



adcmemorial.org
АДЦ «Мемориал» Брюссель



<https://icpr.international/>
Международный Комитет коренных народов России

**Материалы для тематического доклада
Экспертного механизма ООН по правам коренных народов**

«Право коренных народов на традиционную экономическую деятельность»

Пример Российской Федерации

Январь 2025 года

Контекст и актуальные проблемы

В России особое законодательство защищает только 47 коренных народов, находящихся в списке малочисленных (менее 50 000 человек). Коренные народы РФ остаются одной из уязвимых групп населения, их физическому выживанию, сохранению их традиционного образа жизни, культуры, языков угрожают постоянно действующие факторы (глобализация, русификация, экологические проблемы и др.). Как показывают данные всероссийской переписи населения (2021), за последние 10 лет сократилась численность 67% из них, а некоторые и вовсе оказались на грани исчезновения. Уровень жизни коренных народов, ведущих традиционный образ жизни, значительно ниже среднего по стране и регионам их проживания.

В последние годы коренные народы России испытывают негативное воздействие не только глобальных кризисных явлений, таких как пандемия, изменения климата или мировые экономические проблемы, но и страдают от нарушений прав, связанных прямо или опосредованно с военной агрессией России против Украины. Призыв в армию и навязывание службы по контракту по большей части затронули самые бедные регионы России, – как раз те, где живут этнические меньшинства, поэтому они диспропорционально страдают от мобилизации. Участие коренных народов в войне, угрожающее их физическому выживанию, носит во многом вынужденный характер именно по экономическим причинам: контракт с российской армией становится практически единственной возможностью заработать, расплатиться с долгами и кредитами. Получение огромных выплат за участие в боевых действиях в краткосрочной перспективе улучшает экономическое положение семей, однако отсутствие мужчин и/или их гибель/ранение в пределе несет для коренных сообществ катастрофические последствия, в том числе в аспекте традиционной экономики.

При этом экологические риски, вызванные разрушением традиционных территорий, тоже продолжают иметь место. Коренные народы России продолжают страдать от деятельности добывающих компаний – угольных разрезов, добычи рассыпного золота, разливов нефти. Санкции, введенные на экспорт российского угля и других энергоносителей, не привели к снижению вреда для окружающей среды, что негативно сказывается на возможности заниматься традиционными видами экономики.

Репрессии против гражданского общества, в том числе применение законодательства об «иностранных агентах» и «нежелательных организациях» сделали практически невозможной работу экологических организаций, повестка которых тесно связана с проблемами коренных народов и их традиционных территорий. В результате санкций Россию покинули иностранные добывающие компании, применяющие стандарты социальной ответственности и экологической безопасности в большей степени, чем заместившие их российские компании.

Наиболее чувствительной проблемой последнего времени, имеющей отношение ко всем сторонам жизни коренных народов России, в том числе к их праву на традиционную экономику, стала криминализация общественного активизма и правозащитной деятельности коренных народов. В 2024 году как вынужденные эмигрировать, так и остающиеся в стране активисты и их формальные и неформальные организации и группы были признаны сначала «экстремистскими», а затем «террористическими», внесены в соответствующие государственные реестры. Это влечет уголовное преследование и не оставляет практической возможности для участия в общественной деятельности, гарантированной законом, в том числе в принятии решений, касающихся коренных народов, настаивании на своей позиции при взаимодействии с государственными органами или бизнесом, полноценном участии в общественных дискуссиях. В аспекте традиционной

экономики это означает, в частности, что попытки настоять на своей позиции в переговорах с добывающими компаниями, государственными органами могут обернуться для коренных народов преследованием, что потенциально влечет утрату прав, гарантированных законом.

Национальные механизмы правовой защиты традиционной экономики коренных народов

Особые гарантии права на традиционную экономическую деятельность коренных малочисленных народов РФ содержатся в профильных законах: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (с 1999), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (с 2000), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (с 2001). На стратегическом национальном уровне – в проекте Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ на период до 2036 года (2024) – заявлена цель **«Поддержка традиционной хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов Севера», а именно:**

а) создание и развитие промышленной и технологической инфраструктуры традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;

б) продвижение на внутренний и внешний рынки товаров, работ и услуг, производимых в рамках традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;

в) развитие туристской индустрии в местах традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;

г) подготовка кадров для осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;

д) модернизация объектов локальной генерации, расширение использования возобновляемых источников энергии, сжиженного природного газа и местного топлива в местах осуществления традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера;

е) оказание грантовой и иной финансовой поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, занятых видами традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, развитие межрегионального сотрудничества, кредитования и лизинга;

ж) государственная поддержка развития северного оленеводства, проведение ветеринарных мероприятий и селекционно-племенной работы для улучшения пород северного оленя;

з) реализация экономических мер, направленных на стимулирование создания новых рабочих мест в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера.

В России утверждены государственная программа [«Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ»](#) (2021) и [программа](#) государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ, осуществляемой в Арктической зоне РФ (2021). Действуют и различные региональные документы: законы (такие как, например, Закон Камчатского края от 22.06.2010 № 477 «О государственной поддержке северного оленеводства в Камчатском крае»); программы, такие как «Молодой оленевод» (с 2020) в Республике Саха; стратегические документы, такие как «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Республики Саха на период до 2035 года» и под.

Приоритеты и задачи, обозначенные в этих документах, включают развитие международного сотрудничества, инвестиционные проекты с иностранным участием, развитие связей коренных народов РФ с коренными народами других стран арктической зоны – всё это в условиях военной агрессии России против Украины, санкций, государственной пропаганды враждебности к другим странам в настоящее время не представляется возможным.

Острой проблемой для коренных народов, экономика которых привязана к местам их традиционного проживания, остается неопределенность земельных прав и прав на ресурсы, находящиеся на этих землях. Российское законодательство о коренных малочисленных народах не признает их право собственности в отношении традиционных территорий. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации» (ст.8) закрепляет только право безвозмездного пользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами, и участия в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий. Земельный кодекс (ст.39.10 п.13) устанавливает срок такого безвозмездного пользования землями – 10 лет. Земельные права и право собственности защищены в общем порядке как индивидуальные права гражданским и земельным законодательством. Некоторые дополнительные гарантии, не связанные с особым статусом коренных народов, предоставляются законодательством по охране окружающей среды. Определенные, хотя и ограниченные возможности для закрепления прав коренных народов на землю создает Федеральный закон № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (от 07.05.2001 г.), однако в отсутствие конкретного механизма его применения власти действуют произвольно. Не определен правовой статус священных мест, и

их отчуждение в пользу добывающих компаний наносит вред не только окружающей среде, но и нематериальной культуре коренных народов.

Закон № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов» (ст.19) разрешает коренным малочисленным народам свободно (без разрешений) охотиться в целях осуществления традиционной хозяйственной деятельности в объемах, необходимых для личного потребления. Однако ст.25 Закона гласит, что земельные участки и лесные участки предоставляются в аренду исключительно по результатам аукционов на право заключения охотхозяйственных соглашений. Исключений из этого порядка для родовых общин коренных малочисленных народов не предусмотрено.

Неопределенность этих прав приводит к тому, что представители коренных малочисленных народов даже в черте территорий традиционного проживания не могут безвозмездно пользоваться землей и ресурсами в целях традиционной экономики. В случае изъятия таких территорий под промышленные или иные нужды коренным народам трудно не только влиять на подобные решения на основании принципа СПОС (сводобного, предварительного и осознанного согласия), но и получать предусмотренные законом компенсации.

Примеры:

В Ямало-ненецком автономном округе юридически закреплены за коренными народами только земли оленеводческих коллективных хозяйств (наследников совхозов). В неопределенности остается гораздо более распространенная форма ведения оленеводства – частные семейно-родовые общины, осуществляющие кочевой выпас согласно неформальным обычаям. Защитить в этих условиях права на традиционные земли затруднительно. (См. Е. Ф. Гладун, С. Нистен-Хаарала, С. А. Тулаева, О. В. Захарова Экономика коренных народов в арктических регионах: традиции и трансформации (на примере России, Финляндии, США) // Экономическая социология. Т. 23. № 3. Май 2022).

Результаты аукционов на право пользования охотничьими участками **в Камчатском крае** показывают, что родовые общины коренных малочисленных народов не в состоянии конкурировать с другими претендентами. При этом на выставленных на аукционы охотничьих участках аборигены вели и ведут традиционную хозяйственную деятельность, что чревато конфликтами пользователей участков, обвинениями в браконьерстве. Есть и другие формальные препятствия реализации права на охоту: например, каждый охотник обязан иметь охотничий билет, куда должна быть проставлена отметка о принадлежности охотника к коренным народам. В реальности получить такую отметку практически невозможно, и охотники из числа КМНС нередко подвергаются административным штрафам или даже привлекаются к уголовной ответственности. ([доклад](#) Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Камчатского края за 2022 год).

Проблема участия институтов коренных народов в управлении природными ресурсами и принятии решений, связанных с их традиционной экономикой

Формально во многих исполнительных органах субъектов РФ созданы структурные подразделения по делам коренных малочисленных народов, координирующие реализацию региональных программ. При главах и правительствах регионов сформированы советы представителей коренных малочисленных народов. В Камчатском и Красноярском краях, Сахалинской области, в Республиках Саха (Якутия) и Бурятия учреждены независимые институты уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. Однако фактическое участие коренных народов в вопросах, имеющих к ним прямое отношение, ограничено по следующим причинам.

Во-первых, деятельность независимых активистов и защитников прав коренных народов криминализована. Репрессии российских властей против гражданского общества в последнее десятилетие усиливались, и такие формы преследования, как признание «иностранным агентом» и подобные, коснулись и организаций коренных народов. После начала войны России против Украины преследование усилилось и в 2024 году дошло до того, что ведущие формальные и неформальные группы коренных активистов были сначала внесены в список «экстремистских» организаций (Абориген-форум, Международный Комитет коренных народов России, Indigenous Russia), а затем «террористических» (Абориген-форум, Международный Комитет коренных народов России).

Во-вторых, имеет место замена независимых активистов лояльными представителями НКО коренных народов, фактически финансируемые государством и добывающими компаниями. На международном уровне представители коренных ГОНГО (зависимых от государства НКО) продвигают позиции российских властей и лоббируют отмену санкций против российского бизнеса. См. подробнее [доклад](#) Международного комитета коренных народов России «РАЙПОН: превращение из независимого проводника изменений в инструмент государственной пропаганды». Подконтрольность РАЙПОН обеспечивается не только с помощью государственного давления и внедрения туда лояльных лидеров, но и посредством финансирования ассоциации крупными добывающими компаниями, в частности — «Норильским никелем». См. также [Исследование Арктиды. Верстки и 7x7](#) «Они работают на благо верхушки». Как Ассоциация коренных малочисленных народов стала инструментом обогащения и лоббизма», освещающее зависимость от бизнес-структур и лоббизм в пользу крупных компаний, аффилированность с партией «Единая Россия» и государственными органами, коррупционные связи чиновников, зарабатывающих на теме коренных народов.

В докладе подчеркивается, что через выступления лояльных представителей коренных народов в ООН лоббируется снятие санкций с российских компаний.

В этих обстоятельствах любое участие в общественной, правозащитной, политической деятельности в сфере прав коренных народов, в том числе касающееся права на традиционную экономику, может быть поставлено вне закона, что открывает огромное поле для манипуляций со стороны бизнес-структур и органов власти.

Если отвлечься от проблемы криминализации, то российское законодательство, хоть и не закрепляя формально принцип СПОС, дает некоторые возможности для участие коренных общин в процессах принятия решений и управления своими территориями и ресурсами. Однако на практике земли изымаются в пользу добывающих компаний без необходимых согласований или с их фальсификацией.

Пример:

Возле поселков коренного малочисленного народа шорцев в Республике Хакасия, на юридически признанной территории традиционного проживания, разработка участков золотодобычи началась без какого-либо информирования и разрешения со стороны местных жителей. Внезапно началась работа тяжелой техники, вырубка леса, доступ к охотничьим угодьям, местам сбора ягод и грибов, кладбищу был перекрыт контрольно-пропускным пунктом. Подробнее см. доклад АДЦ «Мемориал» [«Коренные народы тайги страдают от добычи речного золота»](#) (2021).

Проблема эффективности существующих видов традиционной экономики коренных народов в современных условиях

Эксперты-социологи определяют государственную политику России по отношению к коренным малочисленным народам как «патерналистскую», направленную на «консервацию» традиционной культуры, в том числе в аспекте традиционной экономики, в определенной степени добывающейся этой «консервации» (по крайней мере, в некоторых регионах и для некоторых видов традиционной экономики). Имеется в виду, что государство играет главную роль в формировании этой политики, субсидирует традиционную экономику (в частности, убыточные ее виды, такие как оленеводство) и при этом не предоставляет коренным народам широкой автономии, ограничивает участие коренных народов в принятии решений по вопросам, которые прямо их касаются, ограничивает их права на пользование землей и ресурсами, не дает широких полномочий институтам и органам самоуправления коренных народов. Активисты из числа коренных народов нередко говорят о том, что такой подход превращает коренные народы в «фольклорную нацию», экзотизирует их, в то время как традиционная экономика и, соответственно, идентичность коренных народов переживает кризис. В то же время в экспертных работах можно встретить утверждения о том, что патерналистская политика властей формирует у коренных народов «иждивенческое отношение» к государственной поддержке, что они не склонны проявлять инициативу, в том числе искать новые пути развития традиционной экономики.

Между тем, в постсоветское время государство гасило предпринимательский потенциал коренных народов в тех отраслях, которые могут быть прибыльными (в отличие, скажем, от оленеводства, которое во всех странах, где оно существует, дотационно). Это можно проследить на примере изменений законодательства и практик, касающихся рыболовства. В результате на Дальнем Востоке РФ сверхприбыли получают крупные предприятия, не имеющие отношения к коренным народам; приоритетное право коренных народов на участки и квоты стремятся распространить только на «традиционное рыболовство» для личных нужд, в то время как хозяйственные объединения коренных народов лишаются преференций и не выдерживают конкуренции с крупными игроками; создаются огромные формальные препятствия для подачи заявок на участки и квоты; имеет место перекупка общин с целью воспользоваться льготами коренных народов. Эксперты отмечают, что общины коренных народов, будучи фактически особым сектором региональной экономики, не отнесены в законодательстве ни к сельхозпроизводителям, ни к субъектам малого бизнеса, что ограничивает их доступ к участию в экономической деятельности.

Можно заключить, что в государственном подходе России к правам коренных народов недостает понимания того, что без делегирования широких прав и самостоятельности коренным структурам, без развития их самоуправления и уважения суверенитета не приходится ожидать ни инициативности, ни справедливых отношений между коренными народами и добывающим бизнесом, имеющим несравнимую экономическую мощь. Фактически, коренные общины, ведущие традиционный образ жизни, оказываются в полной зависимости от государственных субсидий и нестабильных компенсаций со стороны бизнеса, которых может быть достаточно только для того, чтобы свести концы с концами, но не хватает для инвестиций в развитие традиционной экономики и ее перехода на качественно иной уровень.

Объективные статистические показатели говорят о том, что уровень жизни коренных малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни и /или живущих на территориях традиционного проживания, остается значительно ниже, чем в среднем по региону проживания или по стране в целом.

Примеры:

В Ямало-ненецком автономном округе (ЯНАО) насчитывается около 47,5 тыс. человек, относящихся к коренным народам (8,8% населения округа; из них наиболее многочисленны ненцы— 29 тыс. человек, или почти 6% от всего населения ЯНАО). Более 19 тыс. человек (41,0% от общей численности коренного населения, или 3,6% от общей численности населения ЯНАО) заняты в сфере традиционного природопользования – оленеводство, рыбная ловля, охота (данные Правительства ЯНАО, 2021). **Совокупный доход членов оленеводческих семей в среднем ниже прожиточного минимума в России на 33%**. Только около 25% семей кочевников имеют жильё в посёлках (данные 2017 года). Источник: См. Е. Ф. Гладун, С. Нистен-Хаарала, С. А. Тулаева, О. В. Захарова. [Экономика коренных народов в арктических регионах: традиции и трансформации](#) (на примере России, Финляндии, США) // Экономическая социология. Т. 23. № 3. Май 2022.

Оленеводческая деятельность в Красноярском крае убыточна, а ключевой статьёй доходов оленеводческих хозяйств в реальности становятся государственные субсидии на текущие расходы и покрытие убытков. Процент коренного населения, занятого в оленеводстве на севере Красноярского края, незначителен (в Таймырском муниципальном районе –7,5%, в Эвенкийском – 6,8%, в Туруханском – 6,2%). Официальная статистика (Красноярскстат, данные 2020 года) показывает, что **средняя зарплата в сельском хозяйстве (где учитывается оленеводство) северного макрорайона составляла лишь около 30% (31,7 тыс. руб.) от средней по макрорайону (ок. 102 тыс. руб.)** (Nataliia P. Koptseva and Olga S. Nagaeva. [Traditional Economy of Indigenous Peoples of the North in the Krasnoyarsk kray](#). 2023).

Заключение и рекомендации

Очевидно, что традиционная экономика так или иначе реагирует на современные условия – привнесение в жизнь коренных народов достижений науки и новых технологий, изменение климата. Коренные народы используют и будут использовать смешанные модели экономической деятельности, сочетающие натуральное хозяйство, рыночные отношения и дотации государства.

Таким образом, государственная политика в отношении традиционной экономической деятельности коренных народов должна:

- способствовать сохранению традиционной экономики как важной части аборигенной культуры и идентичности и условие социально-психологического благополучия коренных общин, – даже если она экономически неэффективна;
- поддерживать адаптацию традиционной экономики к современным условиям, создавать экономические механизмы для увеличения успешности коренных народов в экономической деятельности и их устойчивости;
- обеспечивать полноценное участие коренных народов на всех уровнях принятия решений по вопросам, которые их касаются, в том числе о традиционной экономике.

Среди стратегических и конкретных государственных мер можно предложить следующие:

- Развитие институтов представительства коренных народов в органах, принимающих решения по экономическим вопросам, самоуправления на территориях проживания коренных народов.
- Строгий контроль за соблюдением принципа СПОС в вопросах прав на пользование землей и ресурсами в целях традиционной экономики, в том числе в вопросах возмещения вреда, нанесенного добывающими компаниями.
- Улучшение законодательства и практик с целью обеспечения прав коренных народов на ресурсы, добываемые в рамках традиционной экономики (олeneводства, охоты, рыбалки и др.): устранение противоречий на основе обратной связи с коренными народами и экспертных мнений, упрощение процедур, обеспечение информирования.
- Сохранение/предоставление преференций коренным народам в рамках экономической деятельности, в том числе поддержка их бизнес-инициатив.
- Инфраструктурная поддержка территорий традиционного проживания коренных народов (транспорт, дороги, перерабатывающие предприятия, связь, интернет, дистанционное образование).
- Продвижение товаров и услуг, произведенных в рамках традиционной экономики; при этом необходимо избегать навязывания коренным народам стереотипного представления о них самих. Решения о коммерциализации элементов коренной культуры и развитии таких направлений экономической деятельности, как этнотуризм, этнопарки, внешняя репрезентация ритуалов, обычаев,

фольклора, продажа сувенирной продукции, должны приниматься в первую очередь самими коренными народами.