

УДК 34.096; 397

Т. С. Иванова¹, В. К. Литвинов²

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РФ С КОРЕННЫМИ МАЛОЧИСЛЕННЫМИ НАРОДАМИ СЕВЕРА

TO THE QUESTION OF INTERACTION OF MINING COMPANIES OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION WITH INDIGENOUS PEOPLES OF THE NORTH

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению положения коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС), проживающих на территории Арктической зоны в условиях деятельности резидентов в регионах деятельности. Освещается проблема взаимодействия между традиционным образом жизни в особых географических и климатических условиях, зависящим от состояния окружающей среды и деятельности компаний по добыче полезных ископаемых, тем самым оказывающих негативное экологическое воздействие. Уделяется внимание соотношению влияния экономической деятельности и традиционного образа жизни на экологическую среду в регионах присутствия. Основная цель статьи заключается в рассмотрении правовых и иных способов регулирования отношений между заинтересованными сторонами и проблем ее реализации. Основная задача заключается в освещении актуальных социально-экологических проблем коренных малочисленных народов Севера в зоне деятельности добывающих компаний. Делается вывод о признании правовых способов регулирования отношений между сторонами, не отвечающими современным требованиям, не влекущими ожидаемых результатов, и в связи с этим, в необходимости введения понятия «социальная лицензия на деятельность» на правовом уровне.

¹ Иванова Татьяна Спартаковна – д. ю. н., проф. юридического факультета СВФУ им. М.К. Аммосова. E-mail: ivanovats@mail.ru

Ivanova Tatyana Spartakovna – doctor of Law, professor of the Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University

² Литвинов Виталий Кузьмич – магистрант юридического факультета СВФУ им. М.К. Аммосова. E-mail: PeopleLV@yandex.ru

Litvinov Vitaly Kuzmich – Master's Student at Faculty of Law, M.K. Ammosov North-Eastern Federal University

Ключевые слова: Арктическая зона, коренные малочисленные народы Севера, добывающие компании, резиденты Арктической зоны, экономическое развитие Арктической зоны, регион деятельности, стандарт ответственности, негативное воздействие, возмещение убытков, традиционная деятельность, социальная лицензия.

Abstract. The article is devoted to the consideration of the situation of indigenous peoples of the north living in the territories of the Arctic zone under the conditions of residents in the regions of activity. The problem of the interaction between traditional lifestyles in special geographical and climatic conditions dependent on the state of the environment and mining companies is highlighted, thereby having an environmental impact. Attention is paid to the relationship between economic activity and traditional lifestyles in relation to the environmental environment in the region of activity. The main purpose of the work is to consider legal and other ways of regulating relations between the parties and the problems of its implementation. The main task is to highlight the current social and environmental problems of the indigenous peoples of the north in the Arctic zone and how to solve it. It is concluded that the legal methods of regulating relations between the parties do not meet the necessary requirements, and, accordingly, did not entail the expected result, and finding the indigenous peoples of the north in the increased conditions of industrial development of the Arctic zone, as well as the need to introduce provisions for the definition of a «social license for activity» at the legal level.

Keywords: Arctic zone, indigenous peoples of the north, mining companies, residents of the Arctic zone, economic development of the Arctic zone, the region of activity, the standard of liability, negative impact, compensation for losses, traditional activities, social license.

Введение

Современное видение территории, именуемой Арктической зоной России, имеет исключительное экономическое значение. Земли девяти субъектов обладают запасами природных ресурсов, имеющих потенциал к обеспечению экономических и иных потребностей государства на многие годы. Как указано в пункте «в» части 2 Указа Президента РФ № 645 от 26.10.2020 «О стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года», по оценкам экспертов континентальный шельф в Арктике содержит более 85,1 трлн куб. метра горючего природного газа, 17,3 млрд т нефти (включая газовый конденсат), и является стратегическим резервом развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации, что предполагает в дальнейшем активное продвижение на данной территории добывающих компаний.

В настоящее время на территории Арктической зоны проживает 19 представителей коренных малочисленных народов Севера, часть которых проживает вне населенных пунктов. В правовом значении они определяются как народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока, на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционные образ

жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающих менее 50 тысяч человек и осознающих себя самостоятельными этническими общностями, согласно абз. 1 ст. 1 Федерального закона от 20.07.2000 N 104-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Одна из исключительных особенностей жителей Севера заключается в их особой идентичности. Находясь на территории с суровым климатом, где отсутствуют комфортные условия в быту и в добывании пищи, коренные народы обладают традиционными знаниями выживания в природе, а природа и окружающая среда являются частью их жизни. В связи с этим, среди них сложилось единство хозяйственных и многих культурных традиций, традиций морали и поведения [5]. Исходя из этого, определяется уникальное положение коренных малочисленных народов Севера, как имеющих свойственную лишь им культуру и обычаи.

Территория Севера известна не только экологическими, климатическими и этническими особенностями, но и тем, что на протяжении веков на данной земле происходили конфликты, в ходе которых на одной стороне выступали коренные жители, ведущие традиционный образ жизни, и «пришлые люди», испытывающие к данной территории лишь экономический интерес. Данное обстоятельство имеет место и в настоящее время.

Деятельность по добыче полезных ископаемых компаниями, направленная на получение экономической выгоды, не должна допускать причинения негативного воздействия на социальную, экологическую, и иные сферы человека, общества, исходя из положений Конституции РФ. Однако нельзя отрицать факт того, что добывающие компании оказывают колоссальное влияние в регионах своей деятельности, в том числе путем внесения вклада в их развитие, создания рабочих мест, поддержки социальных программ и т. д.

В Арктической зоне в настоящее время осуществляют деятельность более 100 ведущих российских компаний, относящихся к разным отраслям экономики, и их количество и значение возрастает в связи со стратегическим развитием макрорегиона. Ввиду их деятельности в регионах, где также проживают представители коренных народов, актуальной является политика недопущения негативного воздействия компаний на традиционный образ жизни, что, к сожалению, не всегда удается. В рамках политики устойчивого развития, принимаемой компаниями, особенно крупными, как общепризнанные международные требования, взаимодействие с коренными народами считается одной из важнейших задач, однако периодически возникают конфликтные ситуации.

Так, 09 ноября 2021 г. на XXVI сессии Конференции сторон рамочной Конвенции ООН «Об изменении климата» председатель семейной родовой общины долган «Амяксин» Г. Щукин высказался критически о ситуации с аварией на ТЭЦ-3 в Красноярском крае, в результате чего произошла одна из наиболее масштабных экологических катастроф за последнее время [4]. Он отметил, что коренные на-

родности ведут традиционный образ жизни, напрямую зависящий от экологической ситуации, и в связи с аварией им был нанесен огромный ущерб в социальном и экономическом плане. Его позицию поддержала Д. Егерева, представитель российского Центра содействия коренным малочисленным народам Севера, заявив о том, что изменение климата, а также любой иной экологический ущерб одними из первых ощущают на себе непосредственно коренные народы ввиду их экологической зависимости [3].

Ответственность и сотрудничество сторон

После событий, связанных с экологической катастрофой, компания ПАО «Никель» продолжает переговоры с представителями малочисленных народов, подписав соглашение о реализации Программы комплексного развития коренных малочисленных народов Севера до 2024 года, с финансированием на сумму более 2 млрд рублей. Данная программа включает в себя более 40 мероприятий, направленных на социальную поддержку [6]. Таким образом, компания не только возмещает причиненный вред, но и фактически признает свое недостаточное взаимодействие с коренными народами в прошлый период.

Схожая ситуация с другими добывающими компаниями, непосредственно связанных с нарушениями прав коренных народов Севера. Так, представители вепсов, живущие в Республике Карелия с конца 2020-го г., имели конфликт с «ДОК «Калевала» по причине несогласованной с ними вырубке лесов [1], а представители долган и ненцев, проживающих на территории Бреховских островов Красноярского края, обеспокоены предоставлением водно-болотных угодий для добычи нефти «Восток Ойл», дочерней компании ПАО «Роснефть», подчеркивая факт того, что занимаемый участок затрагивает границы особо охраняемой природной территории, а сама территория имеет статус водно-болотных угодий международного значения [2]. Любопытным также является факт предоставления земель Ямальского заповедника. Так, 18 мая 2021 г. было принято Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа № 386-П «О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты Ямало-Ненецкого автономного округа по вопросам особо охраняемых природных территорий регионального значения» [7], которым внесены изменения о сокращении территории заказника «Ямальский». Указанный участок впоследствии был приобретен дочерним предприятием ПАО «Новатэк» – ООО «Ямал СПГ ресурс» в целях разработки месторождений «Нейтинское» и «Арктическое». Данное обстоятельство возмутило представителей малочисленных народов в регионе деятельности, в частности, они заявили, что их позиция была проигнорирована, тогда как указанный заповедник имеет для них важное значение.

Таким образом, в Арктической зоне Российской Федерации периодически возникает столкновение интересов, где, с одной стороны, представители коренных народов Севера, ведущие традиционную деятельность, а с другой, – крупные

компании, чья хозяйственная деятельность направлена на извлечение выгоды в этом регионе. В каждом случае наблюдается проблема ведения стабильного диалога, не урегулированного в правовом плане.

Как следствие, стала ликвидация «Центра содействия коренным малочисленным народам Севера» [13], правозащитной организации, чья деятельность заключалась и в ведении диалога между сторонами, и в разрешении спорных вопросов. Само руководство правозащитной организации связывало данное обстоятельство с крайне напряженными отношениями между представителями малочисленных народов и добывающими компаниями, которые получили международную огласку в средствах массовой информации [12].

В качестве одного из способов решения проблемы взаимодействия между сторонами предполагался утвержденный 23 ноября 2020 года № 181 Приказ Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики «Об утверждении стандарта ответственности резидентов Арктической зоны Российской Федерации во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами Российской Федерации, проживающими и (или) осуществляющими традиционную хозяйственную деятельность в Арктической зоне Российской Федерации» (далее – приказ) [8]. На данный приказ возлагались ожидания в качестве инструмента воздействия на резидентов Арктической зоны, но по неизвестным причинам он до сих пор даже не прошел регистрацию в Минюсте. Кроме того, некоторые положения проекта приказа, отвечающие интересам коренных народов Севера, были исключены при принятии документа в окончательном виде. Так, в пункте «в» части второй проекта приказа в качестве одного из основных принципов деятельности резидентов Арктической зоны был указан принцип на свободное, предварительное и осознанное согласие (СПОС) коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации на принятие решений, затрагивающих их права и законные интересы [9].

Частью 2.2 действующего документа включен вместо этого принцип участия представителей коренных малочисленных народов в принятии решений по вопросам, затрагивающим права и интересы коренных малочисленных народов при освоении природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, т. е. принцип СПОС заменен принципом участия. Согласно пунктам «а», «б», «г» части 2.2 приказа предусмотрены предварительное согласование проекта резидента Арктической зоны на всех этапах его осуществления с представителями коренных малочисленных народов; проведение консультаций с коренными малочисленными народами до начала реализации проектов промышленного освоения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; урегулирование резидентом Арктической зоны возникающих противоречий до начала намечаемой хозяйственной деятельности путем осуществления консультаций, обеспечение учета мнений лиц, которые окажутся в зоне воздействия проекта резидента Арктической зоны и др.

К проекту приказа были приложены обязательные к принятию внутренние документы, регулирующие корпоративные отношения: социальная политика резидента Арктической зоны по взаимодействию с коренными малочисленными народами; процедура рассмотрения жалоб; кодекс поведения сотрудников резидента Арктической зоны РФ на территориях проживания коренных малочисленных народов. В принятом документе такие положения отсутствуют. Кроме того, в проекте была предусмотрена возможность введения оценки рейтинга резидента в виде индикаторов и «Единой открытой методики рейтинга (ранжирования) резидентов Арктической зоны Российской Федерации по применению и соблюдению стандарта ответственности резидентов Арктической зоны Российской Федерации во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами Российской Федерации, проживающими и (или) осуществляющими традиционную хозяйственную деятельность в Арктической зоне Российской Федерации».

Таким образом, имеются значительные расхождения между проектом и принятым документом, которые значительно умаляют его юридическое значение. Практически смысл документа сведен к рекомендательному характеру в отношении добывающих компаний.

Если в проекте прямо предусматривалась возможность взаимного и равного регулирования определенных вопросов с учетом мнений обеих сторон, то в действующем документе позиции малочисленных народов несколько умалены, определяя деятельность компаний в качестве приоритетной. В настоящее время взаимодействие между малочисленными народами и крупными добывающими компаниями носит несколько формальный характер. Так, компании заключают соглашения с родовыми общинами, общественными организациями о содействии в социально-культурном и экономическом развитии малочисленных народов, которые в основном сводятся к финансовой и материальной поддержке и ежегодным отчетам об этой помощи.

Одним из перспективных средств взаимодействия малочисленных народов с добывающими компаниями представляется трудоустройство безработных, целевая подготовка квалифицированных кадров из числа молодежи. В частности, ПАО «Норильский никель» в рамках своей Программы развития пришли к соглашению с уполномоченными представителями коренных народов о предоставлении им сезонных рабочих мест, связанных непосредственно с их культурой. Представители малочисленных народностей могут принимать участие в публичных мероприятиях компании, на которых будут озвучиваться планы и перспективы деятельности компании в данном регионе. В свою очередь, местное население, в том числе представители коренных народностей, предоставляют согласие на те или иные действия компании. Данная практика, именуемая «социальной лицензией», возымевшая большую популярность на территориях Канады и США, имела бы перспективы к достижению согласия и взаимодействия сторон.

Получение социальной лицензии на деятельность в Канаде, как пример к достижению согласия, является современной практикой, не урегулированной правом. Так, представители горнодобывающего сектора так описывают данное положение: «Социальная лицензия – это принятие и вера общества, в особенности местного, в ценность наших действий, что дает нам разрешение на доступ и добычу полезных ископаемых... Нельзя получить социальную лицензию, подав заявку в министерство или просто сделав платеж... Чтобы действительно стать частью сообщества, где вы работаете, требуется гораздо больше, чем просто деньги» [10].

Заключение

Между тем, понятие «социальная лицензия на деятельность» носит формальный характер, заключающийся в добровольном принятии компанией на себя ответственности по сотрудничеству с коренными народами в зоне своей деятельности. Она заключается в свободном, предварительном и осознанном согласии между заинтересованными сторонами – коренными народами и добывающими компаниями. Попытка внедрения процедуры получения социальной лицензии на деятельность в проект приказа Минвостокразвития РФ не увенчалась успехом. Проект, поддержанный Общественным советом Арктической зоны, включал в себя определенные рычаги давления на деятельность резидентов Арктической зоны, однако его последующая редакция фактически исключила эту возможность.

Таким образом, в связи с отсутствием эффективного правового регулирования, диалог между представителями коренных малочисленных народов Севера с одной стороны и резидентами Арктической зоны, с другой, оставляет желать лучшего. Если в западных странах-участниках Арктического совета вопрос о взаимодействии между двумя сторонами имеет важное значение, то в Российской Федерации периодически возникают конфликтные ситуации между ними, и в подавляющем количестве случаев представители коренных народов оказываются в проигрышной ситуации.

Позиция представителей коренных народов в мировой практике признана как свободное, предварительное и осознанное согласие на деятельность компаний в случаях вмешательства в их традиционный образ жизни на основе неписаного права. В связи с увеличением количества резидентов Арктической зоны с каждым годом, наиболее эффективным представляется введение процедуры получения социальной лицензии на их деятельность, положения которой были включены в проект приказа «О введении стандарта ответственности...», включая возможность рейтинговой оценки резидента, а также обязательность принятия внутренних документов, предусматривающих регулирование отношений между сторонами.

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) в соответствии с исследовательским проектом № 21-510-22001 «Государственное регулирование недропользования и охраны окружающей среды во Франции и в арктической зоне Российской Федерации: сравнительное исследование, методология и практика», проводимым совместно РФФИ и Фондом «Дом наук о человеке» Франции.

Литература

1. Брицкая, Т. Оскал дровосека. Как коренные народы Карелии воюют с рубщиками тайги / Т. Брицкая // «Новая газета». – 11.02.2021. – URL: <https://novayagazeta-vlad.ru/2021/02/11/3898/oskal-drovoseka.html> (дата обращения: 18.11.2021).
2. Васильева, А. Экологи занимают острова / А. Васильева // Газета «Коммерсантъ». – 2019. – №80. – С. 5. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3967617> (дата обращения: 19.11.2021).
3. Егерева, Е. Видеофрагмент интервью для Секретариата ООН по климату Д. Попову / Е. Егерева. – URL: https://www.facebook.com/UNclimatechange/videos/3530893003806538/?extid=NS-UNK-UNK-UNK-IOS_GKOT-GK1C&ref=sharing (дата обращения: 20.11.2021).
4. Малахов, В. КМНС Таймыра заявили о своих проблемах на полях COP26 / В. Малахов. – URL: https://www.rough-polished.com/ru/news/123451.html?utm_source=uxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews%2Fsearch%3Ftext%3D (дата обращения: 19.11.2021).
5. Присяжный, М. Ю. Коренные народы и постоянное население северных территорий / М. Ю. Присяжный // Arctic Environmental Research. – 2011. – №2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korennye-narody-i-postoyannoe-naselenie-severnyh-territoriy> (дата обращения: 21.11.2021).
6. Наш Крайний Север / Отчет об устойчивом развитии 2020. Утвержден Протоколом заседания Правления ПАО «ГМК «Норильский Никель» № ГМК/б-пр-п от 07.04.2021. – URL: https://www.nornickel.ru/files/ru/investors/disclosure/NN_CSO2020_RUS_23.06.pdf (дата обращения: 19.11.2021).
7. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа № 386-П «О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты Ямало-Ненецкого автономного округа по вопросам особо охраняемых природных территорий регионального значения». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900202105210001> (дата обращения: 18.11.2021).
8. Приказ Минвостокразвития России от 23.11.2020 N 181 «Об утверждении стандарта ответственности резидентов Арктической зоны Российской Федерации во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами Российской Федерации, проживающими и (или) осуществляющими традиционную хозяйственную деятельность в Арктической зоне Российской Федерации». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375974/ (дата обращения: 19.11.2021).

5. Prisyazhnyj, M. Yu. Korennye narody i postoyannoe naselenie severnyh territorij / M. Yu. Prisyazhnyj // Arctic Environmental Research. – 2011. – №2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/korennye-narody-i-postoyannoe-naselenie-severnyh-territorij> (data obrashcheniya: 21.11.2021).

6. Nash Krajnij Sever / Otchet ob ustojchivom razvitii 2020. Utverzhden Protokolom zasedaniya Pravleniya PAO «GMK «Noril'skij Nikel'» № GMK/b-pr-p ot 07.04.2021. – URL: https://www.nornickel.ru/files/ru/investors/disclosure/NN_CSO2020_RUS_23.06.pdf (data obrashcheniya: 19.11.2021).

7. Postanovlenie Pravitelstva Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga № 386-P «O vnesenii izmenenij v nekotorye normativnye pravovye akty Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga po voprosam osobo ohranyaemyh prirodnyh territorij regionalnogo znacheniya». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/8900202105210001> (data obrashcheniya: 18.11.2021).

8. Prikaz Minvostokrazvitiya Rossii ot 23.11.2020 N 181 «Ob utverzhdenii standarta otvetstvennosti rezidentov Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii vo vzaimootnosheniyah s korennyimi malochislennymi narodami Rossijskoj Federacii, prozhivayushchimi i (ili) osushchestvlyayushchimi tradicionnyu hozyajstvennyu deyatelnost v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375974/(data obrashcheniya: 19.11.2021).

9. Proekt Prikaza Minvostokrazvitiya Rossii «Ob utverzhdenii standarta otvetstvennosti rezidentov Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii vo vzaimootnosheniyah s korennyimi malochislennymi narodami Rossijskoj Federacii, prozhivayushchimi i (ili) osushchestvlyayushchimi tradicionnyu hozyajstvennyu deyatelnost v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii (po sostoyaniyu na 17.09.2020). – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PNPA&n=62324#wvrO7qScjNGEKFXN> (data obrashcheniya: 19.11.2021).

10. Sajrinen, R. Otvetstvennaya dobycha poleznyh iskopaemyh: Instrumentarij dlya predotvrashcheniya i posrednichestva v konfliktnyh situacijah, vznikayushchih v processe razvitiya gornodobyvayushchego sektora / R. Sajrinen, P. Rinne, M. Halonen [i dr.] // Universitet Vostochnoj Finlyandii, Gajya grupp Ou, Ekologicheskaya set «Zoi». – 2012. – URL: https://zoinet.org/wp-content/uploads/2018/02/toolkit_RUS.pdf (data obrashcheniya: 20.11.2021).

11. Toropushina, E. E. Socialnaya Arktika. Praktiki socialnogo partnerstva v razvitii arkticheskikh territorij : nauchno-analiticheskij doklad / E. E. Toropushina, E. P. Bashmakova, L. A. Ryabova // Apatity : Izdatelstvo FIC KNC RAN. – S. 14–15. – URL: http://www.iep.kolasc.net.ru/1_toropushina-2020.pdf (data obrashcheniya: 19.11.2021).

12. Chernenko, E. V. Arktike net problem, trebuyushchih voennogo resheniya / E. V. Chernenko // Gazeta «Kommersant». – 2021. – №5. – S. 5. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4641929> (data obrashcheniya: 19.11.2021).

13. Chernyh, A. Sever ostavili bez zashchity / A. Chernyh // Gazeta «Kommersant». – 2019. – №204. – S. 5. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4149900> (data obrashcheniya: 20.11.2021).