

Научная статья

УДК 349.6:347.173

DOI 10.35266/2312-3419-2023-3-121-133

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МОНИТОРИНГА ИСКОННОЙ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

Любовь Владимировна Ельмендеева

Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

elmendeewa_lv@surgu.ru

Аннотация. В статье рассматриваются основы становления и правового регулирования мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов и направления, способствующие созданию необходимых условий для занятости коренных народов в таком мониторинге. Отмечается возможность использования для оценки состояния среды обитания коренных народов данных государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга, информации, полученной при мониторинге, являющемся специальным режимом государственного контроля (надзора), а также данных собственного независимого мониторинга состояния окружающей среды, осуществляемого лицами из числа малочисленных народов. Автором предложено совершенствование правового регулирования в части формулировки и правового закрепления понятия «мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов».

Ключевые слова: исконная среда обитания, коренные малочисленные народы, мониторинг, окружающая среда, экологическая ситуация, территории традиционного природопользования

Для цитирования: Ельмендеева Л. В. Правовое регулирование мониторинга исконной среды обитания коренных малочисленных народов // Вестник Сургутского государственного университета. 2023. Т. 11, № 3. С. 121–133. DOI 10.35266/2312-3419-2023-3-121-133.

Original article

LEGAL REGULATION FOR THE MONITORING OF THE INDIGENOUS PEOPLES' NATIVE HABITAT

Lyubov V. Elmendeewa

Surgut State University, Surgut, Russia

elmendeewa_lv@surgu.ru

Abstract. The article discusses the foundation for the establishment and legal regulation of monitoring the state of the native habitat and the ecological situation in areas of traditional residence and traditional economic activity of indigenous peoples, as well as the directions that contribute to the creation of the necessary conditions for the activity of indigenous peoples in such monitoring. To access the state of the indigenous peoples' habitat, it is possible to use data obtained from the state environmental monitoring, social and hygienic monitoring, monitoring that incorporates state control (supervision), and independent monitoring of the environment's state carried out by the individuals

of the indigenous peoples. The author suggests the improvement of legal regulation in terms of definition and legal consolidation of the concept of monitoring the state of the native habitat and the ecological situation in areas of traditional residence and traditional economic activity of indigenous peoples.

Keywords: native habitat, indigenous peoples, monitoring, environment, ecological situation, territories of traditional natural resource management

For citation: Elmendeeva L. V. Legal regulation for the monitoring of the indigenous peoples' native habitat. *Surgut State University Journal*. 2023;11(3):121–133. DOI 10.35266/2312-3419-2023-3-121-133.

ВВЕДЕНИЕ

Состояние исконных территорий проживания коренных малочисленных народов (далее – также, КМН, малые народы, аборигены, коренные жители, коренное население, автохтонные народы) влияет на социальное, экономическое, этнокультурное развитие, экологические интересы малых народов. Особое отношение к среде обитания является также и важным направлением государственной политики в деле охраны природы. Земля, лес, водные объекты, животный мир являются основой традиционного образа жизни КМН и требуют особенного рационального использования. В результате активного потребления природных ресурсов, расположенных на территориях традиционного природопользования (далее – также, ТТП), происходит их загрязнение и утрата, что сказывается на жизнедеятельности и развитии малых народов. Сохранение и восстановление природных ресурсов можно урегулировать только при соответствующем правовом обеспечении.

Развитие и совершенствование правового охвата охраны природы на ТТП позволит сформировать механизмы реализации современных программных мероприятий, выстроить систему, которая позволит защитить конституционное право КМН на благоприятную окружающую среду в местах своего традиционного проживания и природопользования.

В условиях совершенствования государственной системы мер по сохранению благоприятной окружающей среды на ТТП, обеспечивающей их устойчивое развитие, проблемы охраны и использования ТТП являются весьма актуальными и подлежат выделению на ос-

нове научного анализа как общественные экологические отношения, в которых проводится мониторинг состояния окружающей среды, где КМН выступают как равноправный субъект правовых отношений и осуществлений иных действий.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Теоретической основой настоящего исследования с применением общенаучных и частных методов научного изучения послужили правовые акты и научные, статистические материалы в сфере правового регулирования мониторинга исконной среды обитания коренных малочисленных народов. Объектом исследования явились общественные отношения, возникающие при реализации направлений по устойчивому развитию малочисленных народов, одним из которых является мониторинг на территориях традиционного природопользования.

Распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее – Концепция). К одной из первых задач по Концепции устойчивого развития коренных народов относится «сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов Севера» [1].

Для решения такой задачи предусмотрен ряд мероприятий, в том числе проведение мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах тра-

диционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, а также создание необходимых условий для занятости коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС) в таком мониторинге.

Следует согласиться с мнением К. А. Селивановой о том, что «правовое регулирование в данной сфере необходимо выстраивать с учетом интегральной оценки взаимосвязи природной среды и особенностей развития конкретной территории» [2, с. 102].

Правовые нормы, устанавливающие мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, в современном законодательстве не имеют своего прямого отражения.

Отдельные виды мониторинга на территориях исконного проживания КМН предусматривались многими правовыми актами.

Например, Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ) установил, что федеральные органы государственной власти проводят единую политику в области разработки и реализации федеральных и региональных программ использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов, оценки природных ресурсов, ведения землеустройства и мониторинга указанных земель [3].

Государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», принятая распоряжением Правительства РФ от 29.03.2013 № 467-р, одним из направлений предусматривала оценку качества земель в целях осуществления мониторинга земель, являющихся исконной средой обитания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [4]. Позже, в связи с изданием постановления Правительства РФ от 15.04.2014 № 316-р, указанное распоряжение утратило силу, и была утверждена новая программа экономического развития и инновационной экономики, которая уже не предусматривала такого вида мониторинга на территориях исконного проживания КМН [5].

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Стратегия), утвержденная в 2012 г. Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666, одним из основных вопросов государственной национальной политики РФ, требующих особого внимания, закрепила обеспечение прав аборигенов [6]. Среди важных задач Стратегией утверждена необходимость создания условий для участия малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы, а также совершенствование законодательства в части сохранения и защиты самобытности, культуры, языка и традиций народов России, этнологического мониторинга.

Согласно плану мероприятий по реализации в 2022–2025 гг. Стратегии, распоряжением Правительства РФ от 20.12.2021 № 3718-р (ред. 14.03.2023), наряду с обеспечением защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни и иными направлениями реализации национальной политики, предусмотрен мониторинг соблюдения прав аборигенов, проживающих на особо охраняемых природных территориях федерального значения [7]. Результаты такого мониторинга, отраженные в ежегодных докладах ФАДН России [8, 9], не имеют показателей, характеризующих состояние исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера.

Реализуя принципы устойчивого развития КМН, необходимо рассмотреть возможные механизмы мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС, направления, способствующие участию в таком мониторинге коренных народов.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Федеральный закон № 82-ФЗ исконной средой обитания малочисленных народов определил «исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы

осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни».

Места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов установлены распоряжением Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р в трети субъектов РФ: в Республиках Алтай, Бурятия, Коми, Карелия, Саха (Якутия), Тыва и Хакасия, в Алтайском, Забайкальском, Красноярском, Камчатском, Приморском и Хабаровском краях, в Амурской, Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Ленинградской, Мурманской, Магаданской, Сахалинской, Свердловской, Томской и Тюменской областях, в Ненецком, Чукотском, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах [10].

На территориях этих субъектов РФ, в местах, где исконно проживают малочисленные народы и занимаются традиционными видами деятельности, разрабатываются месторождения полезных ископаемых, в промышленных объемах заготавливается древесина, добываются объекты животного мира, строятся дороги, прокладываются линии электропередач и осуществляется иное активное антропогенное воздействие. Поэтому стратегическое использование природных ресурсов, сохранение и восстановление окружающей среды на ТТП, обеспечение экологической безопасности автохтонных народов нуждаются в особом управлении, в проведении особого систематического наблюдения за природой и мониторинге экологической ситуации среды обитания КМН.

Однако отмеченное выше мероприятие не нашло своего отражения ни в плане мероприятий по реализации в 2009–2011 гг. Концепции, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 28.08.2009 № 1245-р [11], ни в оследующих планах на 2012–2015 гг. [12] и на 2016–2025 гг. [13], утвержденных распоряжениями Правительства от 12.10.2012 № 1906-р и от 25.08.2016 № 1792-р соответственно.

Образование, охрана и использование территорий традиционного природопользования КМН для ведения традиционного природо-

пользования и традиционного образа жизни как правовые основы закреплены в Федеральном законе от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 49-ФЗ), который к основным целям относит защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, сохранение и развитие их самобытной культуры, а также сохранение на ТТП биологического разнообразия [14].

На таких территориях, согласно ст. 10 Федерального закона № 49-ФЗ, могут быть выделены участки для стойбищ, природные объекты для ведения традиционной деятельности, объекты историко-культурного наследия и иные территории, предусмотренные законодательством.

В то же время, ТТП, исходя из исторически сложившихся мест обитания и традиционной деятельности малочисленных народов, могут располагаться на землях разного целевого назначения: водного фонда, лесного фонда и иных категорий.

Правовой статус ТТП имеет особое природоохранное значение. Так, ст. 1 Федерального закона № 49-ФЗ относит ТТП малых народов к особо охраняемым территориям, которые образованы для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными жителями, а п. 5 ст. 97 Земельного Кодекса РФ относит места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМН к землям природоохранного назначения [15]. Как отмечают исследователи современных проблем охраны земель малочисленных народов, земли природоохранного назначения имеют один из самых неопределенных режимов правовой охраны, что отражается и на реализации прав коренных малочисленных народов [16].

Земли на ТТП не изымаются из хозяйственного использования и оборота и могут предоставляться под различные цели. Использование природных ресурсов на ТТП может осуществляться самими аборигенами

и лицами, не относящимися к малочисленным народам и постоянно проживающими на ТТП в целях традиционного природопользования, а также гражданами и юридическими лицами в предпринимательских целях.

Согласно действующим нормам ст. 15 Федерального закона № 49-ФЗ, органы публичной власти Российской Федерации, а также лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины малочисленных народов обеспечивают охрану среды в пределах границ ТТП [14]. Природоохранная деятельность и рациональное использование природных ресурсов на ТТП требует экономического, организационного, а также правового обеспечения, одним из направлений которого может стать мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Одним из направлений наблюдения за состоянием исконной среды обитания, созданием соответствующей системы информации об экологической ситуации на ТТП, оценки и прогнозирования изменения природы, в том числе от антропогенного воздействия, может стать экологический мониторинг.

В научной и правовой литературе термин «мониторинг» имеет различное значение и применяется в разнообразных видах деятельности [17]. Экологический мониторинг и правовые основы его регулирования начали формироваться несколько веков назад и имели различное содержание. Первые наблюдения (Новгородская, Ипатьевская, Никоновская летописи начала XII в.) велись за направлением ветра, грозой, т. е. за погодными условиями, воздействовавшими на жизнь и деятельность людей того периода. С развитием морского дела появились первые правовые положения о наблюдении и изучении природных явлений, таких как течение воды, движение в грунтах, сила ветра, которые позволяли определять оптимальные условия для безопасного мореплавания. Позже, совершенствование интересов человечества привело к появлению инструментальных метеорологических наблюдений и созданию государственных структур экологического

мониторинга [18]. Потребность в информации о природе соответствовала этапам развития общества и отраслей народного хозяйства.

Научное определение «мониторинг окружающей среды» обычно описывает его как систематический, длительный и повторяемый процесс сбора, анализа и интерпретации данных, связанных с состоянием и изменениями в окружающей среде. Оно обычно включает в себя:

- наблюдение и измерение статуса и характеристик окружающей среды, таких как качество воздуха, воды, почвы, биоразнообразие и другие параметры среды;

- оценку и анализ данных для определения трендов и изменений в окружающей среде, а также оценку их воздействия на биотические и абиотические системы;

- интерпретацию результатов мониторинга для принятия решений, разработки стратегий управления окружающей средой.

Антропогенное влияние на природную среду (развитие промышленности, транспорта, увеличение объемов отходов производства и потребления ухудшали состояние природной среды, особенно состояние атмосферного воздуха, почв и водных объектов, имеющих для людей жизненно важное значение) привело к необходимости целенаправленного управления ее качеством, что не представлялось возможным без информации, полученной в процессе наблюдения, оценки и прогноза состояния природной среды, неблагоприятного влияния ее факторов на здоровье населения. Виды и содержание мониторинга окружающей среды постоянно претерпевают изменения.

Законодательное определение «мониторинг окружающей среды» в настоящее время отсутствует. Ранее оно было закреплено в начальной редакции Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ), а также представляло собой следующее определение: «мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) – комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факто-

ров» [19]. Здесь же указывалось понятие «государственный мониторинг окружающей среды», которое представляло собой «мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

В 2011 г. внесенные в Федеральный закон № 7-ФЗ изменения исключили понятие «мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг)». При этом понятие «государственный мониторинг окружающей среды» (государственный экологический мониторинг) изменилось и стало иметь новый вид: «государственный экологический мониторинг (государственный мониторинг окружающей среды) – комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды, в том числе компонентов природной среды, естественных экологических систем, за происходящими в них процессами, явлениями, оценка и прогноз изменений состояния окружающей среды» [20]. Это понятие действует до настоящего времени.

Сегодня в научно-правовой литературе понятия «мониторинг окружающей среды» и «государственный экологический мониторинг» отождествляются между собой или соотносятся как часть и целое. Региональное законодательство зачастую относит к экологическому мониторингу следующие его направления: государственный, локальный и добровольный [21].

Определение мониторинга окружающей среды содержит постановку целей, обязательств и процедур для проведения мониторинга окружающей среды, а также установление требований по сбору, анализу и представлению данных. Оно может также регулировать вопросы качества и стандарты мониторинга, ответственность за его выполнение и использование результатов для принятия решений. Как констатируется авторами научной литературы, экологический мониторинг включает в себя мониторинг атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов, объектов животного мира, уникальной экологической системы озера Байкал, континентального шельфа, состояния недр, исключительной

экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря РФ [22].

Для осуществления государственного экологического мониторинга создана единая система государственного мониторинга окружающей среды, организация и осуществление которого обеспечивается Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и подведомственными учреждениями, например:

- Росреестр организует мониторинг земель (за исключением сельхозземель);

- Росприроднадзор осуществляет определенные функции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов);

- Росгидромет осуществляет мониторинг состояния и загрязнения окружающей среды (государственный мониторинг атмосферного воздуха, поверхностных водных объектов, радиационной обстановки);

- Рослесхоз осуществляет государственный мониторинг воспроизводства лесов, организует и обеспечивает государственный лесопатологический мониторинг в лесах, расположенных на землях лесного фонда, принимает решение в части пожарной безопасности лесов по результатам мониторинга пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;

- Росводресурсы осуществляют государственный мониторинг водных объектов.

- Минсельхоз России осуществляет государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения;

- Россельхознадзор осуществляет мониторинг карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации; мониторинг воздействия на человека и окружающую среду генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, и контроль за выпуском таких организмов в окружающую среду в пределах своей компетенции;

- Росрыболовство осуществляет государственный мониторинг водных биологических ресурсов, включая наблюдение за распределением, численностью, качеством, воспроизводством водных биологических ресурсов, за средой их обитания, за рыболовством и сохранением водных биологических ресурсов, а также обеспечение функционирования отраслевой системы мониторинга.

Согласно положениям постановления Правительства РФ от 06.06.2013 № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» единая система государственного экологического мониторинга включает в себя как федеральные, так и территориальные системы наблюдений, а также учитывает данные локальных систем мониторинга, которые осуществляются владельцами объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду в районах их расположения [23].

Современные подходы к проведению мониторинговых исследований и использованию таких данных имеют актуальное направление для развития аборигенов. Так, отдельные вопросы необходимости развития систем наблюдения и мониторинга северных территорий, в частности мониторинг арктического биоразнообразия, обсуждались на Петербургском международном экономическом форуме 2023 г. и имели положительный отклик его участников [24].

Деятельность государственного мониторинга окружающей среды имеет всеобъемлющий характер и дает возможность получать и обрабатывать большие объемы информации, в том числе о состоянии окружающей среды непосредственно на территориях исконного проживания аборигенов. ТТП необходимо рассматривать как отдельные площадки для ведения экологического мониторинга и получения фоновых данных, организовав на них систему комплексного мониторинга.

Существенными для оценки состояния среды обитания КМН могут стать данные социально-гигиенического мониторинга, закрепленного Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее – Федеральный закон № 52-ФЗ) [25]. Наблюдение за сре-

дой обитания человека для обеспечения благоприятных условий его жизнедеятельности является одной из целей указанного мониторинга.

Средой обитания человека Федеральный закон № 52-ФЗ определил совокупность объектов, явлений и факторов окружающей среды, которые определяют условия его жизнедеятельности.

Формируют состояние среды обитания многообразные факторы (биологические, химические, физические, социальные и иные), оказывающие и негативное влияние на человека. При социально-гигиеническом мониторинге, проводимом Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека с учетом данных иных уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, в том числе и Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, обеспечивается установление таких факторов среды обитания.

Мониторинг является и специальным режимом государственного контроля (надзора), закрепленным Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [26]. При таком мониторинге осуществляется регулярное получение информации об объекте контроля. Так как многие объекты государственного контроля располагаются в границах ТТП аборигенов, то результаты указанного режима госконтроля также могут быть учтены для мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Коренные малочисленные народы могут проводить собственный независимый мониторинг состояния окружающей среды на своих территориях и передавать полученные данные государственным органам и научным учреждениям. Практика проведения собственного независимого мониторинга различна, зависит от национальных особенностей, конкретных ситуаций и отражается как в действующем российском законодательстве, так и в международных правовых актах, например, в «Декларации Организации Объ-

единенных Наций о правах коренных народов», принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13.09.2007 № 61/295 (от принятия Резолюции делегация РФ воздержалась) [27]. Примером страны, имеющей свои национальные законы, признающие право на собственный независимый мониторинг и участие в вопросах, касающихся их природопользования, является Новая Зеландия, принявшая Закон о практике сотрудничества с коренными народами и управлении их землями 1993 г. [28].

В Российской Федерации правовая основа проведения собственного независимого мониторинга состояния окружающей среды на территориях традиционного природопользования КМН основывается на нескольких законодательных актах:

- Федеральный закон № 82-ФЗ определяет правовой статус аборигенов и устанавливает их права, включая права на традиционное природопользование, также предусматривает обязанность государства содействовать сохранению и развитию традиционного природопользования [3];

- Земельный кодекс РФ устанавливает основы использования земель, включая правила использования традиционных земель малых народов, и также предусматривает возможность использования земель аборигенами для традиционного природопользования и сохранения природных условий для этой деятельности [15];

- законодательство о природоохранной деятельности РФ имеет различные правовые акты, регулирующие охрану окружающей среды, например, Федеральный закон № 7-ФЗ и Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» содержат положения о защите природы на территориях традиционного природопользования и возможности проведения собственного мониторинга [19, 29];

- отдельные правовые акты субъектов Российской Федерации также предусматривают определенные права КМН в отношении мониторинга.

Основные шаги и методы независимого мониторинга могут включать:

- инициирование и формирование групп мониторинга: участники могут включать представителей среди КМН, экологов, активистов и других заинтересованных лиц;

- разработка методологии мониторинга: определение параметров и индикаторов, по которым будет осуществляться оценка состояния окружающей среды, а также критериев и методов сбора данных;

- сбор данных: участники группы мониторинга могут проводить наблюдения, документировать изменения в природной среде, использовать общественные обследования, интервью с местными жителями и прочие методы сбора данных;

- анализ и интерпретация данных: собранные данные могут быть анализированы и интерпретированы группой мониторинга, чтобы получить информацию о состоянии окружающей среды и выделить приоритетные проблемы;

- доклад и обратная связь: полученные результаты мониторинга могут быть переданы государственным органам и научным учреждениям через официальные каналы связи (письменные доклады, презентации и т. д.), также может быть установлен диалог и обратная связь с представителями соответствующих органов, чтобы обсудить проблемы и возможные меры для их решения;

- планирование дальнейших действий: на основе полученных результатов мониторинга можно разработать планы и рекомендации для улучшения состояния окружающей среды и вовлечения КМН в процессы принятия решений, связанных с их территориями.

Использование систематизированных данных единой системы государственного мониторинга окружающей среды, данных социально-гигиенического мониторинга, данных мониторинга, осуществляемого в рамках государственного контроля (надзора), и иных видов мониторинга позволяет сформировать эффективный механизм мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера.

Рассматривая вопросы необходимости сохранения исконной среды обитания и традиционного природопользования, а также учитывая определенные задачи по формированию устойчивого развития малочисленных народов Севера, утвержденные Концепцией, и мероприятия по их реализации, целесообразно закрепить понятие «мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» в действующем законодательстве.

К мониторингу состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера следует отнести комплексные наблюдения:

- за качеством окружающей среды как совокупности характеристик, отражающих физические, биологические, химические и иные показатели, влияющие на устойчивое функционирование естественных экологических систем, а также природных и природно-антропогенных объектов, расположенных в границах ТТП, обеспечивающих экологическую безопасность КМН в исконной среде обитания;

- за состоянием природных ресурсов на ТТП – компонентами природной среды, природными объектами и природно-антропогенными объектами, которые используются или могут быть использованы при осуществлении традиционной и иной хозяйственной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления. Например, мониторинг состояния кормовой базы оленеводства, запасов и видового состава водных биологических и охотничьих ресурсов, дикоросов и других объектов и ресурсов, необходимых для ведения традиционного образа жизни;

- за санитарным состоянием ТТП и реализацией основных принципов государственной политики в области обращения с отходами, а также за наличием и эффективностью систем и схем обращения с отходами в местах исконного проживания КМН. В целях привлечения повышенного внимания к экологи-

юридическим проблемам и задачам развития территорий исконного проживания регионов целесообразным представляется предложение о создании правового поля, содержащего специальные нормы об обращении с отходами на ТТП коренных малочисленных народов Севера [30].

Определение «мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов» можно сформулировать следующим образом – это комплексная система наблюдений, оценки и прогнозирования на основе данных государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга, государственного экологического контроля (надзора), а также собственного независимого мониторинга состояния окружающей среды, проводимая малочисленными народами, направленная на получение достоверной информации о состоянии исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов.

Объектами мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов могут стать образованные в установленном порядке территории традиционного природопользования КМН. Для характеристики исконной среды обитания КМН существенное значение имеют данные о состоянии грунтовых и поверхностных вод, почвенного и растительного покрова, в т. ч. лесов, качество атмосферного воздуха, наличие на ТТП природно-антропогенных и антропогенных объектов и их воздействие на окружающую среду, иные данные об окружающей среде. В связи с этим на начальном этапе мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации необходимо провести инвентаризацию состояния объектов окружающей среды, расположенных в границах ТТП (лесов и иной растительности, водных объектов, земли, атмосферного воздуха, видовой и количественный состав объектов животного мира, места

несанкционированного размещения отходов и их количественный и видовой состав, а также другие показатели, необходимые для комплексной оценки среды обитания КМН).

Мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации может осуществляться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, владельцами объектов негативного воздействия на окружающую среду, расположенных в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера. Реализуя мероприятия Концепции, а именно – создание необходимых условий для занятости КМН в таком мониторинге, в нем могут также участвовать и лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, проживающие на соответствующих территориях исконной среды обитания.

К специальным функциям мониторинга состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в границах ТТП следует отнести публикацию сведений об объекте мониторинга в информационных системах и реестрах, доступных в том числе и самим лицам из числа автохтонных народов.

Так как правовые основы образования, охраны и использования ТТП КМН для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа

жизни устанавливает Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», то вполне логично было бы закрепить такое понятие в указанном правовом акте.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, законодательное закрепление понятия «мониторинг состояния исконной среды обитания и экологической ситуации в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов» и установление порядка его проведения, в том числе и с использованием уже действующих механизмов различных видов мониторинга, обеспечит возможность своевременного выявления негативных изменений в исконной среде обитания малочисленных народов, а также принятия мер по их снижению или недопущению. Кроме того, в целях совершенствования эффективности обеспечительной правовой основы формирования устойчивого развития малочисленных народов необходимо внести ряд соответствующих мер в экологическое и земельное законодательство, что, несомненно, послужит интересам малочисленных народов, проживающих в исконной среде и ведущих традиционный образ жизни.

Список источников

1. О концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р // СЗ РФ. 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Селиванова К. А. Природоресурсный суверенитет народов России // Юстиция. 2021. № 3–4. С. 102–106.
3. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : федер. закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) ; принят Гос. Думой 16.04.1999 ; одобр. Советом Федерации 22.04.1999 // СЗ РФ. 1999. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» : распоряжение Правительства РФ от 29.03.2013 № 467-р // СЗ РФ. 2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Order of the Government of the Russian Federation of February 4, 2009 No. 132-r “On Concept of Sustainable Development of Indigenous People of the North, Siberia, and Far East in the Russian Federation”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2009. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
2. Selivanova K. A. Prirodouresursnyi suverenitet narodov Rossii. *Iustitsiia*. 2021;(3–4):102–106. (In Russian).
3. Federal Law of April 30, 1999 No. 82-FZ “On Guarantee of Rights for Indigenous People of the Russian Federation” (amended on July 13, 2020), adopted by the State Duma on April 16, 1999, approved by the Federation Council on April 22, 1999. Collection of legislation of the Russian Federation. 1999. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
4. Order of the Government of the Russian Federation of March 29, 2013 No. 467-r “On Establishment of State Program of the Russian Federation “Economic Development and Innovative Economics””. Collection of legislation of the Russian Federation. 2013.

5. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (ред. от 12.08.2023) // СЗ РФ. 2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) // СЗ РФ. 2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. О плане мероприятий по реализации в 2022–2025 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 20.12.2021 № 3718-р (ред. 14.03.2023) // СЗ РФ. 2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Доклад о реализации в 2021 году Плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <https://fadn.gov.ru/assets/files/4473/Hu5T8Yvw0LIFnGWBWgTo5AwWjr8JDyW.pdf> (дата обращения: 21.06.2023).
9. Доклад об итогах работы Федерального агентства по делам национальностей в 2022 году и задачах на 2023 год // ФАДН России: офиц. сайт. URL: <https://fadn.gov.ru/agency/kollegiya/reports> (дата обращения: 21.06.2023).
10. Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р // СЗ РФ. 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
11. Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р: распоряжение Правительства РФ от 28.08.2009 № 1245-р // СЗ РФ. 2009. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
12. Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р: распоряжение Правительства РФ от 12.10.2012 № 1906-р // СЗ РФ. 2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 25.08.2016 № 1792-р // СЗ РФ. 2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
- Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
5. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 316 “On Establishment of State Program of the Russian Federation “Economic Development and Innovative Economics”” (amended on August 12, 2023). Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
6. Decree of the President of the Russian Federation of December 19, 2012 No. 1666 “On Strategy for State National Policy of the Russian Federation up to 2025” (amended on December 6, 2018). Collection of legislation of the Russian Federation. 2012. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
7. Order of the Government of the Russian Federation of December 20, 2021 No. 3718-r “On Plan for Events to Implement the Strategy for State National Policy of the Russian Federation up to 2025 in 2022–2025” (amended on March 14, 2023). Collection of legislation of the Russian Federation. 2022. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
8. Report of the Federal Agency of Nationality Affairs on Implementing in 2021 a Plan of Events to Implement in 2019–2021 a Strategy of State National Policy in the Russian Federation up to 2025. URL: <https://fadn.gov.ru/assets/files/4473/Hu5T8Yvw0LIFnGWBWgTo5AwWjr8JDyW.pdf> (accessed: 21.06.2023). (In Russian).
9. Federal Agency of Nationality Affairs. Report of Federal Agency of Nationality Affairs’ Results in 2022 and Plans for 2023. URL: <https://fadn.gov.ru/agency/kollegiya/reports> (accessed: 21.06.2023). (In Russian).
10. Order of the Government of the Russian Federation of May 8, 2009 No. 631-r “On Establishment of the List of Area for Traditional Residency and Traditional Activity of the Indigenous People of the Russian Federation and the List of Classification of Traditional Activity of the Indigenous People of the Russian Federation”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2009. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
11. Order of the Government of the Russian Federation of August 28, 2009 No. 1245-r “On Establishment of the Plan of Events to Implement in 2009–2011 the Concept of Sustainable Development of Indigenous People of the North, Siberia, and Far East in the Russian Federation, approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation of February 4, 2009 No. 132-r”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2009. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
12. Order of the Government of the Russian Federation of October 12, 2012 No. 1906-r “On Establishment of the Plan of Events to Implement in 2012–2015 the Concept of Sustainable Development of Indigenous People of the North, Siberia, and Far East in the Russian Federation, approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation of February 4, 2009 No. 132-r”. Collection of legislation of the Russian Federation.

14. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) ; принят Гос. Думой 04.04.2001 // СЗ РФ. 2001. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
15. Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023) ; принят Гос. Думой 28.09.2001 ; одобр. Советом Федерации 10.10.2001 // СЗ РФ. 2001. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
16. Абанина Е. Н., Аверьянова Н. Н., Анисимов А. П. и др. Актуальные проблемы теории земельного права России : коллект. моногр. / под общ. ред. А. П. Анисимова. М. : Юстицинформ, 2020. 800 с.
17. Поляков М. М. Антикоррупционный мониторинг в государственном управлении // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 3. С. 75–81. DOI 10.17803/1994-1471.2019.100.3.075-081.
18. Сатаева Т. Ю. Становление и развитие правового регулирования организации и осуществления государственного экологического мониторинга в России // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 162–175. DOI 10.12737/jrl.2020.074.
19. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ ; принят Гос. Думой 20.12.2001 ; одобр. Советом Федерации 26.12.2001 // СЗ РФ. 2002. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
20. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21.11.2011 № 331-ФЗ // СЗ РФ. 2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
21. Сатаева Т. Ю. Правовая природа государственного экологического мониторинга // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 166–177. DOI 10.12737/jrl.2021.094.
22. Латышенко К. П. Экологический мониторинг / 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2023. 424 с.
23. Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды (вместе с «Положением о государственном мониторинге состояния и загрязнения окружающей среды») : постановление Правительства РФ от 06.06.2013 № 477 (ред. от 03.08.2020) // СЗ РФ. 2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
24. Сохранение и мониторинг арктического биоразнообразия обсудили на ПМЭФ-2023. URL: <https://forumarctica.ru/news/sohranenie-i-monitoring-arkticheskogo-bioraznoobrazija-obsudili-na-pmef-2023/> (дата обращения: 21.06.2023).
25. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федер. закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 24.07.2023) ; принят Гос. Думой 12.03.1999 ; одобр. Советом Федерации 17.03.1999 // СЗ РФ. 1999. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2012. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
13. Order of the Government of the Russian Federation of August 25, 2016 No. 1792-r “On Establishment of the Plan of Events to Implement in 2016–2025 the Concept of Sustainable Development of Indigenous People of the North, Siberia, and Far East in the Russian Federation”. Collection of legislation of the Russian Federation. 2016. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
14. Federal Law of May 7, 2001 No. 49-FZ “On Territories of Traditional Natural Resource Management of Indigenous People of the North, Siberia, and Far East in the Russian Federation” (amended on December 8, 2020), adopted by the State Duma on April 4, 2001. Collection of legislation of the Russian Federation. 2001. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
15. Land Code of the Russian Federation. Federal Law of October 25, 2001 No. 136-FZ (amended on August 4, 2023), approved by the Federation Council on October 10, 2001. Collection of legislation of the Russian Federation. 2001. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
16. Abanina E. N., Averyanova N. N., Anisimov A. P. et al. Aktualnye problemy teorii zemelnogo prava Ros-sii. Collective monograph. Anisimova A. P., editor. Moscow: Uistitsinform; 2020. 800 p. (In Russian).
17. Polyakov M. M. Anti-corruption monitoring in public administration. *Actual Problems of Russian Law*. 2019;(3):75–81. DOI 10.17803/1994-1471.2019.100.3.075-081. (In Russian).
18. Sataeva T. Yu. Formation and development of legal regulation of the organization and implementation of state environmental monitoring in Russia. *Journal of Russian Law*. 2020;(6):162–175. DOI 10.12737/jrl.2020.074. (In Russian).
19. Federal Law of January 10, 2002 No. 7-FZ “On Environment Protection”, adopted by the State Duma on December 20, 2001, approved by the Federation Council on December 26, 2001. Collection of legislation of the Russian Federation. 2002. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
20. Federal Law of November 21, 2011 No. 331-FZ “On Amendments to the Federal Law “On Environment Protection””. Collection of legislation of the Russian Federation. 2011. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
21. Sataeva T. Yu. The legal nature of state ecological monitoring. *Journal of Russian Law*. 2021;(7):166–177. DOI 10.12737/jrl.2021.094. (In Russian).
22. Latyschenko K. P. *Ekologicheskii monitoring*. 2nd ed., rev. ed. Moscow: Iurait; 2023. 424 p. (In Russian).
23. Resolution of the Government of the Russian Federation of June 6, 2013 No. 477 “On State Monitoring of the Environment State and Pollution (including “Provision on the State Monitoring of the Environment State and Pollution”)” (amended on August 3, 2020). Collection of legislation of the Russian Federation. 2013. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).

26. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) ; принят Гос. Думой 22.07.2020 ; одобр. Советом Федерации 24.07.2020 // СЗ РФ. 2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
27. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13.09.2007 № 1/295. Доступ из СПС «Гарант».
28. Te Ture Whenua Maori Act 1993. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0004/latest/whole.html> (дата обращения: 21.06.2023).
29. О животном мире : федер. закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 11.06.2021) ; принят Гос. Думой 22.03.1995 // СЗ РФ. 1995. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
30. Ельмендеева Л. В. Правовые вопросы охраны окружающей среды на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера // Статус представителя коренных малочисленных народов Севера в современном праве : сб. науч. ст. по итогам Всерос. науч.-практич. конф., 24 марта 2023 г., г. Ханты-Мансийск. Ханты-Мансийск : Югор. гос. ун-т, 2023. С. 73–79.
24. Sokhranenie i monitoring arkticheskogo bioraznoobraziiia obsudili na PMEF-2023. URL: <https://forumarctica.ru/news/sohranenie-i-monitoring-arkticheskogo-bioraznoobrazija-obsudili-na-pmef-2023/> (accessed: 21.06.2023). (In Russian).
25. Federal Law of March 30, 1999 No. 52-FZ “On Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population” (amended on July 24, 2023), adopted by the State Duma on March 12, 1999, approved by the Federation Council on March 17, 2023. Collection of legislation of the Russian Federation. 1999. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
26. Federal law of July 31, 2020 No. 248-FZ “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation” (amended on August 4, 2023), adopted by the State Duma on July 22, 2020, approved by the Federation Council on July 24, 2020. Collection of legislation of the Russian Federation. 2020. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
27. Resolution of the General Assembly of the UN of September 13, 2007 No. 61/295 “Declaration of the United Nations on the Rights of Indigenous Peoples”. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
28. Te Ture Whenua Maori Act 1993. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0004/latest/whole.html> (accessed: 21.06.2023).
29. Federal Law of April 24, 1995 No. 52-FZ “On Fauna” (amended on June 11, 2021), adopted by the State Duma on March 22, 1995. Collection of legislation of the Russian Federation. 1995. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
30. Elmendeeva L. V. Legal issues of environmental protection in the territories of traditional nature use of indigenous peoples of the North. In: *Proceedings of the All-Russian Research-to-Practice Conference “Status predstavitelia korenykh malochislennykh narodov Severa v sovremennom prave”*, March 24, 2023, Khanty-Mansiysk. Khanty-Mansiysk: Yugra University; 2023. p. 73–79. (In Russian).

Информация об авторе

Л. В. Ельмендеева – кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

L. V. Elmendeeva – Candidate of Sciences (Law), Docent.