так, например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, где коренные народы составляют менее 2% населения, в их интересах образовано около 500 региональных территорий традиционного природопользования площадью 133 000 км² (25 % территории региона). В границах таких территорий запрещена промышленная деятельность без письменного согласования объёмов, сроков, мест размещения инфраструктуры и других условий с уполномоченными представителями мобильных групп коренных народов (главы семей), внесённых в региональный реестр (4500 человек). Спорные вопросы рассматриваются региональной правительственной комиссией. При достижении согласия промышленные компании обязаны заключить социально-экономические соглашения с «главами семей» для возмещения возможных убытков. В среднем заключается 1100 соглашений на общую сумму около 10 млн. долларов в год. По их условиям мобильным группам коренных народов предоставляются современные средства производства, связи, транспорта, стройматериалы, топливо, денежные выплаты и другое. Это содействует укреплению их систем жизнеобеспечения на традиционных землях, снижая риски мягкой ассимиляции, которые могли бы возникнуть при переезде в урбанизированные местности. Исполнение установленных региональным законодательством требований является условием оформления разрешений на использование земельных участков для промышленных целей.

Однако распространение аналогичного подхода в других регионах ограничено региональной спецификой Югры, включая сложившиеся системы расселения, хозяйствования и оптимального исторического распределения территорий на основе обычного права коренных народов, преобладания определённых моделей промышленной деятельности (добыча нефти) и т.д.

28. Отмечается рост внимания и развитие стандартов добровольной корпоративной ответственности промышленных компаний в отношении с коренными народами. К числу компаний, наиболее последовательно развивающих корпоративное право, включая принятие отдельных стратегий (политик) взаимоотношений с коренными народами на принципах признания прав коренных народов, должной осмотрительности и публичных обязательств, внедрения мониторинговых процедур, заключения соглашений, создания механизмов рассмотрения жалоб и распределения выгод относятся Норильский никель, АЛРОСА, Иркутская нефтяная компания, Сахалинская энергия и другие.

Вместе с тем, международный инструментарий, включая практические руководства по реализации принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, требует адаптации к российским реалиям на основании учета специфики расселения, образа жизни и систем самоуправления мобильных коренных народов.

Для развития корпоративного права может иметь значение развитие публичной нефинансовой отчетности компаний по параметрам, отражающим эффективность их взаимодействия с коренными народами.

29. Дисперсность, проживание вдали от логистических центров и образ жизни мобильных коренных народов ограничивают возможности укрепления их систем жизнеобеспечения исключительно через государственные механизмы. В этой связи в России распространены практики содействия промышленными компаниями социально-экономическому развитию коренных народов и территорий их проживания. Наиболее устойчивые практики содействия социально-экономическому развитию коренных народов осуществляют Норильский никель, Лукойл, НОВАТЭК, Газпромнефть, АЛРОСА, Сургутнефтегаз, Лукойл-Западная Сибирь и другие. Это осуществляется через соглашения с региональными правительствами, муниципалитетами, благотворительными фондами и организациями коренных народов, адресную поддержку традиционным индивидуальным хозяйствам, реализацию специальных корпоративных программ. На примере Норильского никеля такие программы могут иметь перспективное планирование (5 лет) и устойчивое финансирование (2 миллиардов рублей).

В тоже время требуется расширение доступа коренных народов к участию в определении и реализации финансируемых приоритетов, а также к совместной выработке затрагивающих их решений компаний.

30. Помимо промышленных проектов развития на права мобильных коренных народов могут влиять и другие сферы предпринимательской деятельности, включая промышленное рыболовство, туристический, фармакологический и рекламный рынки, производство товаров широкого потребления. Ненадлежащее использование традиционных знаний, культуры, этнонимов при создании и продвижении коммерческой продукции, нарушают сакральность, аутентичность, нормы обычного права и могут формировать стереотипы о коренных народах. В этой связи требуется развитие

корпоративной этики предпринимательских сообществ с целью формирования нетерпимости к недобросовестному использованию наследия коренных народов для извлечения коммерческой прибыли.

Социальные, экономические и иные права

31. Доступ к общей системе государственного и специальным формам этнокультурного образования относится к равнозначным приоритетам мобильных коренных народов. Благодаря государственному образованию за десятки лет коренные народы сформировали собственный научно-культурный потенциал, несколько поколений лидеров и конкурентную способность на рынке труда.

Однако при продолжающейся глобализации сохранение систем жизнеобеспечения и самосознания мобильных коренных народов наиболее эффективно при их неразрывной связи с традиционной средой проживания. В этой связи получает развитие институт кочевого образования, предусматривающий, по выбору мобильных групп коренных народов, государственное дошкольное и начальное школьное обучение без отрыва детей от мест кочевания.

32. Для доступа к государственному образованию в местах проживания мобильных коренных народов работают малокомплектные школы, а также школы-интернаты с круглосуточным проживанием. Их материально-техническая обеспеченность основывается на общероссийских стандартах. Однако высокая себестоимость образовательной инфраструктуры с учетом систем расселения мобильных коренных народов делает решение вопроса зависимым от финансовых возможностей регионов.

Наиболее высокие стандарты обеспеченности школ и возможности развития этнокультурного образования сложились в Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Республике Саха (Якутия), Красноярском крае и Ненецком автономном округе, где проживает наибольшая часть мобильных коренных народов.

Практики обучения кочевого населения в школах-интернатах предусматривают государственное социальное обеспечение учащихся, включая приобретение одежды, школьных принадлежностей, трансфер вертолетами до мест кочевий в период каникул. В соответствии с недавно утверждёнными стандартами меню в школах-интернатах учитывает традиционные системы питания коренных народов, включая оленину, рыбу и ягоды. В тоже время учреждения зачастую не имеют достаточных возможностей обеспечивать привычный рацион мобильных коренных народов, в том числе по причине санитарных ограничений, финансовых возможностей, доступности и логистических сложностей доставки отдельных видов биоресурсов.

С целью содействия адаптации мобильных групп получают развитие практики формирования школ-интернатов с учетом семейно-родовых связей

учащихся. Несмотря на сложности и возможности выбора кочевого образования, школы-интернаты продолжают рассматриваться мобильными коренными народами как наиболее доступная и эффективная форма образования.

33. Законодательное обеспечение **кочевого образования** сложилось в Ненецком автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе, Чукотском автономном округе, Амурской области, Красноярском крае, Республике Саха (Якутия), Республике Коми. Так в Республике Саха (Якутия) в 2008 году принят закон о кочевых школах, где в 7 муниципалитетах республики работают кочевые школы и детские сады, в которых на сезонной или круглогодичной основе обучаются 171 ребенок из 50 кочевых семей. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре реализуется проект «Стойбищная школа – детский сад», применяющий дистанционные формы обучения детей в местах их кочевий. В Ненецком автономном округе в тундре работают летние детские сады для кочевников. В Ямало-Ненецком автономном округе в проекте «Готовимся к школе» ежегодно принимают участие более 250 детей-кочевников. Подготовка учителей для кочевых школ осуществляется в рамках отдельных программ с акцентом на привлечение представителей мобильных коренных народов.

Получает развитие и соответствующее федеральное законодательство. Так, по инициативе организаций коренных народов, в 2023 году изменениями Федерального закона «Об образовании» смягчены лицензионные и санитарные требования к образовательным организациям кочевого типа.

34. Один из приоритетов мобильных коренных народов связан с реализацией **права на традиционное жилище**, обеспечиваемое в ряде регионов, где проживает большинство кочевого населения страны. Так, в Ямало-Ненецком автономном округе при рождении третьего ребенка в кочевой семье предоставляется сертификат (эквивалентен среднему двухлетнему доходу по стране) на приобретение кочевого жилья (чума). Закупка комплектующих чума осуществляется в сообществах коренных народов, что содействует укреплению их экономических систем. В Республике Саха (Якутия) принят региональный закон «О кочевом жилье» и постановление Правительства региона об утверждении стандарта кочевого жилья. Похожие меры предусмотрены законодательством Красноярского края. В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре действуют государственные программы по приобретению жилья представителям коренных народов в населенных пунктах, а также обустройству жилых и хозяйственных построек в местах их кочевий по установленным нормативам.

Однако успешность таких практик зависит от финансовых возможностей регионов и требует эффективного учета мнения коренных народов при определении применяемых стандартов.

35. В условиях кочевого образа жизни важным приоритетом является **поддержка традиционной семьи, женщин и детей**, что отдельно отражено в региональном законодательстве. Например, в Республике Саха (Якутия)

действуют закон о кочевой семье коренных народов и программа поддержки молодых оленеводов, которая дает право на получение социальной выплаты в размере 1 млн. рублей на укрепление их систем жизнеобеспечения. В целом различные социальные выплаты для пожилых, женщин и детей мобильных коренных народов предусмотрены региональным законодательством многих северных регионов, но не имеют достаточного распространения в более южных регионах Дальнего Востока и Сибири.

В 2017 году в федеральное законодательство для кочевников отменено требование о наличии постоянного жилья в населенных пунктах при усыновлении или опеке детей.

В тоже время оленеводами отмечается острая необходимость увеличения адресной социально-экономической поддержки кочевых женщин, играющих ключевую роль в ведении традиционного хозяйства, но в большей степени чем мужчины мотивированных к проживанию в населённых пунктах.

36. Доступ мобильных коренных народов к гарантированным Конституцией России государственным услугам здравоохранения затруднен из-за их систем расселения и образа жизни. В этой связи в регионах реализуются дополнительные мероприятия по ежегодному выездному медицинскому обслуживанию мобильных групп коренных народов в местах их проживания. Для этого используются оснащённый медицинским оборудованием водный и наземный большегрузный транспорт, а также медицинская авиация для оказания экстренной помощи, включая эвакуацию рожениц. Распространены практики комплексных медицинских обследований кочевников в населённых пунктах при проведении региональных праздников коренных народов (День оленевода, День охотника, День рыболова и т.д.) Действуют региональные программы по бесплатному предоставлению кочевникам наборов медикаментов и их обучению методам оказания медицинской помощи.

В зависимости от региональных нормативов такие практики реализуются в Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Ямало-Ненецком автономном округе, Чукотском автономном округе, Республике Саха (Якутия), Красноярском крае и т.д. В тоже время требуется расширение соответствующих механизмов и финансовых возможностей.

37. Право на традиционные и экономические виды деятельности влияют на состояние систем жизнеобеспечения мобильных коренных народов. Так, экономический потенциал оленеводства связан с продовольственным, фармакологическим, ремесленным рынками и с этнотуризмом. Региональные государственные программы осуществляют поддержку частного оленеводства, однако часто ограничены финансовыми возможностями.

Универсальная проблема экономики коренных народов – низкая рентабельность с учетом удаленности территорий их проживания. В этой связи представители коренных народов освобождены от налогов в связи с

продажей излишков биологических ресурсов, выделяемых для личного потребления, а общины коренных народов освобождены от ряда иных налогов. В 2022 году для общин коренных народов установлена максимально возможная льготная ставка аренды охотничьих угодий – 1 копейка за гектар. Это позволяет арендовать примерно 90 квадратных километров в год за 90 рублей (1 доллар). Это дает новые возможности развития, с учетом того, что в России распространены ситуации, когда общины из нескольких десятков человек имеют промысловые угодья в несколько тысяч квадратных километров.

В 2021 году утверждена дополнительная федеральная программа поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных народов в значительной степени ориентированная на расширение их материальных и экономических возможностей.

В тоже время требуется повышение адресности таких мер поддержки, в том числе в связи с дефицитом финансов и проблемой создания фиктивных общин для доступа к льготам коренных народов. В этой связи, по инициативе Ассоциации КМНСС и ДВ РФ коренных народов в 2022 году федеральным законодательством установлены ограничения на управление общинами лицами, не относящимся к коренным народам.

38. Для укрепления систем жизнеобеспечения мобильных групп в рамках региональных государственных программ осуществляется поддержка бюджетных и частных организаций (фактории) в местах кочевий коренных народов. Фактории осуществляют снабженческо-бытовое, социальное и торговое обслуживание мобильных групп коренных народов, включая закуп продукции традиционных промыслов, продажу товаров массового потребления, топлива, орудий добычи биологических ресурсов, организацию доступа к интернет-связи, дистанционным публичным услугам, временного пребывания уязвимых групп населения (дети, женщины, пожилые и т.д.) и другое. Наиболее комплексные практики сложились в Ямало-Ненецком автономном округе и в Республике Саха (Якутия).

С учетом практической значимости факторий требуется стандартизация и расширение условий их работы, а также тиражирование такого опыта на национальном и международном уровне.

39. Мобильные группы коренных народов отмечают важность модернизации их систем жизнеобеспечения в суровых климатических условиях на удаленных территориях. Это предполагает их доступ к современным средствам связи, водного и наземного вездеходного транспорта, автономным источникам электроснабжения, орудиям производства и так далее. Расширению таких региональных государственных практик и корпоративных программ промышленных компаний может содействовать дополнительное правовое закрепление этой задачи в качестве приоритета на федеральном и региональных уровнях.

Стратегическое значение имеет обеспечение цифрового равенства мобильных групп коренных народов. С учетом их систем расселения и образа

жизни цифровые технологии являются для них ключевым способом доступа к получению информации, публичным услугам, включая медицину, образование, социальную сферу, аварийно-спасательные службы и так далее.

В этой связи в отдельных регионах осуществляется обеспечение кочевых и полукочевых хозяйств комплектами мобильных средств спутниковой интернет-связи за счет государственных средств и промышленных компаний, а также оборудуются «интернет – фактории» и «IT-стойбища» в местах кочевий (Красноярский край, Ямал, Югра, Республика Саха (Якутия)).

Для примера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре продолжается реализация проекта «IT-стойбище». Более 70 труднодоступных стойбищ в Югре подключены к сети Интернет с использованием мобильных комплектов связи в рамках совместного финансирования регионального правительства, промышленных компаний и координационной роли выступившей инициатором проекта региональной Ассоциации коренных малочисленных народов.

40. В числе приоритетов **защита сакральных мест мобильных коренных народов**, что требует их картографирование их законодательной защиты, в том числе при промышленном развитии и реализации туристических проектов. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре принят закон о сакральных местах коренных народов и обеспечивается их правовая защита через зонирование территорий традиционного природопользования коренных народов (133 тысячи квадратных километров). В Республике Саха (Якутия) алмазодобывающая компания АЛРОСА заключила договор с Институтом гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО Российской академии наук по документированию священных (сакральных) мест коренных народов с привлечением ученых из числа коренных народов.

В тоже время имеющиеся положительные региональные практики не имеют достаточной стандартизации и распространения.

41. Мобильные коренные народы России считают важным реализацию **права на участие в международном сотрудничестве** в сфере прав коренных народов и их трансграничных контактов.

Россия является участником ключевых международных договоров по правам человека и рассматривает Декларацию ООН о правах коренных народов как авторитетный источник для понимания универсальных стандартов и совершенствования национального законодательства. В тоже время зонтичные организации и коллективные органы принятия решений коренных народов России сталкиваются с возрастающими визовыми ограничениями со стороны государств, где расположены центральные учреждения ООН. При этом односторонние антироссийские ограничительные меры западных государств создают транспортные, логистические и финансовые проблемы (блокировка российских платежных систем) для участия коренных народов в международном договорном процессе.

В этой связи отмечается необходимость исключения политизации и ограничения гуманитарного сотрудничества в сфере прав человека, что противоречит духу и содержанию ключевых международных документов, включая Декларацию ООН о правах коренных народов.

Выводы и рекомендации

42. Конституционное признание прав коренных малочисленных народов России во многом акцентировано на обеспечение устойчивого развития сообществ, ведущих традиционный образ жизни. В тоже время совершенствование законодательства должно в равной степени предусматривать собственное экономическое развитие коренных народов в соответствии со статьями 19 и 38 Декларации ООН о правах коренных народов. Высокое значение имеет двухуровневая модель законодательства, когда на федеральном уровне закрепляются универсальные стандарты, а регионы имеют эффективные возможности правового регулирования многих вопросов с учетом сложившейся специфики. При реформировании законодательства также требуется применение более комплексных подходов и синхронизация взаимозависимых законов.

43. Универсальной задачей является формирование эффективных механизмов практической реализации законодательства. Это актуально и для государств с прогрессивным законодательством. В этой связи государствам необходимо укреплять механизмы консультаций с органами принятия решений мобильных коренных народов с применением процедур, учитывающих достигнутую ими степень самоорганизации.

44. Необходимо конкретизировать статус мобильных коренных народов как хранителей биологического, культурного и языкового разнообразия, традиционных знаний и ценностей. В этом связи требуется совершенствование, как международных, так и национальных механизмов участия мобильных коренных народов в регулировании численности животного мира, восстановлении земель, выработке мер по декарбонизации экономики и борьбе с изменением климата.

45. В соответствии со статьями 3 и 20 Декларации, мобильные коренные народы ориентированы на модернизацию традиционного образа жизни и расширение доступа к публичным услугам в различных социально-экономических сферах. Такая модернизация призвана укрепить системы самообеспечения натуральных традиционных хозяйств через использование современных средств связи, включая спутниковый интернет, наземного и водного транспорта, малой авиации, автономной альтернативной энергетики, телемедицины, дистанционного образования и т.д.

В этой связи мобильные коренные народы ожидают расширение юридического признания их прав на экономическое развитие. При этом необходимо исключить любые риски противопоставления задач по развитию

традиционной экономики и сохранения традиционного образа жизни. Мобильные коренные рассматривают модернизацию как фактор сохранения кочевого образа жизни, а не разрушения традиционного уклада жизни.

46. Мобильные коренные народы считают, что сохранение их образа жизни в трудных климатических и географических условиях базируется на сохранении традиционных гендерных и трудовых ролей в семье. В этой связи требуется комплексная поддержка женщин как участниц трудовых отношений и как хранительниц знаний, языков и семейных ценностей. В соответствии со статьей 17 Декларации, российские организации коренных народов предпринимают усилия для законодательного совершенствования статуса женщин – работниц чума, а также повышения уровня их социально-экономической поддержки.

47. Мобильные коренные народы выступают за государственную адресную и справедливую поддержку различных форм хозяйствования: муниципальных предприятий, кооперативов, общин и частных хозяйств. Налоговые послабления и субсидии на закупку кормов, оборудования и топлива для оленеводческих хозяйств могут обеспечить рентабельность и конкурентоспособность.

48. В соответствии со статьями 5, 6, 33 и 34 Декларации, мобильные коренные народы признают важность институционального развития и наращивания экспертного потенциала своих представительных органов. В этих целях они поддерживают усилия по созданию образовательных программ различного уровня с совместным участием государства и социально-ответственного бизнеса. Дополнительно коренные народы предлагают создавать информационно-аналитические центры для аккумулирования знаний и опыта, сопровождения переговоров между мобильными коренными народами и промышленными компаниями с учетом их особой уязвимости, как участников переговорных процессов.

49. Мобильные коренные народы в силу своего образа жизни могут испытывать сложности в доступе к правосудию. В этой связи они поддерживают позитивные решения высших судебных органов Российской Федерации по вопросам традиционной охоты и рыболовства и рекомендуют более широко применять обычаи и традиции в судах. Такие решения олицетворяют судебный контроль, расширяют юридическое толкование прав коренных народов и дают импульс совершенствованию правоприменительных механизмов. Мобильные коренные народы также предлагают развивать институт региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, а также корпоративные механизмы рассмотрения жалоб.

50. К приоритетам мобильных коренных народов относятся права на ведение традиционной хозяйственной деятельности на традиционных землях в соответствии со статьями 26 и 27 Декларации. Законодательство России гарантирует доступ к землям и биологическим ресурсам, разработаны разные уровни защиты земель и окружающей среды от промышленной деятельности.

Вместе с тем, требуются новые усилия для формирования стандартов и процедур консультаций, заключения соглашений промышленных компаний, комплексных оценок воздействия на возможности устойчивого развития коренных народов с учетом специфики их мобильных групп.

51. В соответствии со статьями 36 и 39 Декларации, мобильные коренные народы настаивают на участии в международном сотрудничестве с целью выработки стандартов по правам коренным народам и обмена опытом в решения вопросов их жизнеобеспечения. Государствам и международным организациям следует содействовать такому международному сотрудничеству и исключить его политизацию и установление односторонних незаконных ограничений с учетом расширяющегося геополитического противостояния.