

В. Д. Дмитриев, Я. Ю. Ермилина

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИОРИТЕТНОГО ПРАВА И ДОСТУПА КМНС
К ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ ДЛЯ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ТТП
(в условиях масштабной экономической деятельности ТОР «Камчатка»)**

Рассматривается приоритетное обеспечение КМНС природными ресурсами для организации и развития ТТП в Камчатском крае. В условиях отвода земель для масштабной экономической деятельности резидентов ТОР и СПВ, создания системы ООПТ, выделения дальневосточных гектаров, СОТов, и даже особого статуса КО, отодвинут приоритет прав КМНС на ресурсный потенциал, в том числе на резерв земель для ТТП. Предложены меры устойчивого развития с созданием ТТП в Камчатском крае.

Ключевые слова: КМНС – коренные малочисленные народы Севера, ТТП – территория традиционного природопользования, ТОР – территория опережающего развития, СПВ – свободный порт Владивосток, СОТ – садоводческо-огородническое товарищество.

V. D. Dmitriev, Y. Yu. Ermilina

**ENSURING THE PRIORITY RIGHT AND ACCESS OF THE CIS TO NATURAL
RESOURCES FOR THE CREATION AND DEVELOPMENT OF THE TPP
(in the context of large-scale economic activity of the Kamchatka TOP)**

The paper considers the priority provision of natural resources to the KMNS for the organization and development of the TPP in the Kamchatka Territory. In the context of the allocation of land for large-scale economic activity of residents of the TOP and SPV, the creation of a system of protected areas, the allocation of Far Eastern hectares, honeycombs, and even the special status of KO, the priority of the rights of the KMNS to the Sustainable development measures have been proposed since the creation of the TPP in the Kamchatka Territory.

Keywords: KMNS – indigenous small-numbered peoples of the North, TTP – territories of traditional nature management, TOP – territory of advanced development, SPV – free port of Vladivostok, SOT – horticultural and horticultural association.

*«Получат ли коренные народы свою землю?!
Ведь всех претендующих на эту землю
не перечесть...
Поймут ли они, что без родовой земли северные
народности обречены на медленную кончину?!
Особенно в условиях рыночных отношений.
Поймут ли <...>, что в их руках дыхание моего
народа?! Поймут ли?!
Хочется надеяться, что истина
о моем исчезающем народе
не пройдёт мимо них».*

Е. Айпин, 1994 [1, с. 66]

**I. От Камчатской области –
к Камчатскому краю**

Камчатская область образована в 1932 г. на территории в 472,3 тыс. км² и до 1956 г. находилась в составе Хабаровского края. Её расцвет пришёлся на доперестроечные 1990-е гг., когда она стала «рыбным цехом» страны. Но в 1990-е гг. в Камчатской области, особенно после суверенитета КАО, социально-экономическое развитие заметно замедлилось. Отставание доходов населения от общероссийского уровня

сказалось на качестве жизни. С 1991 г. население сократилось на 26 %: с 440 тыс. до 326 тыс. человек на начало 2006 г. [4]. Спасение было только в объединении области и КАО.

В Перечне Поручений Президента РФ от 5 сентября 2007 г. был предложен масштабный комплекс федеральных мер поддержки, в том числе по газификации, сейсмоусилению жилья, восстановлению морского и авиасообщения, модернизации аэропортов и других. Депутаты области и КАО внесли ряд дополнений, среди

которых организация в КАО ТТП федерального уровня, а в краевом центре строительство краевой больницы.

Создание такой первой ТТП остаётся в наших мечтах, хотя в Республике Саха (Якутия) на 53,7 % её территории уже создано 62 ТТП. А первая очередь строительства краевой больницы завершается только в этом году.

По данным Всероссийской переписи 2022 г. население края сократилось до 287,7 тыс. человек. На 1 января 2023 г. национальный состав (в процентах): русские – 80, коряки – 2,2, украинцы – 1,3, ительмены – 0,7, эвены и узбеки по 0,6, татары и киргизы – 0,5, камчадалы и чукчи по 0,4, азербайджанцы – 0,3, корейцы и белорусы по 0,2 и другие национальные меньшинства (алеуты, алюторцы, эскимосы). Всего КМНС – 4,9 % [10].

В крае образовано более 370 родовых общин КМНС, и за ними закреплены 126 рыбопромысловых участков. Но ТТП отсутствуют.

II. Корякский округ (КО) и его особый статус

На севере Камчатки 10 декабря 1930 г. на площади 292,6 тыс. км² был образован Корякский национальный округ, который получил автономный статус в 1977 г. 26 марта 1992 г. КАО вышел из состава Камчатской области.

За годы самостоятельности богатый минерально-сырьевыми и биоресурсами округ превратился в депрессивный регион. До 51 % выросло население с доходами ниже прожиточного минимума, безработица достигла 8,75 %. Население сократилось (за период 1999 г. – начало 2006 г.) на 38,5 %: с 37,5 тыс. до 23,3 тыс. человек [4]. Ныне уже осталось 15,4 тыс. жителей, среди которых 8 733 КМНС. Их национальный состав в процентах: коряки – 65, чукчи – 15, ительмены – 11, эвены – 8,5, камчадалы – 0,5 [11].

1 июля 2007 г. КАО вошёл в состав Камчатского края – нового субъекта РФ на основе объединения КАО с Камчатской областью.

Как отмечалась в статье 1 Федерального Конституционного закона (ФКЗ), принятого 12 июля 2006 г., «...образование нового субъекта РФ осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития Камчатской области и КАО, а также повышения уровня жизни населения указанных субъектов». Статья 5 ФКЗ гласит «...в границах территории КАО создаётся административно-территориальная единица с особым статусом». Но этот особый статус «...устанавливается Федеральными законами, Уставом и законами Камчатского края».

К сожалению, Министерство по внутренней политике и развитию КО Камчатского края считает, что «...в настоящее время особый статус КО <...> в достаточной мере урегулирован законодательством Камчатского края» [3, с. 2]. Поэтому <...> «оснований для подготовки и принятия нормативных правовых актов КО и/или Камчатского края, направленных на дополнительное правовое регулирование статуса КО, в настоящее время не усматривается» [там же, с. 5].

А вот как оценивает за 13 лет реализацию особого статуса КО врио вице-губернатора Камчатского края П. Е. Ясевич: «Большинство жителей округа считают, до сих пор серьезного внимания в вопросах его развития не уделялось <...>. Пора перейти от разговоров к делу <...>. Уверен, – вместе нам по плечу решать вопросы, накопившиеся за годы бездействия» [13].

Но до последнего времени, с учётом нынешних реалий, он в полной мере не гарантирует условий для развития КМНС, хотя на его основе разрабатываются и реализуются многочисленные программы социально-экономического развития КО.

III. Некоторые особенности создания территории опережающего социально- экономического развития «Камчатка» (ТОР)

Эти территории создаются на 70 лет на основе частных инвестиций со льготами по налогам, страховым взносам и административными преференциями. Например, предусмотрено:

- финансирование на создание инфраструктуры из федерального и краевого бюджетов, а затем инвестирование 960-ти резидентов ТОР (по реестру 2024 г.) на развитие производства;
- льготы по налогам на прибыль в первые пять лет (0 %);
- завоз иностранного персонала;
- получение земельных участков без проведения торгов, и многое другое [5; 12].

Наибольшая нагрузка на природные ресурсы сегодня происходит в Елизовском муниципальном районе и в Петропавловск-Камчатском городском округе. Здесь, кроме ТОР, реализуются проекты в режиме Свободного порта Владивосток (СПВ). Например, ведётся строительство курортного центра «Три вулкана», аэропорта, краевой больницы; одновременно создаются поселения за счёт объединения участков выделенных дальневосточных гектаров; для заявок выделяются и дополнительные земельные

участки в защитных лесах и охотничьих угодьях, к ним прокладывается дорожная сеть и линии электропередач.

В 2022 г. была создана новая ООПТ – Вилюинский природный парк регионального значения. Площади земель ООПТ федерального значения (госзаказник Южно-Камчатский) и региональных природных парков (Южно-Камчатский и Налычевский) уже составляют 1 011 536 га [6]. Шансы здесь на создание ТТП равны нулю.

IV. Победное шествие ТОР «Камчатка» в Камчатском крае

ТОР «Камчатка» была рождена Постановлением Правительства РФ от 28 августа 2015 г. № 899 «О создании территории опережающего социально-экономического развития на территории Петропавловск-Камчатского городского округа». Первая ТОР была создана в этом округе и Елизовском городском поселении и в его муниципальном районе в составе 4 сельских поселений [5; 12].

В 2017 г. ТОР расширена на площадях Быстринского, Соболевского, Усть-Большерецкого, Усть-Камчатского, Карагинского и Олюторского муниципальных районов Камчатского края. Через год – Пенжинского муниципального района. В последующие три года дополнительные участки этих муниципальных районов включались в ТОР.

V. Почему до сих пор не созданы ТТП в Камчатском крае?

Первая ТТП была обоснована в начале 1990-х гг. в проекте создания природного парка федерального уровня в Быстринском национальном районе Камчатской области. Но при его образовании в 1995 г. его статус не совсем законно был понижен с федерального до природного парка областного уровня. А земли лесного фонда федерального уровня без согласования с Правительством Российской Федерации, с нарушением закона РФ «Об ООПТ», норм лесного и земельного законодательств были включены в территорию этого создаваемого природного парка [6].

Позднее режим ТТП для эвенов-оленьеводов был ликвидирован, но эта территория осталась в управлении дирекции парка, а не была выведена за его пределы для социально-экономического устойчивого развития этого национального района.

В КАО недолго просуществовала и была

ликвидирована первая ТТП «ТХСАНОМ» родовой общины «Каврал» на р. Тигиль.

В этом году заканчивается третий (последний) этап (2016–2025 гг.) реализации утверждённой Распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. N 132-р «Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ». К сожалению, в Камчатском крае так и не удалось реализовать эту концепцию, чтобы создать отдельные модельные ТТП или сеть ТТП федерального уровня, в том числе по развитию северного оленеводства; не были достигнуты и намеченные среднероссийские показатели качества жизни для КМНС.

После образования Камчатского края все 11 муниципальных районов и 3 городских округа (по распоряжению Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р) вошли в «Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» с утверждением перечня 13-ти видов традиционной хозяйственной деятельности. На наш взгляд, этот «Перечень» подменил процесс образования ТТП в Камчатском крае.

VI. Долгие годы ожидания краевого закона о ТТП

Вместо ожидаемого отдельного краевого закона о ТТП Заксобрание Камчатского края 2 февраля 2022 г. приняло закон «Об организации и обеспечении защиты прав, исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, проживающих в Камчатском крае». Но в нем лишь одна статья 12 посвящена ТТП.

Закон был принят 21 января 2022 г. по инициативе очередного губернатора Камчатского края после 1,5-годовой разработки. Но начало приёма заявок по созданию ТТП в краевое Министерство развития гражданских отношений и молодёжи установлено лишь с 1 января 2023 г.

Для реализации статьи 12 закона было принято Постановление Правительства Камчатского края от 4 октября 2022 г. № 522-П «Об утверждении Порядка образования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Камчатском крае, регионального значения», но уже с тремя изменениями (поправками) в прошлом году [7].

На 30 марта 2025 г. официальная информация о числе поданных заявок для образования ТТП и начале их рассмотрения нам неизвестна. Но точно, что от жителей КО заявок нет, а 5 жителей Быстринского муниципального округа пытались, но у них не получилось.

Хотя с момента принятия закона пошёл уже четвёртый год! Будем ждать ещё, ведь потребовался 21 год ожиданий, чтобы применить статью 7 Федерального закона от 07 мая 2001 г. № 49 ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» – базового для рождения нашего закона.

VII. Можно ли выбрать место и организовать ТТП на ограничениях Порядка?

Заявка может быть отклонена уже на стадии обращения из-за целого ряда ограничений, особенно в части 33 этого Порядка:

* Недостоверности сведений.

* Выбора мест ТТП вне «Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ».

* Планируемой хозяйственной деятельности, несовместимой с традиционным природопользованием (вне Федерального Перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ).

* Частичного или полного нахождения в границах заявленных ТТП:

– участков недр из Перечня участков федерального значения и резервных участков недр из федерального фонда;

– месторождений полезных ископаемых, участков недр для пользования и в статусе предполагаемого пользования;

– особо охраняемых природных территорий разных уровней (от федерального до местного), и уже закреплённых охотничьих угодий;

– земель лесного фонда федеральной собственности, лесных, как и земельных участков юридических и физических лиц, принадлежащих им с правом постоянного (бессрочного) пользования, аренды и иных прав;

– территории населённых пунктов, промышленных объектов, транспортной инфраструктуры, военных объектов, объектов, не относящихся к традиционному природопользованию.

Кроме того, необходимо учитывать и возникновение возможных ограничений в создании ТТП ещё и на стадии принятия решения об их образовании, указанные в части 8 этого Порядка. Что может быть вызвано дооценкой дальнейших перспектив социально-экономического инвестиционного развития районов реализации данного решения. В том числе с учётом возможных негативных последствий от ограничений на использование определённых территорий Камчатского края.

При этом в части 9 Порядка указано, что образование ТТП не должно нарушать равенства прав граждан, в том числе представителей других этнических общностей.

VIII. Риски для организации ТТП в случае изменения «Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС в Камчатском крае»

В 2013–2014 гг. произошла первая попытка исключения из этого Перечня ряда муниципальных районов и городских округов вне КО. Возникла переписка первого вице-губернатора Камчатского края А. М. Потиевского с Правительством Российской Федерации в части их исключения из-за низких процентных соотношений КМНС к общему числу жителей в каждом отдельном муниципальном районе и округе.

В 2024 г. по краевому закону «О территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Камчатском крае» к ним отнесены все районы КО и только два (Алеутский и Быстринский) вне его. Вызвано ли такое выделение только избирательными проблемами, или закон будет иметь далеко идущие последствия и другие цели?

Но наиболее реальна отмена статуса мест традиционного проживания КМНС для муниципальных районов за пределами КО с нынешним низким процентным (от 2,6 до 0,8) составом КМНС от общего числа жителей в Мильковском, Усть-Камчатском и Усть-Большерецком муниципальных районах, ныне сменивших свой статус на муниципальные округа.

IX. Выводы

1. Основные направления устойчивого развития КМНС, проживающих в Камчатском крае, рассмотрены в «**Стратегии социально-экономического развития Камчатского края до 2035 года**», утверждённой постановлением

Правительства края от 30 октября 2023 г. № 541-П. Они полностью повторяют задачи, ранее поставленные в Федеральной Концепции устойчивого развития 2009 г. Поэтому ряд нерешенных вопросов устойчивого развития надо теперь рассматривать в рамках новых реалий 2026–2035 гг., в том числе и на основе нынешнего особого статуса КО.

2. Эти эколого-экономические и социальные позиции, указанные в новой Стратегии, должны стать основой для достижения среднероссийских показателей качества жизни не только КМНС, но и всех жителей края.

3. Необходимо разработать краевой закон и программу «Организация системы местных ТТП» на принципах устойчивого развития и охраны среды обитания как внутри полуострова (например, для развития охоты и оленеводства), так и на морских берегах (морского промысла).

4. В связи с проблемой резервных земель для организации ТТП предусмотреть их совмещение на локальных участках ещё природной среды:

- на побережьях – с рыбохозяйственными морскими заповедными зонами федерального значения;
- в устьях и на берегах лососёвых рек, в том числе в ранее запланированной сети лососёвых заказников;
- наконец, создание «подобия ТТП» в рамках выделения «Дальневосточных гектаров»

сразу нескольким родовым общинам, особенно в тех муниципальных районах, которые могут быть выведены из Перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС из-за снижения их численности.

5. Необходимо показать в единой информационной системе те заявочные площади, где нет ограничений для выбора мест и границ предварительного зонирования ТТП. Этот краевой резерв земель требует обеспечения кадастровой оценкой природно-ресурсного потенциала, что позволит выбрать основные виды и объёмы традиционной хозяйственной деятельности КМНС.

6. С горечью констатируем, что приоритетное право коренных народов на использование природных ресурсов сегодня потеряно, а большая часть их уже распределена. Техногенная нагрузка на окружающую среду Камчатского края и использование природного потенциала сегодня только усиливаются за счёт создания промышленных предприятий и объектов инфраструктуры режимов ТОР, СПВ, реализации программы «Дальневосточный гектар», развития дорожной сети к СОТам, дальнейшего расширения площадей ООПТ и развития массового туризма.

Время не ждёт! Нельзя больше опаздывать!

Нам нужны «Законы для жизни, решения для людей» [2, с. 1]. А «Закон – это главный инструмент защиты интересов человека» [9, с. 4].

1. Айтин Е. Д. Обреченные на гибель : сб. публицист. ст. последних лет. М. : Нефть и газ, 1994. 111 с.
2. Наш депутат Ирина Яровая: «Законы для жизни, решения для людей» // Камчатский край : [буклет]. Петропавловск-Камчатский : Искра, 2016. 52 с.
3. Ответ Министерства по внутренней политике и развитию Корякского округа Камчатского края «Об особом статусе Корякского округа» от 14.03.2025 на обращение Председателя Камчатского краевого Союза родовых-семейных рыболовецких общин КМНС «Кизвизвэчъ» от 13.02.2025. Петропавловск-Камчатский. 5 с.
4. Пархомчук А. В. Роль делового сообщества в социально-экономическом развитии Камчатского края // Роль делового сообщества в социально-экономическом развитии Камчатского края : сб. материалов регион. науч.-практ. конф., 19–20 июля 2007 г. Петропавловск-Камчатский, 2007. С. 7–17.
5. Перспективный план развития ТОР «Камчатка» / Корпорация развития Дал. Востока и Арктики. Петропавловск-Камчатский, 2021. 137 с.
6. Полетаева А. А. Развитие сети особо охраняемых природных территорий Камчатского края: природный парк «Вулканы Камчатки» // Развитие Дальнего Востока и Камчатки: региональные проблемы : докл. науч.-практ. конф., 8–10 дек. 2009 г. Петропавловск-Камчатский, 2010. С. 45–60.
7. Постановление Правительства Камчатского края «Об утверждении Порядка образования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Камчатском крае, регионального значения» от 04.10.2022 № 522-П // Официальное опубликование правовых актов : [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4100202210040002> (дата обращения: 31.03.2025).

8. Стратегия социально-экономического развития Камчатского края до 2035 года : проект. Петропавловск-Камчатский, 2023. С. 148. URL: https://economy.gov.ru/material/file/b03adcd9c54137d0a32008271ffc8fa2/strategiya_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_kamchatskogo_kraya_do_2035_goda.pdf (дата обращения: 24.03.2025).
9. Яровая И. Закон – это главный инструмент защиты интересов человека // Единая Россия – Камчатка. Петропавловск-Камчатский, 2016. 31 авг. С. 4.
10. Предварительные итоги Всероссийской переписи населения // Российская газета : [официальный сайт]. URL: <https://rg.ru/2022/05/30/predvaritelnye-itogi-vserossijskoj-perepisi-naseleniia.html> (дата обращения: 31.03.2025).
11. Корякский округ // Камчатский край : [официальный сайт]. URL: <https://kamgov.ru/korakskij-okrug> (дата обращения: 31.03.2025).
12. ТОР «Камчатка» // Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики : [официальный сайт]. URL: <https://erdc.ru/tors/kamchatka.html> (дата обращения: 31.03.2025).
13. На Камчатке чиновники и общественники обсудили будущее Корякии // Кам 24 : информ. агентство : новости Камчатки. Дата публикации: 21.10.2020. URL: <https://kam24.ru/news/main/77207.html> (дата обращения: 31.03.2025).