

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ПОТЕНЦИАЛ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
АРЕАЛОВ ПРОЖИВАНИЯ
И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА
КАЧЕСТВА ЖИЗНИ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ СЕВЕРА

Новосибирск
2014

УДК 338.911 + 301
ББК 65.9(2P51)04 + 60.55

Авторский коллектив:

чл-корр.РАН Крюков В.А. (гл.4, заключение); к.э.н. Шишацкий Н.Г. (гл.1, гл.2 § 2.1, 2.2, гл.3 § 3.1, § 3.2, § 3.4, введение, заключение); Брюханова Е.А. (гл.2 § 2.2, § 2.3, гл.3 § 3.4, приложение); к.э.н. Кобалинский М.В. (гл.3 § 3.3); Матвеев А.М. (гл.2 § 2.3), д.э.н. Токарев А.Н. (гл.4, приложение 5)

П 641 **Потенциал устойчивого развития ареалов проживания и экономическая оценка качества жизни коренных малочисленных народов Севера** / В.А. Крюков, Н.Г. Шишацкий, Е.А. Брюханова, М.В. Кобалинский, А.М. Матвеев, А.Н. Токарев. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 144 с.

ISBN 978-5-89665-278-6

Работа подготовлена сотрудниками Красноярского отдела и Центра ресурсной экономики Института экономики и организации промышленного производства СО РАН.

В обобщенном виде представлены основные проблемы и тенденции адаптации коренных малочисленных народов Севера (КМНС) к новым условиям социально-экономического развития России.

Проанализированы особенности политико-правового положения, территориальные особенности расселения КМНС и проблемы этно-географического районирования; отражены социально-экономические проблемы создания территорий традиционного природопользования; проблемы этнологической экспертизы проектов промышленного развития на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМНС, дана оценка эффективности механизмов государственной поддержки экономического и социального развития КМНС; обобщен опыт разработки программ развития КМНС; предложен методический подход для оценки потенциала устойчивого развития ареалов проживания и качества жизни КМНС; показана необходимость соучастия коренных народов в реализации проектов освоения недр; разработан подход к оценке институциональных трансформаций во взаимоотношениях коренных народов и недропользователей.

Издание адресовано широкому кругу специалистов органов государственного и муниципального управления, а также может быть рекомендовано научным работникам, преподавателям и студентам экономических вузов.

УДК 338.911 + 301
ББК 65.9(2P51)04 + 60.55

ISBN 978-5-89665-278-6

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

ВВЕДЕНИЕ

Проблемы формирования системы параметров и показателей устойчивого развития территорий традиционного проживания и оценки качества жизни коренных малочисленных народов Севера (КМНС) приобретают с каждым годом все большую актуальность в связи с резким падением уровня жизни большей части представителей КМНС, нарастающими демографическими, экономическими и экологическими кризисными процессами в ареалах их проживания.

Как было отмечено на VII съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проходившем в Салехарде 28–29 марта 2013 г., перечисленные в 2009 г. в Концепции устойчивого развития¹ характеристики кризисного состояния коренных малочисленных народов за три года ее реализации усугубились.

Это положение констатировала и Счетная палата Российской Федерации, которая в своем докладе по результатам проверки использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока², указала:

«Реализация мероприятий федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года», выполнение в период 2009–2010 годов мероприятий Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации не привели к существенному улучшению уровня экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации...

Уровень жизни в районах компактного проживания малочисленных народов Севера ниже среднего по соответствующим субъектам Российской Федерации, доля жилого фонда, оборудованного водопроводом и горячим водоснабжением, в местах компактного проживания малочисленных народов Севера в 2–5 раз меньше, чем в целом по соответствующим субъектам Российской Федерации. Уровень безработицы в 1,5–2 раза превышает средний уровень по Российской Федерации. Превышены коэффи-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

² Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 57К (824) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009–2010 годы».

циенты младенческой смертности в Республике Тыва, Саха (Якутия), Красноярском крае, Камчатском крае. Сахалинской области, Чукотском автономном округе и некоторых других регионах Севера...

В настоящее время на федеральном и региональном уровнях отсутствует ежегодный мониторинг показателей численности и состояния социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера».

Экономические преобразования последних лет оказали существенное влияние на представление об устойчивом развитии и качестве жизни в целом, а также об устойчивом развитии территорий традиционного природопользования и качестве жизни КМНС, в частности. В настоящее время в российских регионах сформировались различные системы обеспечения устойчивого развития территорий традиционного природопользования и качества жизни КМНС, включающие технологии и мероприятия программно-целевого подхода, кооперативного менеджмента, государственно-частного и муниципально-частного партнерства и методы оценки их эффективности.

Комплексное исследование проблем устойчивого развития и оценки качества жизни КМНС во многом обусловлено спецификой самой категории КМНС, которой традиционно присущи относительно низкие по сравнению с другими категориями населения занятость, доходы, хроническая убыточность традиционных видов хозяйственной деятельности, крайне низкая предпринимательская активность, существенные отличия в уровне жилищных условий и сфере услуг.

В связи с этим, среди задач реализации государственной социально-экономической политики особую значимость приобретает разработка комплексной адекватной системы показателей и методов оценки потенциала устойчивого развития ареалов проживания и качества жизни КМНС.

Цель настоящего исследования: проанализировать особенности политико-правового положения, территориальные особенности расселения КМНС и проблемы этно-географического районирования; отразить социально-экономические проблемы создания территорий традиционного природопользования; проблемы этнологической экспертизы проектов промышленного развития на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМНС, дать оценку эффективности механизмов государственной поддержки экономического и социального развития КМНС; обобщить опыт разработки программ развития КМНС; предложить методический подход для оценки потенциала устойчивого развития ареалов проживания и качества жизни КМНС; показать необходимость соучастия коренных народов в реализации проектов освоения недр; предложить подход к оценке институциональных трансформаций во взаимоотношениях коренных народов и недропользователей.

Глава I

**КМНС КАК ФАКТОР СОХРАНЕНИЯ
И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ И АРКТИКИ**

Необходимость перехода человечества на путь устойчивого развития – одна из центральных проблем современности. Она, вот уже на протяжении нескольких последних десятилетий, находится в центре широкого политического, научного и общественного дискурса, существенно влияя на международные отношения, внутривнутриполитические инициативы национальных государств, глобальные, региональные и локальные социально-экономические процессы.

Появление во второй половине XX столетия концепции устойчивого развития обусловлено рядом проблем, тормозящих прогресс человечества и ставящих под угрозу само его существование. Это экологический и топливно-энергетический кризисы, демографическая и продовольственная проблемы, продолжающиеся военные конфликты и угроза терроризма, все большая дифференциация уровня жизни между отдельными слоями общества и странами.

Схематично устойчивое развитие можно представить как процесс взаимодействия трех компонентов: «населения – природы – хозяйства» или «социальной сферы – экологии – экономики» (рис. 1).

В концепции устойчивого развития эта триада приобретает новые приоритеты: цель – благополучие живущих и будущих поколений, основа – природно-экологические системы жизнеобеспечения, а экономика – двигатель развития.

Экономический подход к устойчивому развитию подразумевает оптимальное использование ограниченных ресурсов. Социальная составляющая направлена на сохранение социальной стабильности и культурного многообразия в глобальных масштабах. Для экологической безопасности должна быть обеспечена устойчивость природных систем и способность их самовосстановления и адаптации к меняющимся внешним условиям.



Рис. 1. Основные составляющие концепции устойчивого развития

По существу концепция устойчивого развития основана на принципах сбалансированного сосуществования общества и окружающей природной среды.

В современных условиях, с учетом новых геополитических реалий, серьезно возрастает значимость огромного экономического потенциала российского Севера и Арктики. Уже в самой ближайшей перспективе необходимо усиливать интеграционные связи северных регионов Российской Федерации, основанные на принципах устойчивого эффективного социально-ориентированного развития. При этом большое значение имеет применение позитивного зарубежного опыта освоения Севера и Арктики и поиск новых направлений международного сотрудничества.

Россия является самой крупной северной страной мира. С северными территориями во многом связаны исторические корни и

тенденции становления и развития российского государства. Исторический стаж северных территорий в составе России – не менее 400 лет – намного больше, чем у южных окраин. Северные субъекты РФ занимают около 70% территории страны, в них проживает 25,2 млн человек или 17,7% населения страны, в том числе непосредственно в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях – 10,5 млн человек или 7,4% населения страны.

Главными общими чертами экономики и жизни на Севере являются: неблагоприятный климат (с колебаниями от абсолютной до умеренной дискомфортности), распространение вечной мерзлоты, большая удаленность от основных экономических и культурных центров, высокие транспортные издержки, удорожание производства и строительства, высокая стоимость жизни, экологическая уязвимость (неустойчивость северных биоценозов).

Феномен лидирующих по уровню экономического развития северных стран объясняется не тем, что на них в меньшей степени действуют негативные северные факторы, а наличием противостоящих сильных конкурентных преимуществ: высокоэффективных и уникальных природных ресурсов.

Общая оценка уровня сбалансированности и потенциала устойчивого социально-экономического развития северных территорий разных стран может быть осуществлена на основе так называемого «треугольного индекса богатства арктических наций» [31, 49]. Он состоит из 45 индикаторов, объединенных в 3 крупных блока (по 15 индикаторов в каждом):

- ресурсы;
- инфраструктура;
- общество.

Внутри ресурсного блока пять индикаторов характеризуют состояние возобновляемых ресурсов, четыре – невозобновляемых ресурсов, шесть – описывают состояние природной среды. Внутри инфраструктурного блока шесть показателей оценивают положение инфраструктурных объектов, четыре – состояние информационных систем, пять – уровень развития систем управления. Внутри блока «Общество» четыре индикатора характеризуют население, пять – сферу образования и здравоохранения, шесть индикаторов оценивают экономические параметры развития территорий (табл. 1).

Таблица 1

Индикаторы, формирующие сводный треугольный индекс богатства арктических наций*

Ресурсный блок	Инфраструктурный блок	Блок «Общество»
<i>Подблок возобновляемых ресурсов</i>	<i>Подблок физической инфраструктуры</i>	<i>Подблок населения</i>
Морские рыбные ресурсы	Всепогодные аэропорты и морские порты	Численность населения
Киты	Протяженность трубопроводов	Удельный вес коренного населения
Лес	Протяженность автомобильных дорог	Уровень безработицы
Питьевая вода	Количество арктических ледоколов	Государственные субсидии на одного жителя
Источники возобновляемой энергии	Количество команд поиска и спасения	<i>Подблок образования и здравоохранения</i>
<i>Подблок невозобновляемых ресурсов</i>	Количество основных буровых вышек для добычи нефти и газа	Продолжительность жизни
Нефтяные ресурсы шельфа и суши	<i>Подблок информационной инфраструктуры</i>	Уровень грамотности
Газовые ресурсы шельфа и суши	Развитие телекоммуникаций	Число больничных коек на 1000 чел. населения
Ресурсы угля	Число исследовательских станций	Удельный вес детей школьного возраста, обучающихся в школах
Ресурсы минерального сырья (цинк, медь, платина и др.)	Проникновение Интернета	Число учеников на одного учителя
<i>Подблок среды</i>	Проникновение радио	<i>Экономический подблок</i>
Площадь сухопутной территории	<i>Подблок управления</i>	ВВП и темпы роста ВВП
Площадь морской акватории	Число экологических соглашений (двух- и многосторонних)	Подушевой доход (по паритету покупательной способности, долл.)
Виды животного мира, находящиеся под угрозой исчезновения	Число спорных, нерешенных случаев в использовании природных ресурсов	Инвестиции, % от ВВП
Основные экологические катастрофы с 2000 г.	Самоопределение коренных народов (советы, НКО и др.)	Международная торговля
Доля природоохранных земель	Подотчетность власти	Арктический туризм, % от ВВП
Доля территории с вечной мерзлотой	Индекс коррупции	Простота создания малых предприятий и работы в малом бизнесе

* Источники получения данных по каждому индикатору приведены в работе [49].

Согласно методике исчисления «треугольного индекса богатства арктических наций», северные (арктические) страны¹ ранжируются по уровню значений каждого индикатора. Наивысший ранг (8 баллов) получает страна-лидер, наименьший ранг (1 балл) – страна-аутсайдер. На основе значений локальных индикаторов определяются обобщенные рейтинговые оценки стран по каждому из 3-х блоков, а также глобальный индекс арктического богатства.

При этом важной характеристикой является не только общая величина рейтинга, но и сбалансированность оценок по крупным блокам. Наиболее устойчивой считается ситуация, при которой блоки ресурсов, инфраструктуры и общества имеют сопоставимый уровень развитости. В этом случае, по мнению авторов методики, риски несбалансированного развития являются минимальными.

Лидерами по совокупной балльной оценке богатства являются Норвегия, Швеция и Канада. Эти страны накопили полезный опыт формирования эффективных общественных институтов, способных снижать многие из северных рисков – как природных, так и социальных. Россия по интегральному индексу арктического богатства занимает 4-е место среди восьмерки арктических стран мира. Однако этот индекс формируется на основе крайне несбалансированных значений показателей отдельных блоков и локальных индексов (табл. 2).

Таблица 2

Нормализованные ранги арктических стран по блокам треугольного индекса*

Страна	Ресурсы	Общество	Инфраструктура	Общий ранг (оценка)
Россия	8	2	2	4(162)
Канада	7	1	4	3(158)
США	6	3	5	6(163)
Норвегия	5	8	6	8(178)
Гренландия	4	5	1	2(150)
Исландия	3	7	3	1(149)
Швеция	2	6	8	7(169)
Финляндия	1	4	7	5(162)

* Источник: [31, С. 67].

¹ В настоящее время к арктическим странам принято относить 8 стран мира – Россию, Финляндию, Норвегию, Швецию, США (Аляска), Канаду, Гренландию и Исландию.

В связи с этим требуется совершенствование концептуальных основ освоения территории и природных ресурсов, методологии оценки социально-экономического потенциала и разработка методических положений комплексной оценки природных ресурсов. Анализ научных публикаций [19,40,43] позволяет сформулировать следующие принципиальные положения современного подхода к развитию северных территорий.

1. Нуждается в замене парадигма развития северных территорий. Необходим переход от стратегии «освоения» к стратегии «обживания». В экономической теории в советский период под «процессом освоения» понимались процессы взаимодействия общества и природы, освоения ресурсов, территориальной организации хозяйства, социально-экономического развития, размещения производительных сил, которые в разной степени отражали отдельные стороны процесса освоения территории и ее природных ресурсов.

В современных условиях, наряду с освоением природных ресурсов, требуется «обживание» тех или иных северных регионов. Данный процесс рассматривается как система социальных и экономических отношений по поводу освоения территории и природных ресурсов, представляющих собой взаимодействие частных типов освоения (промышленного и транспортного) и заселения определенной территории для использования ее ресурсного потенциала в хозяйственных целях, с учетом интересов коренных жителей и оценки последствий для коренного и пришлого населения и природной среды.

2. Возрастает значение воспроизводственного подхода к организации природно-ресурсных и социально-экономических систем Севера – «от использования к воспроизводству». Это предполагает материализацию на месте значительной части создаваемого здесь капитала, переход от моно- к полиспециализации на основе научно-технологических инноваций, от трансляции чужих идей к выработке собственных, от государственного патернализма к координации всех субъектов хозяйственной и общественной деятельности. Жизненный уклад, язык, культуру, здоровье народов Севера необходимо рассматривать как воспроизводимую самооценку.

3. Необходимость более высокой, чем в других регионах, роли государственного сектора экономики и государственных инициатив в деле формирования «механизмов запуска» крупных народно-хозяйственных программ и инновационных проектов. Предполагается переход от повсеместного присутствия государства к выбороч-

ному государственному предпринимательству. При этом принципиальным остается приоритет общественных интересов и национальной безопасности, особенно в зоне Арктики. Указанные положения взаимосвязаны и имеют единый выход на проблему соотношения сырьевых и постиндустриальных начал современной экономики. Северу они крайне необходимы для создания здесь новой основы хозяйственного и общественного развития.

4. В рамках регионального развития северных территорий необходимо выработать стратегию пространственного регионального развития; выделить типы регионов и определить, где и какие инструменты региональной политики наиболее эффективны. Инструментами регионального развития и преодоления воспроизводственных кризисов на Севере могут стать: государственные дотации, субсидии; диверсификация хозяйства; программы образования и повышения квалификации северян; строительство социальной и производственной инфраструктуры; сочетание традиционного и промышленного хозяйства; налоговые и кредитные льготы; протекционизм в реализации продукции, произведенной на Севере; создание мягкого инвестиционного климата; исследовательские и научно-технические проекты; создание геологических баз данных и информирование; обеспечение социальных гарантий населению Крайнего Севера и Арктики; оптимизация численности населения; инвестиционное межрегиональное сотрудничество; строительство региональных и межрегиональных инфраструктур.

5. Необходимо уточнить границы Севера. Назрела необходимость по-новому взглянуть на Север, на его признаки и территорию с учетом отечественного и зарубежного опыта. По существу, речь идет, во-первых, о выявлении разнофакторных специфических черт Севера, которые характеризуют течение природно-климатических процессов, а также изменение социально-экономической и медико-биологической обстановки; во-вторых, о систематизации внутрифакторных показателей и определении территории Севера раздельно по природно-климатическому, социально-экономическому и медико-биологическому факторам; в третьих, об интегрировании факторных границ Севера в единую границу. Важно отметить, что природно-климатический фактор изменяется очень медленно, тогда как обусловленные социально-экономическими и медико-биологическими факторами процессы очень динамичны. Данную особенность природно-климатического

фактора можно считать ведущей для выделения территории Севера по сравнению с другими факторами.

6. Основные проблемы экономики Севера, жизнедеятельности населяющих его людей, сохранения экологического потенциала и последнего в мире резерва свободных территорий должны решаться с позиций национальной стратегии России. Многое будет зависеть от успешности макроэкономической политики, стимулирующей спрос на продукцию ведущих отраслей северной экономики и соответственно на геологоразведочные работы, загрузку транспорта, осуществление капитального строительства. Особенно важно удешевление кредитов и регулирование транспортных тарифов с целью поддержания устойчивых экономических связей с внутренними районами страны.

7. Промышленное освоение Севера в перспективе должно основываться на признании коренных народов партнерами в процессах развития, подкрепленном реализацией обширных прав коренных жителей на земли, ресурсы и самоуправление. Основа модели партнерских отношений – формирование четких прав КМНС на землю, ресурсы и самоуправление. Выработка договоров и соглашений с народами Севера – это инструмент восстановления справедливых отношений, уменьшения информационной неопределенности в вопросах собственности и управления землями и ресурсами. Необходима комплексная политика, пробуждающая в коренных жителях экономическую активность, стремление к переменам, желание работать ради этих перемен. Основные положения такой политики выражаются, как правило, в концепциях партнерских отношений государства, бизнеса и некоренного большинства населения с народами Севера.

Защищая свои интересы, КМНС находятся на переднем крае борьбы всего человечества за свое выживание в условиях экологического кризиса.

Культура коренных народов базируется на осознании единства и неразрывной связи человека и природы, она несет в себе принципы разумного потребления ресурсов и бережного отношения к окружающей среде, то есть основных принципов концепции устойчивого развития человечества. Традиционное природопользование основано на исключительном знании особенностей природы, приобретенном благодаря многовековому опыту коренных народов. Оно несет в себе принцип неистощимого использования

возобновляемых биологических ресурсов, который также является базовым в концепции устойчивого развития общества.

Очевидно, что потеря такого опыта и менталитета, которые коренные народы Севера выработали за столетия, может стать невосполнимой утратой для человечества на современном этапе. Они должны быть сохранены и переданы представителям других национальностей для совместной с коренными народами деятельности по сохранению природы нашей общей планеты и поиску нового устойчивого пути развития цивилизации.

Наибольший прогресс в развитии коренных народов Севера наблюдается в настоящее время в Северной Америке и в странах Скандинавии.

Еще несколько десятилетий назад, вплоть до середины XX века, высокие показатели неблагополучия аборигенных народов считались в этих странах естественными и объяснялись особенностями физиологии и социальной жизни аборигенов, а процессы ассимиляции и растворения аборигенных народов в обществе оценивались как закономерные и положительные явления.

Перелом наступил в 60–70 годы XX века, когда начался период восстановления справедливости в отношении коренных народов. Толчком к этому послужили угрозы полного уничтожения коренных народов в результате реализации на территориях их проживания крупномасштабных ресурсных и гидроэнергетических проектов.

В результате достаточно продолжительной и непростой общественной дискуссии сформировалась новая парадигма правового статуса коренных народов Севера при разработке и реализации направлений социально-экономического развития на территориях их традиционного проживания и хозяйствования. Эта парадигма имеет свои особенности в разных странах, но характеризуется общими принципиальными моментами, связанными с существенным повышением правового статуса коренных народов в принятии и реализации управленческих решений в сфере жизнеобеспечения и хозяйственного развития на территориях традиционного природопользования КМНС.

Ключевую роль при этом имеют:

- вопросы о правах собственности КМНС на землю и природные ресурсы;
- вопросы включения КМНС в процесс управления природными ресурсами;

- вопросы предоставления КМНС социальных и экономических выгод при освоении и разработке природных ресурсов;
- вопросы политических прав КМНС, связанных с самоуправлением.

Примерами паритетного подхода к решению проблемы устойчивого развития районов проживания коренных народов Севера могут служить Соглашения между инуитами района поселения Нунавут и племенным союзом гвичей с Ее Величеством Английской Королевой (т.е. правительством Канады). Эти детально продуманные обеими сторонами соглашения точно определяют территории, подлежащие его действию, права аборигенов, постоянно проживающих на территории лиц некоренного населения, муниципального, регионального и федерального правительств на землю и полезные ископаемые, способы природопользования, а также паритетные механизмы управления и контроля.

Процесс удовлетворения территориальных требований коренных народов Аляски и Севера Канады выдвинул проблему совместного управления (кооперативного менеджмента) ресурсами [37].

Соуправление ресурсами – это компонент государственной политики, которая основана на заключении всеобъемлющих соглашений по территориальным требованиям коренных народов, включает участие коренных народов в принятии решений по вопросам квот для охоты и рыболовства, вопросам недр- и лесопользования, охраны и мониторинга окружающей среды на конкретных территориях, оговоренных, как правило, земельными соглашениями.

Целью соуправления является разделение ответственности за особые ресурсы, по отношению к которым имеет место значительное пересечение интересов, и совместное получение социальных и экономических выгод от использования этих ресурсов. Субъектами совместного управления становятся специализированные советы с правом выработать для государственных учреждений предложения, которые обычно имеют рекомендательный характер. Принципы совместного управления широко применяются в природных парках и заповедниках и предполагают сотрудничество администрации особо охраняемой природной территории и общин, традиционно использующих ее ресурсы.

В режиме соуправления заключено признание важной роли, которую аборигенные общины играют в сохранении ресурсов. Режим соуправления стал использоваться на Севере Канады и в штате Аляске в середине 1970-х гг. из-за опасности подрыва популяций рыбы

и дичи. В 1980 г. Федеральный закон США об особо охраняемых территориях Аляски, представляющих национальный интерес, предусмотрел совещательную роль аборигенных общин в регулировании рыбного промысла и в управлении ресурсами дикой природы на этих территориях. На Канадском Севере режим соуправления обычно оговаривается соглашениями по земельным требованиям коренных народов, например, в соглашениях с коренными народами Юкона. Если земельное соглашение не предусматривает режима соуправления на конкретной территории, инициатива его создания идет снизу, от сельских общин, а ключевым фактором становится наличие сильного местного лидера, нацеленного на решение вопросов традиционного жизнеобеспечения, развития традиционной экономики и охраны ресурсов.

Принцип поддержки коренного населения, согласно которому местные жители в полной мере должны получать выгоду от освоения ресурсов территории, быть защищенными от возможного ущерба и получать компенсации за нанесенный ущерб, стал признаваться одновременно с признанием прав коренных народов на землю и ресурсы. Этот принцип получил практическое воплощение в соглашениях о предоставлении социально-экономических выгод и преимуществ местным жителям (СОПВ). Для коренных народов Севера заключение СОПВ означает: защиту окружающей среды, занятость и экономическое развитие, уважение традиционной культуры и традиционных ценностей. Для государства СОПВ означает возможность принятия решений без дорогостоящей и трудоемкой оценки воздействия на окружающую среду.

Опыт Канады и других северных стран по созданию предпосылок для устойчивого развития регионов проживания коренных народов Севера на принципе паритетности крайне полезен для России в настоящее время.

Коренное население Севера, Сибири и Дальнего Востока России должно подготовить создание стабильной, бесконфликтной системы своих отношений с государством и некоренным населением, направленной на сохранение их самобытности, культуры, традиционной хозяйственной деятельности, экономической самостоятельности и окружающей природной среды. Наиболее перспективным является путь паритета и разумных компромиссов с государством. Такой путь возможен только в одном случае, когда обе стороны стремятся к одной общей цели – обеспечить устойчивое развитие региона, где проживают коренные народы.

Глава II

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ
ОСОБЕННОСТИ РАССЕЛЕНИЯ КМНС
И ПРОБЛЕМЫ
ЭТНОГЕОГРАФИЧЕСКОГО РАЙОНИРОВАНИЯ**

2.1. Особенности политико-правового положения КМНС

Термин «коренные народы» в настоящее время входит в международно-правовой лексикон и используется в различных документах ООН и других международных организаций.

В России к коренным народам отнесены коренные малочисленные народы, проживающие на территории Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНСС и ДВ), более краткое их наименование – коренные малочисленные народы Севера – КМНС. В утвержденный перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации включены 40 народов¹ (Приложение 1).

Российская Федерация полностью разделяя декларируемые цели и принципы международных документов ООН и МОТ в отношении народов, ведущих племенной и кочевой образ жизни, принимая активное участие в проведении Международных десятилетий коренных народов мира и других мероприятий ООН, вместе с тем остается одной из стран до сих пор не ратифицировавшей Конвенцию МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.) и единственной страной, не подписавшей Декларацию ООН о правах коренных народов (2007 г.).

В Конвенции МОТ № 169 подтвержден широкий спектр прав коренных народов, в том числе на ресурсы и территории их исконного проживания, а также другие важные для них полномочия.

Вопрос о присоединении Российской Федерации к Конвенции МОТ № 169 и ее ратификации ставился еще первым съездом коренных малочисленных народов Севера в 1990 году. Коренные малочисленные народы РФ рассматривают участие России в Конвенции как своего рода гарантию соблюдения их поли-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2006 № 536-р (ред. от 26.12.2011) «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

тических прав и прочную базу для развития российского законодательства по правам коренных народов.

Рекомендации ратифицировать Конвенцию № 169 содержались практически во всех итоговых документах парламентских слушаний, научно-практических конференций, проводимых палатами Федерального Собрания Российской Федерации и субъектами Российской Федерации по проблемам социально-экономического и культурного развития КМНС.

На одном из совещаний 17 мая 1993 года было представлено экспертное заключение, которое заканчивалось словами: «Ратификация Конвенции представляется целесообразным лишь после того, как будет уверенность в обеспечении условий, гарантирующих ее соблюдение Россией. Иначе это может привести к противоречиям между внутренним законодательством и международными обязательствами Российской Федерации. Учитывая строгую систему контроля МОТ за выполнением своих конвенций, подобное положение может вызвать нежелательные для России международные последствия». [21] Видимо, этой «уверенности» нет до сих пор, поэтому вопрос о ратификации фактически снят с повестки дня.

В то же время принципиально важными являются следующие обстоятельства, дающие основания для сдержанной позиции по данному вопросу.

1. В местах проживания КМНС в России сложилось уникальное сочетание уровня промышленного освоения, структуры расселения и этнической структуры.

Например, в Гренландии общая численность населения составляет около 56 тыс. чел., из них 88% составляют коренные народы. Здесь находится всего 77 населенных пунктов с относительно небольшим числом жителей. В столице острова Нууке проживает 16 тыс. чел.

Численность населения Северо-Западных территорий Канады до выделения из них территории Нунавут была практически такая же, как в Гренландии, при этом данные территории составляли примерно треть всей территории страны. Более половины жителей составляют аборигены. В столице территорий – Йеллоунайфе – проживает менее 20 тыс. чел. 1 апреля 1999 г. эскимосы-инуиты получили своеобразную территориальную автономию. Новая федеральная территория Нунавут заняла около 2,0 млн кв.км (1/5 площади всей Канады), а население ее составляет всего лишь 33,7 тыс. человек, из которых 85% – инуиты. В промышленном отношении Север Канады освоен гораздо больше, чем Гренландия, но несравненно меньше, чем Север России.

В Российской Федерации районы, отнесенные к территориям традиционного проживания КМНС, составляют почти половину территории страны (рис. 2). Согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 года, здесь проживало 247,6 тыс. чел. КМНС (около 95% от их общей численности КМНС по стране),

при этом удельный вес КМНС в общей численности населения этой территории составлял всего 6,3% (Приложение 2). Они не образуют большинства населения даже в своих автономных округах. В этих условиях гораздо сложнее, чем, скажем, в Канаде или Гренландии, решить проблему расширения коллективных прав коренных народов без ущемления прав остального населения, проживающего на данной территории.

2. Практически нигде в мире в районах традиционного расселения коренных народов Севера не проживает столько постоянно-неаборигенного населения, как в России. Значительную его долю составляют русские старожилы – потомки тех, кто приехал в этот регион несколько столетий назад и кто помогал аборигенам выживать в нелегких природно-климатических условиях. Значительная часть старожильческого населения ведет такой же образ жизни, как и народы Севера. Введение дополнительных прав и льгот для коренных народов может вызвать обострение межнациональных отношений и привести к усугублению и без того сложной социальной ситуации на Севере.

3. Получение права коренных народов на землю может сформировать группу бизнесменов из числа народов Севера, но это не является гарантией сохранения традиционного природопользования и традиционной культуры, а, следовательно, и самих народов как самостоятельных и самобытных этносов. Здесь следует обратить внимание на три существенных момента.

Во-первых, получение четко зафиксированных договорами прав на определенные территории будет означать потерю народами Севера каких-либо прав на остальную, значительно большую, часть территории. Такова, например, практика канадско-американской модели развития коренных народов, где одной из самых заинтересованных сторон в заключении инувиалутитами Западной Арктики Канады договора о землепользовании были нефтяные компании, которые в результате этого получили беспрепятственный доступ к богатым нефтью территориям. В этих условиях одновременно сужается необходимая база для сохранения традиционной культуры и соответствующей системы жизнеобеспечения.

Во-вторых, если на выделенных для народов Севера землях окажутся ценные минеральные ресурсы, то значительная часть земель будет использоваться вовсе не для традиционного природопользования. Кроме того, как показывает опыт России,

большинство и из этих территорий попадут под контроль крупного бизнеса, а народы Севера в лучшем случае будут довольствоваться малым, как это имеет место при заключении экономических соглашений нефтяных компаний с владельцами родовых угодий.

В-третьих, не следует исключать такой опасности, что владельцы таких угодий, получив от нефтегазовых, или других сырьевых, компаний деньги-подачки, станут праздными рантье без роду и племени, забывшими о традиционных видах своей хозяйственной деятельности.

4. Политическая элита народов Севера активно выступает за ратификацию Конвенции. Ее интерес понятен и оправдан. Но само население ведет себя гораздо более пассивно, так как дополнительные права предполагают не только определенные льготы, но и большую ответственность. В большинстве случаев население по разным причинам не готово к такой миссии. Например, во многих регионах практически нет инициаторов на местах, которые взяли бы на себя хлопоты по решению тех вопросов, которые предусмотрены последними законами РФ, имеющими прямое отношение к жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера.

5. Не существует четких критериев этнической идентификации. После ратификации Конвенции возникнет много проблем с определением того, кто конкретно подпадает под ее действие. Впрочем, эта проблема и сейчас ставится как одна из наиболее важных, когда речь идет о практической реализации принятых федеральных законов, касающихся малочисленных народов Севера. В России в настоящее время основным признаком, позволяющим относить себя к КМНС, является этническое самосознание, и это очень неопределенный показатель. Любые дополнительные права и, особенно, льготы¹ для отдельных народов становятся объектом интереса со стороны многих, в том числе тех, кто к этим народам изначально отношения не имеет.

Например, известно, что в Ханты-Мансийском округе после закрепления за хантами и манси в наследуемое владение родовых угодий, на территории которых имеются залежи нефти, массовое

¹ В свое время после введения для народов Севера определенных льгот их численность заметно увеличилась, так как практически все дети от смешанных браков стали записываться именно представителями данных народов.

распространение получили браки азербайджанцев с местными девушками. Все дети от этих смешанных браков считаются представителями коренных народов. Таким образом, через определенное время владельцами родовых угодий (особенно тех, на которых имеются залежи нефти) в этом округе могут стать потомки совсем даже не северных, а южных народов.

Подобные проблемы существуют и в других государствах. Не случайно, что большинство стран Арктического кольца, имеющих гораздо более выгодные условия для ратификации у себя обсуждаемой Конвенции, до сих пор не сделали этого.

2.2. Районы традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС

В настоящее время в нашей стране осуществляется переход от практики выделения районов преимущественного проживания КМНС к выделению мест их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов определены в 28 субъектах РФ: в республиках Алтай, Бурятия, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия; Алтайском, Забайкальском, Камчатском, Красноярском, Приморском, Хабаровском краях; Амурской, Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Ленинградской, Магаданской, Мурманской, Сахалинской, Свердловской, Томской, Тюменской областях; Ненецком, Ханты-Мансийском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах¹.

Определение мест традиционного проживания в соответствии с Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» было возложено на региональные органы власти. Отсутствие единого подхода в этом вопросе привело к тому, что каждый субъект Федерации, на территории которого проживали коренные малочисленные народы,

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «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».

определял их по своему усмотрению. В связи с этим все субъекты Федерации в зависимости от того или иного подхода к выделению мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности можно разделить на следующие группы (табл. 3). В Перечень вошли: 1) полностью территории муниципальных районов (МР) и городских округов (ГО); 2) территории муниципальных районов, городских округов и сельских поселений; 3) населенные пункты (н.п.) городских и сельских поселений, а также межселенная территория муниципальных районов; 4) отдельно выделенные населенные пункты городских и сельских поселений. В последнем случае, Перечень ограничивается только местами традиционного проживания и практически не учитывает места ведения традиционной хозяйственной деятельности.

В табл. 4 приведены данные переписи населения 2010 г. о размещении коренных малочисленных народов Севера по территориям их преимущественного проживания в разрезе федеральных округов и субъектов РФ.

Сложившаяся в стране система расселения коренных малочисленных народов по территориям преимущественного проживания характеризуется следующими особенностями.

Таблица 3

Группировка субъектов Федерации в зависимости от подхода к определению перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС С и ДВ

1. Территория МР и ГО	2. Территория МР, ГО и сельских поселений	3. Сельские поселения, н.п. и межселенная территория МР	4. Отдельные н.п. сельских и городских поселений
Республика Коми; края: Камчатский, Приморский, Хабаровский; области: Мурманская, Сахалинская, Свердловская, Томская, Тюменская; автономные округа: Ямало-Ненецкий, Чукотский	Республики: Алтай, Бурятия, Карелия, Тыва, Хакасия; края: Алтайский, Красноярский; области: Амурская, Вологодская, Ленинградская; Ненецкий автономный округ	Забайкальский край, Иркутская и Магаданская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Республика Саха (Якутия), Кемеровская область

Таблица 4

**Размещение коренных малочисленных народов Севера по территориям их преимущественного проживания
в разрезе федеральных округов и субъектов РФ (по данным переписи населения 2010 г.)**

Субъекты РФ, по которым утвержден перечень мест традицион- ного проживания и тради- ционной хозяйственной деятельности КМН, в разрезе федеральных округов	Численность населения, всего – чел.	Численность населе- ния территорий, входящих в перечень мест..., чел.		Численность КМНС, прожи- вающих на этих территориях			Коренные малочисленные народы
		чел.	в % от общей численно- сти насе- ления	всего, чел.	в % к итогу по РФ	в % от чис- ленности населения территорий	
1	2	3	4	5	6	7	8
Северо-Западный ФО, всего	6 487 084	271 932	4,2	15 393	6,2	5,7	вепсы, манси, ненцы, саамы, ханты
в том числе							
Республика Карелия	643 548	21 502	3,3	3 423	1,4	15,9	вепсы
Республика Коми	901 189	137 164	15,2	559	0,2	0,4	манси, ненцы, ханты
Архангельская область (без округа) ¹	1 185 536	–	–	516	0,2	–	ненцы
Ненецкий АО	42 090	13 551	32,2	7 504	3,0	55,4	ненцы
Вологодская область	1 202 444	3 813	0,3	412	0,2	10,8	вепсы
Ленинградская область	1 716 868	11 827	0,7	1 380	0,6	11,7	вепсы

¹ В перечень субъектов, по которым утвержден перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, входит только Ненецкий АО (Архангельской области – нет), но в соответствии с данными переписи населения следует, что в Архангельской области на территориях традиционного проживания КМН проживают ненцы.

Мурманская область	795 409	84 075	10,6	1 599	0,6	1,9	саамы
--------------------	---------	--------	------	-------	-----	-----	-------

Окончание табл. 4

1	2	3	4	5	6	7	8
Уральский ФО, всего	7 693 502	468 793	6,1	74 504	30,1	15,9	манси, ненцы, селькупы, ханты, эвенки
в том числе							
Свердловская область	4 297 747	24 519	0,6	251	0,1	1,0	манси
Тюменская область (без округов)	1 340 608	19 452	1,5	1 521	0,6	7,8	манси, селькупы, ханты, эвенки
Ханты-Мансийский АО	1 532 243	200 307	13,1	31 483	12,7	15,7	манси, ненцы, ханты
Ямало-Ненецкий АО	522 904	224 515	42,9	41 249	16,7	18,4	селькупы, ханты
Сибирский ФО, всего	14 612 850	1 033 071	7,1	53 939	21,8	5,2	долганы, кеты, кумандинцы, нганасаны, ненцы, селькупы, сойоты, теленгиты, телеуты, тофалары (тофа), тубалары, тувинцы-тоджинцы, ханты, челканцы, чулымцы, шорцы, эвенки, энцы
в том числе							
Республика Алтай	206 168	57 526	27,9	7 801	3,2	13,6	кумандинцы, теленгиты, тубалары, челканцы, шорцы
Республика Бурятия	972 021	45 817	4,7	6 553	2,6	14,3	сойоты, эвенки
Республика Тыва	307 930	7 419	2,4	1 856	0,8	25,0	тувинцы-тоджинцы
Республика Хакасия	532 403	6 056	1,1	1 150	0,5	19,0	шорцы
Алтайский край	2 419 755	34 051	1,4	1 401	0,6	4,1	кумандинцы
Забайкальский край	1 107 107	7 668	0,7	1 387	0,6	18,1	эвенки
Красноярский край	2 828 187	80 997	2,9	16 226	6,6	20,0	долганы, кеты, нганасаны, ненцы, селькупы, чулымцы, эвенки, энцы
Иркутская область	2 428 750	39 251	1,6	1 950	0,8	5,0	тофалары (тофа), эвенки

24

Кемеровская область	2 763 135	590 354	21,4	13 417	5,4	2,3	кумандинцы, телеуты, шорцы
Томская область	1 047 394	163 932	15,7	2 198	0,9	1,3	селькупы, ханты, чулымцы, эвенки

Дальневосточный ФО, всего	6 116 571	2 160 451	35,3	103 605	41,9	4,8	алеуты, долганы, ительмены, камчадалы, кереки, коряки, нанайцы, негидальцы, нивхи, орочи, тазы, удэгейцы, уйльта (ороки), ульчи, чуванцы, чукчи, эвенки, эвены (ламуты), эскимосы, юагаиры
в том числе							
Республика Саха (Якутия)	958 528	45 234	4,7	39 936	16,1	88,3	долганы, чукчи, эвенки, эвены (ламуты), юагаиры
Камчатский край	322 079	322 079	100,0	14 368	5,8	4,5	алеуты, ительмены, камчадалы, коряки, чукчи, эвены (ламуты), эскимосы
Приморский край	1 956 497	87 027	4,4	1 429	0,6	1,6	нанайцы, тазы, удэгейцы
Хабаровский край	1 343 869	1 343 869	100,0	22 549	9,1	1,7	нанайцы, негидальцы, нивхи, орочи, удэгейцы, ульчи, эвенки, эвены (ламуты)
Амурская область	830 103	3 195	0,4	1 481	0,6	46,4	эвенки
Магаданская область	156 996	24 487	15,6	4 276	1,7	17,5	ительмены, коряки, чуванцы, эвены (ламуты), юагаиры
Сахалинская область	497 973	284 034	57,0	2 906	1,2	1,0	нанайцы, нивхи, уйльта (ороки), эвенки
Чукотский АО	50 526	50 526	100,0	16 660	6,7	33,0	кереки, коряки, чуванцы, чукчи, эвены (ламуты), эскимосы
Итого по РФ	34 910 007	3 934 247	11,3	247 441	100,0	6,3	40 народов

На территории РФ в 28 субъектах РФ компактно проживает 40 малочисленных народов Севера, общей численностью 247,4 тыс. чел (95% от общей численности КМНС в стране). Удельный вес населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по стране по данным переписи 2010 г. 11,3% от общей численности населения. При этом лидерами по этому показателю были 3 субъекта РФ в ДФО – Камчатский и Хабаровский края и Чукотский АО, – территории которых полностью относятся к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС, для которых показатель был равен 100%, а аутсайдером – Вологодская область (0,3%). Удельный вес численности КМНС в общей численности населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по стране 6,3%. Среди субъектов РФ диапазон вариации этого показателя составил от 0,4% (Республика Коми) до 88,3% (Республика Саха (Якутия)).

На территории Северо-Западного федерального округа (СЗФО) в 6 субъектах РФ компактно проживает 5 малочисленных народов Севера, общей численностью 15,4 тыс. чел (6,2% от численности КМНС в стране). Удельный вес населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу по данным переписи 2010 г. 4,2% от общей численности населения. При этом для Ненецкого АО этот показатель был равен 32,2%, Республики Коми – 15,2%, Мурманской области – 10,6%. Удельный вес численности КМНС в общей численности населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу 5,7%. При этом для Ненецкого АО этот показатель был на уровне 55,4%, Республики Карелия – 15,9%, Ленинградской и Вологодской областей – соответственно, 11,7% и 10,8%.

На территории Уральского федерального округа (УФО) в 4 субъектах РФ компактно проживает 5 малочисленных народов Севера, общей численностью 74,5 тыс. чел (30,1% от численности КМНС в стране). Удельный вес населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу по данным переписи 2010 г. 6,1% от общей численности населения. При этом для Ямало-Ненецкого АО этот показатель был равен 42,9%, Ханты-Мансийского АО – 13,1%. Удельный вес численности КМНС в общей численности населения территорий, входящих в пе-

речень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу 15,9%. При этом для Ямало-Ненецкого АО этот показатель был на уровне 18,4%, Ханты-Мансийского АО – 15,7%.

На территории Сибирского федерального округа (СФО) в 10 субъектах РФ компактно проживают 18 малочисленных народов Севера, общей численностью 53,9 тыс. чел. (21,8% от численности КМНС в стране). Удельный вес населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу по данным переписи 2010 г. 7,1% от общей численности населения. При этом для Республики Алтай этот показатель был равен 27,9%, Кемеровской области – 21,4%, Томской области – 15,7%. Удельный вес численности КМНС в общей численности населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу 5,2%. При этом для Республики Тыва этот показатель был на уровне 25,0%, Красноярского края – 20,0%, Республики Хакасия и Забайкальского края – соответственно, 19,0% и 18,1%.

На территории Дальневосточного федерального округа (ДФО) в 8 субъектах РФ компактно проживает 20 малочисленных народов Севера, общей численностью 103,6 тыс. чел (41,9% от численности КМНС в стране). Удельный вес населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу по данным переписи 2010 г. 35,3% от общей численности населения. При этом для Камчатского и Хабаровского краев и Чукотского АО этот показатель был равен 100%. Удельный вес численности населения КМНС в общей численности населения территорий, входящих в перечень мест традиционного проживания КМН, составлял в среднем по округу 4,8%. При этом для Республики Саха (Якутия) этот показатель был на уровне 88,3%, Амурской области – 46,4%, Чукотского АО – 33,0%.

2.3. Характеристика системы расселения КМНС на территории Красноярского края

Общая численность 8-ми малочисленных народов Севера, компактно проживающих на территории Красноярского края¹, составляла по данным переписи населения 2010 года 16,2 тыс. чел. (30,1% от численности КМНС Сибирского федерального округа) (табл. 5, рис. 3).

¹ Долганы, эвенки, ненцы, кеты, нганасаны, селькупы, энцы, чулымцы.

Таблица 5

**Общая численность КМНС по Красноярскому краю
по данным переписей населения 2002 и 2010 гг.**

Этнос	Всего, чел.		в том числе			
			Городское население, чел.		Сельское население, чел.	
	2002	2010	2002	2010	2002	2010
Долганы	5805	5810	1038	1452	4767	4358
Нганасаны	811	807	147	263	664	544
Ненцы	3188	3633	494	657	2694	2976
Кеты	1189	957	199	183	990	774
Селькупы	412	281	58	70	354	211
Чулымцы	159	145	11	8	148	137
Эвенки	4632	4372	1438	1345	3194	3027
Энцы	213	221	39	53	174	168
Итого	16409	16226	3424	4031	12985	12195

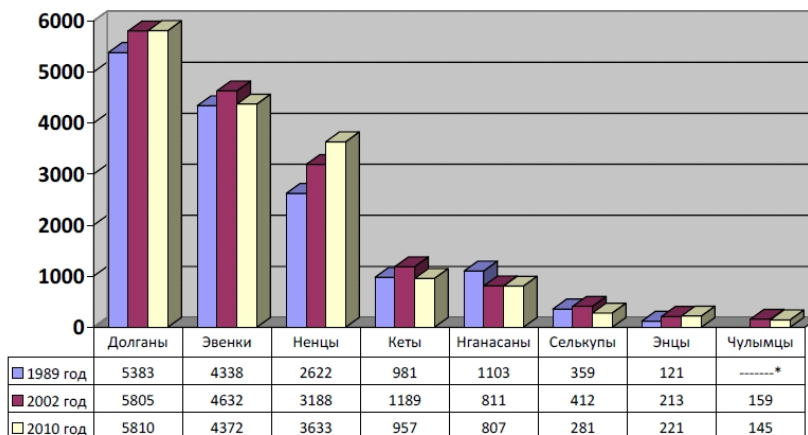


Рис. 3. Изменение численности КМНС в Красноярском крае
по данным переписей населения (чел.)

До мая 2009 г. к территориям проживания коренных малочисленных народов Севера в Красноярском крае в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.01.1993 № 22¹ относились: Таймырский, Тухунский и Эвенкийский муниципальные районы, село Сым Енисейского муниципального района и поселок Вельмо Северо-Енисейского муниципального района.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 08.05.2009 N 631-р² перечень территорий традиционного проживания коренных малочисленных народов РФ в Красноярском крае был уточнен и расширен. В него включен весь Северо-Енисейский район (а не только поселок Вельмо, как это было ранее) и добавлено сельское поселение Чиндатский сельсовет Тухтетского муниципального района (территория компактного проживания чулымцев³).

Общая площадь территории ареала традиционного проживания коренных малочисленных народов (КМН) в Красноярском крае составляет около 1908,6 тыс. кв. км (80,6% от площади территории Красноярского края) (табл. 6). Общая численность населения, проживающего на рассматриваемой территории, по данным на 01.01.2013 г. составляла около 80,1 тыс. чел. (2,8% от численности населения Красноярского края), в том числе: численность городского населения – 37,9 тыс. чел. (47,3% от общей численности населения рассматриваемой территории и 1,7% от численности городского населения Красноярского края); численность сельского населения – 42,2 тыс. чел. (52,7% от общей численности населения рассматриваемой территории и 6,3% от численности сельского населения Красноярского края).

В административно-территориальном отношении ареал традиционного проживания коренных малочисленных народов затраги-

¹ Постановление Правительства РФ от 11.01.1993 № 22 (ред. от 23.01.2000) «О перечне районов проживания малочисленных народов Севера». Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 08.05.2009 № 410.

² Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «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».

³ В 2000 г. чулымцы были включены в Единый перечень коренных народов Российской Федерации. Численность чулымцев по данным переписи населения 2002 г. в Красноярском крае (Тухтетский район) составляла 159 человек. Чулымцы компактно проживают в д. Пасечное Чиндатского сельсовета Тухтетского района, в 120 км от районного центра, основным занятием их является коневодство.

Таблица 6

**Территория и население ареала традиционного проживания КМН
в Красноярском крае**

	Территория, тыс. кв. км	Численность постоянного населения, на 1.01.2013 г., чел.			Плотность населения, чел./кв.км
		всего	в том числе		
			городское	сельское	
Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район	879,9	34053	23006	11047	0,04
Эвенкийский муниципальный район	767,6	15881	–	15881	0,02
Туруханский муниципальный район	210,7	17876	6619	11257	0,08
Северо-Енисейский муниципальный район	47,3	11864	8317	3547	0,25
Сельское поселение Сымский сельсовет Енисейского муниципального района	1,0	176	–	176	0,18
Сельское поселение Чиндатский сельсовет Тухтетского муниципального района	2,1	284	–	284	0,14
Всего по ареалу традиционного проживания КМНС в Красноярском крае	1908,6	80134	37942	42192	0,04
В % от показателей Красноярского края	80,6	2,8	1,7	6,3	
Справочно: Красноярский край	2366,8	2846475	2181591	664884	1,20

Примечание: Данные о территории приведены в соответствии с законами Красноярского края об установлении границ и наделинии соответствующим статусом муниципальных образований. В связи с отсутствием точных данных о площади территории для Сымского сельского поселения осуществлена оценка. Данные о численности постоянного населения приведены в соответствии с информационными источниками Красноярскстата и Федеральной службы государственной статистики [29, 1].

вает 44 муниципальных образования Красноярского края¹: 6 муниципальных районов (из них 2 – Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский – муниципальные районы с особым статусом, а Енисейский и Тухтетский районы частично отнесены к территориям традиционного проживания коренных малочисленных народов) и 36 поселений, сформированных на их территории (из них: 4 городских и 32 сельских). На рассматриваемой территории расположено 100 населенных пунктов. Из них 6 имеют статус городских населенных пунктов², остальные 94 населенных пункта относятся к категории сельских населенных пунктов (табл. 7).

Таблица 7

**Административно-территориальное деление ареала
традиционного проживания КМН в Красноярском крае**

	Муниципальные районы	Городские округа	Поселения			Населенные пункты		
			всего	городские	сельские	всего	городские	сельские
Ареал традиционного проживания КМН в Красноярском крае – всего	6		36	4	32	100	6	94
в том числе								
Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район (адм. центр – г. Дудинка)	1	–	4	2	2	27	2	25
Эвенкийский муниципальный район (адм. центр – с. Тура)	1		23		23	23		23
Туруханский муниципальный район (адм. центр – с. Туруханск)	1		7	2	5	34	2	32
Северо-Енисейский муниципальный район (адм. центр – рп. Северо-Енисейский)	1					12	2	10
Сельское поселение Сымский сельсовет Енисейского муниципального района	1		1		1	1		1
Сельское поселение Чиндатский сельсовет Тухтетского муниципального района	1		1		1	3		3
Справочно: Красноярский край	44	17	520	35	485	1766	62	1704

¹ Всего на территории Красноярского края 581 муниципальное образование, в том числе 44 муниципальных района, 17 городских округов, 35 городских поселений, 485 сельских поселений.

² 2 города районного подчинения (г. Дудинка (22339 жителей) и г. Игарка (5648 жителей)) и 4 рабочих поселков (рп. Северо-Енисейский (6816 жителей), рп. Тея (1501 житель), рп. Светлогорск (971 житель), рп. Диксон (667 жителей)).

Как видно из данных табл. 8, 86,2% (13,9 тыс. чел.) коренного населения в крае проживает на территории Таймырского Долгано-Ненецкого и Эвенкийского муниципальных районов (необходимо принимать во внимание, что данные муниципальные образования ранее имели статус сначала национальных округов, затем автономных округов) и лишь 13,8% (2,2 тыс. чел.) – на территории других муниципальных образований.

Таблица 8

**Численность коренных малочисленных народов
по муниципальным образованиям Красноярского края
(по данным переписи 2010 г., чел.)**

Национальность	Муниципальные образования			Всего по Красноярскому краю
	Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район	Эвенкийский муниципальный район	Туруханский, Северо-Енисейский, Енисейский, Тухтетский и другие муниципальные образования края	
Долганы	5393	48	369	5810
Кеты	19	207	731	957
Нганасаны	747	6	54	807
Ненцы	3494	8	131	3633
Селькупы	9	1	271	281
Чулымцы	0	0	145	145
Эвенки	266	3583	523	4372
Энцы	204	0	17	221
Всего КМНС	10132	3853	2241	16226
В % к общей численности населения	29,4	23,7	x	0,6
В % к численности КМНС края	62,4	23,8	13,8	100,0

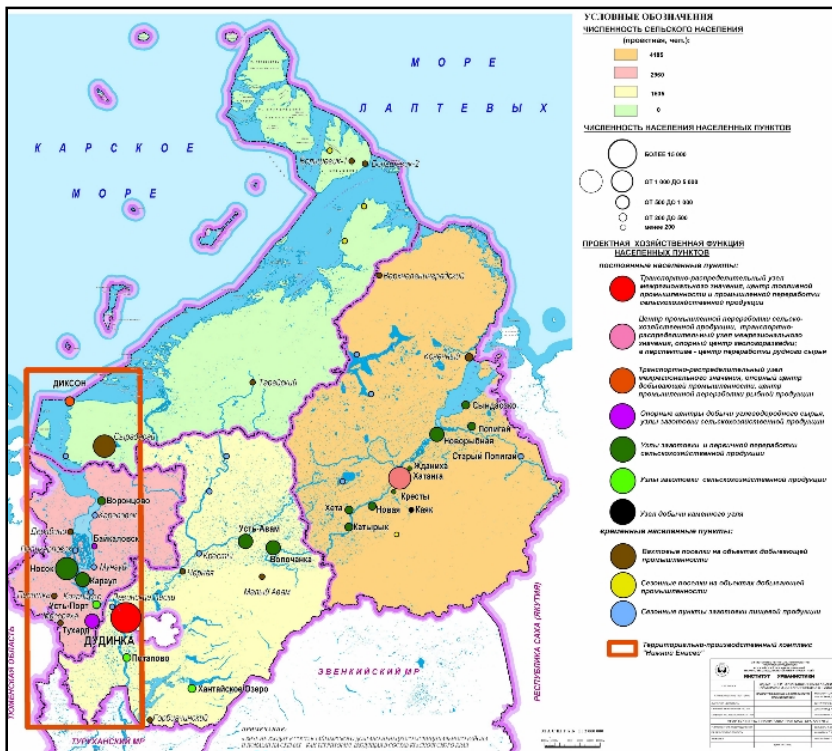
Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район

Распределение КМНС по сельским населенным пунктам в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе неравномерное, исторически сложившееся (табл. 9, рис. 4).

Таблица 9

**Типология городских и сельских поселений и населенных пунктов
Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района
по доле КМНС в общей численности населения (по данным на 1.01.2008 г.)**

№ п/п	Поселения/населенные пункты в составе муниципального образования	Численность населения, чел.		Доля КМНС в общей численности населения, %
		всего	в том числе КМНС	
	Городское поселение Дудинка	26560	3219	12,12
1	г.Дудинка	24382	1382	5,67
2	п.Волочанка	604	564	93,38
3	п.Левинские пески	170	114	67,06
4	п.Потапово	402	236	58,71
5	п.Усть-Авам	628	589	93,79
6	п.Хантайское Озеро	364	334	91,76
	Городское поселение Диксон	690	0	0,00
	Сельское поселение Караул	4023	3166	78,70
1	с.Караул	924	275	29,76
2	п.Байкаловск	124	101	81,45
3	п.Воронцово	354	265	74,86
4	п.Казанцево	36	33	91,67
5	п.Карепановск	11	0	0,00
6	п.Мунгуй	20	20	100,00
7	п.Носок	1756	1437	81,83
8	п.Поликарповск	29	16	55,17
9	п.Тухард	887	829	93,46
10	п.Усть-Порт	374	190	50,80
	Сельское поселение Хатанга	6495	3832	59,00
	с.Хатанга	2934	807	27,51
	п.Жданиха	237	232	97,89
	п.Катырык	335	325	97,01
	п.Каяк	196	27	13,78
	п.Кресты	310	303	97,74
	п.Новая	314	308	98,09
	п.Новорыбное	649	627	96,61
	п.Попигай	319	311	97,49
	п.Сындасско	526	520	98,86
	п.Хета	384	372	96,88
	Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район	37768	10217	27,05



Источник: [32].

Рис. 4. Система расселения населения Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района

Плотность населения в районе крайне низкая – одно поселение на 30340 кв. км. Расстояние между административным центром муниципального района г. Дудинка и поселками достигает более 1000 км по воздуху (Сындасско) и более 2,5 тыс. км водой (Хатанга).

Исторически в пределах муниципального района выделялись пять основных этнохозяйственных ареалов: енисейских ненцев, авамских нгансанов, долган восточной части муниципального района, хантайских эвенков и потаповских энцев.

Енисейские ненцы исторически проживают на землях сельского поселения Караул и в западной части территории городского поселения Дудинка, в природном и хозяйственном отношении тяготеющих к р.Енисею и Енисейскому заливу. Национальным центром ненцев является поселок Носок.

На территории вокруг Хантайского озера проживают преимущественно эвенки и долганы, примерно в равных долях. Национальным центром хантайских эвенков является поселок Хантайское озеро.

Центральная часть Таймырского полуострова, в бассейнах среднего и верхнего течения реки Пясины и верховьев реки Хеты – территория исторического проживания авамских нганасанов. В настоящее время здесь также проживают долгане, примерно в равных долях, и меньше – энцы.

Обширная территория в восточной части муниципального района, практически все хозяйственно освоенные земли сельского поселения Хатанга – зона исторического проживания долган. Система природопользования тяготеет к долине рек Хеты-Хатанги и небольших рек, впадающих в южную часть Хатангского залива.

На территориях вокруг населенного пункта Потапово проживают преимущественно энцы – в прошлом энцы занимали значительный по площади ареал, охватывающий рр. Турухан и Таз, правобережье Оби, но были вытеснены в низовья Енисея ненцами и селькупам. С конца 19 в. энцы соседствуют с ненцами – переселенцами в низовьях Енисея. Добрососедские отношения во многом способствовали ассимиляции более малочисленных энцев и значительному сокращению их численности. Этому способствует также схожесть энецкого языка с нганасанским и то обстоятельство, что своей письменности у энцев нет.

В настоящее время границы исторически сложившихся этнохозяйственных ареалов размываются и не выражаются территориально. Современные социально-экономические условия определяют большую интеграцию этносов, развитие единых общественно-культурных центров.

Муниципальный район исторически не имел населенных пунктов, вся инфраструктура создавалась по мере освоения природных ресурсов и развития средств коммуникаций и транспорта. Процессы индустриального расселения шли на фоне традиционных зон природопользования и размещения КМНС, в результате чего сложился крайне дисперсный и точечный характер расселения. Формирование осей расселения по долинам рек связано с традиционным природопользованием, главным образом с промыслом северного дикого оленя и рыбным промыслом. Характерной чертой существующей системы расселения является также территориальная сжатость, компактность национальных поселков.

В западной части района выделяется меридиональная мелко-дисперсная система расселения, сформированная р. Енисеем и его притоками. В пределах долины р. Енисей проживает 80,5% населения района.

На востоке района системообразующим элементом системы расселения является р. Хатанга и ее притоки, здесь проживает 16,5% населения района.

В центральной части муниципального района системообразующим элементом расселения является р. Пясины и ее приток Дудыпта. В прошлом на реках Пясины, Дудыпта и Хета было большое количество точек отстрела диких северных оленей, которые постепенно превратились в поселки. В последние 20 лет значительное снижение хозяйственной деятельности на этой территории привело к оставлению ряда населенных пунктов.

Коренные малочисленные народы, проживающие на территории муниципального района, сохранили традиционный кочевой и полукочевой образ жизни. Около 20% коренного населения от общей численности коренных малочисленных народов Севера ведет кочевой образ жизни.

Одновременно при сохранении и развитии самобытности, национальной самоидентификации, этносы ассимилируют, из-за отсутствия работы в национальных поселках усиливается отток населения, особенно молодежи, в центры поселений, в г.Дудинка (где уже в настоящее время реальная численность КМНС гораздо выше, чем по статистическим данным). Не всегда эти процессы имеют позитивные результаты. Фактически происходят процессы искусственной урбанизации КМНС – представители КМНС, проживающие в г.Дудинка, в большей части не обеспечены занятостью, имеют недостаточный уровень квалификации для трудоустройства.

Некоренное население в основном состоит из социальных мигрантов, которые проводят в Арктике определенное количество времени, а затем возвращаются в места привычного проживания. Эксплуатация месторождений углеводородов осуществляется из вахтовых поселков Мессояха, Пелятка.

Федеральная стратегия развития системы расселения в Арктической зоне в настоящее время ориентирована на сдерживание роста постоянного населения, развитие вахтовых форм расселения. В «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» определена задача избежать чрезмерного роста численности постоянного населения и возникновения новых стационарных по-

селений, формирование системы поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения, сочетающая базовые города и мобильные вахтовые поселки при сохранении зон приоритетного природопользования коренных малочисленных народов Севера. Стратегией предусмотрено восстановление в опорных поселениях (г. Дудинка, пгт. Диксон, с.Хатанга, населенных пунктах вдоль реки Хатанга и Енисейского залива) численности трудоспособного населения и вахтовиков, достаточной для надежного обеспечения функционирования Северного морского пути и создания баз освоения Арктического пояса развития.

Можно выделить следующие основные направления трансформации системы расселения населения в районе в долгосрочной перспективе:

- развитие городских населенных пунктов, как опорных структур расселения с основной концентрацией некоренного населения (г.Дудинка, в меньшей мере пгт. Диксон);

- развитие крупных национальных поселков, как центров сохранения и развития традиционных видов хозяйствования (Хатанга, Караул, Тухард, Носок), формирование на их основе современных центров межселенного обслуживания;

- сохранение численности населения и развитие опорных национальных поселков (Хета, Новорыбная, Усть-Авам, Волочанка);

- для снижающихся по численности населения малых национальных поселков создание точек приложения труда на основе возрождения и развития традиционных видов природопользования с применением современных технологий переработки продукции;

- развитие мобильных локальных точек расселения в зонах нового освоения (вахтовые поселки).

Эвенкийский муниципальный район

Население Эвенкийского муниципального района имеет сложный этнический состав. Представители коренных малочисленных народов Севера проживают в подавляющем большинстве населённых пунктов.

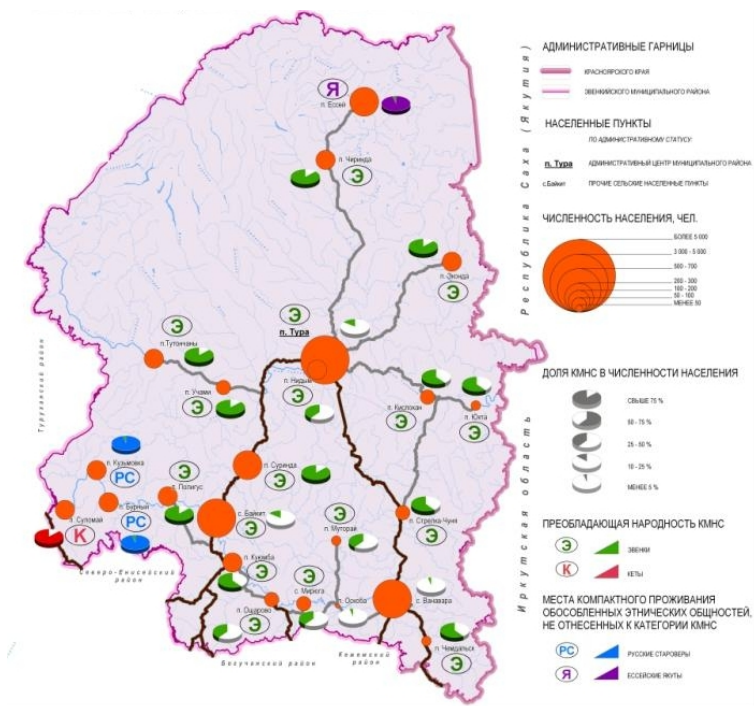
Доля коренных малочисленных народов Севера (КМНС) в общей численности населения Эвенкийского муниципального района составляет 25,1%. Из народов, проживающих в границах рассматриваемой территории, к категории КМНС относятся эвенки и кеты. При этом кеты компактно проживают только в одном населённом пункте, посёлке Суломай, где их численность составляет 143 чел.

На территории Эвенкийского муниципального района наблюдаются значительные различия в этническом составе разных населённых пунктов. Можно выделить посёлки с преимущественно эвенкимским населением, с преимущественно славянским населением, а также многонациональные поселения (табл. 10, рис. 5).

Таблица 10

Типология сельских поселений Эвенкийского муниципального района по доле КМНС в общей численности населения (01.01.2011 г.)

№ п/п	Поселения/населенные пункты в составе муниципального образования	Численность населения, чел.		Доля КМНС, %
		всего	КМНС	
1	Муниципальное образование п. Тура	5541	1200	21,7
2	Сельское поселение п. Ессей	631	10	1,6
3	Сельское поселение п. Кислокан	141	100	70,9
4	Сельское поселение п. Нидым	239	103	43,1
5	Сельское поселение п. Тутончаны	263	200	76,0
6	Сельское поселение п. Учами	126	107	84,9
7	Сельское поселение п. Чиринда	211	190	90,0
8	Сельское поселение п. Эконда	291	290	99,7
9	Сельское поселение п. Юкта	102	58	56,9
	Итого Илимпейская группа поселений	7 545	2 258	29,9
1	Сельское поселение с. Ванавара	3154	118	3,7
2	Сельское поселение п. Муторай	96	36	37,5
3	Сельское поселение п. Оскоба	17	0	0,0
4	Сельское поселение п. Стрелка-Чуня	191	140	73,3
5	Сельское поселение п. Чемдальск	41	25	61,0
	Итого Тунгусско-Чунская группа поселений	3 499	319	9,1
1	Сельское поселение с. Байкит	3515	420	11,9
2	Сельское поселение п. Бурный	193	2	1,0
3	Сельское поселение п. Кузьмовка	180	3	1,7
4	Сельское поселение п. Куюмба	179	120	67,0
5	Сельское поселение с. Мирюга	87	24	27,6
6	Сельское поселение п. Ошарово	112	41	36,6
7	Сельское поселение п. Полигус	302	270	89,4
8	Сельское поселение п. Суломай	183	143	78,1
9	Сельское поселение п. Суринда	493	480	97,4
	Итого Байкитская группа поселений	5 244	1 503	28,7
	Эвенкийский муниципальный район	16 233	4 080	25,1



Источник: [33].

Рис. 5. Места проживания коренных малочисленных народов Севера в Эвенкийском муниципальном районе

Эвенки, сохраняющие свой уклад и традиционные занятия, преимущественно проживают в сельских населённых пунктах, отнесённых к категории компактного проживания КМНС – так, максимальная доля коренного населения наблюдается в посёлках: Чиринда, Эконда, Суринда, Полигус, Учами, Тутончаны, Стрелка-Чуня, Кислокан.

Значительная часть эвенков, около 40%, проживает в экономических центрах Эвенкийского муниципального района: в п. Тура, с. Байки, с. Ванавара. Но необходимо отметить, что доля их здесь невелика и составляет не более 20%, а основная часть населения этих центров представлена преимущественно славянским населением. В таких условиях представители КМНС довольно быстро ассимилируются и утрачивают зримую связь со своими культурными особенностями и укладом.

Юго-восточная часть Эвенкийского района, Тунгусско-Чунская группа поселений, характеризуется более низкой численностью КМНС.

С этнической точки зрения также представляют интерес места компактного проживания якутов и русских староверов.

Посёлок Ессей, расположенный на самом севере Эвенкийского района, был основан якутами, переселившимися на эти земли с территории современной Республики Саха (Якутия), сохранившими свой уклад. В поселке преимущественно проживают представители обособленной этнической общности – ессейские якуты, не относящиеся к категории КМНС, основным занятием которых является охота на дикого северного оленя. Численность населения поселения Ессей составляла на 1 января 2011 г. 631 человек, из них только 10 человек – эвенки.

Населённые пункты Бурный и Кузьмовка, расположенные в юго-западной части Эвенкийского района, заселены русскими староверами, доля эвенков здесь менее 1%. Представители данной группы населения, не отнесены к категории коренных малочисленных народов Севера, хотя их хозяйственный уклад схож скорее с ними, нежели с современным индустриальным укладом. Староверы проживают относительно закрытыми общинами на самообеспечении, занимаются сельским хозяйством, в том числе растениеводством, несмотря на суровые природные условия, а также рыболовством и охотой.

С точки зрения потенциала социально-экономического развития сельские населенные пункты Эвенкийского муниципального района могут быть разделены на 3 группы и 4 подгруппы:

1. с развитым рыночным экономическим сектором;
2. с развивающимся рыночным экономическим сектором:
 - 2.1. рыночный и бюджетный секторы более развиты, чем традиционный сектор;
 - 2.2. традиционный сектор более развит, чем рыночный и бюджетный сектора;
3. с неразвитым рыночным экономическим сектором:
 - 3.1. с доминирующим традиционным жизнеобеспечением;
 - 3.2. предельно экономически уязвимые территории (табл. 11).

В первую группу входят п. Тура, с. Байкит и с. Ванавара, самые крупные населенные пункты с численностью более трех тысяч человек, которые наиболее экономически жизнеспособны, где развит рыночный сектор.

Типология поселений Эвенкийского муниципального района

Группы	Характеристика	Населенные пункты
Первая группа	Максимальная экономическая жизнеспособность	Тура, Байкит, Ванавара
Вторая группа а	Развивающийся рыночный сектор	Ессей, Суринда, Полигус, Тутончаны
Вторая группа б	Традиционный сектор сильнее рыночного и бюджетного	Эконда, Нидым, Чиринда, Кислокан, Стрелка-Чуня
Третья группа а	Доминирует традиционное жизнеобеспечение	Суломой, Куюмба, Бурный, Учами, Кузьмовка, Ошарово, Юкта
Третья группа б	Предельно экономически уязвимые	Муторай, Мирюга, Чемдальск, Оскоба

Главная задача перспективного развития поселений этой группы состоит в укреплении и расширении рыночного сектора сельской экономики. Совокупный запас предпринимательской энергии жителей здесь максимальный, поэтому развитие новых видов коммерческой деятельности в виде туризма, фермерства, малого бизнеса в личных (бытовых, торговых, быстрого питания) услугах вполне реально.

Работа учреждений социальных услуг в поселениях первой группы предусматривает необходимость предоставлять услуги не только жителям самого села, но и всего куста окрестных сел. Базовые школы, поликлиники, дома культуры, спортивные залы с полноценной материальной базой, высококвалифицированными работниками, с обязательным подключением к Интернету, должны обеспечивать высокое качество услуг населению зоны обслуживания.

Внутри второй группы отчетливо обособляются две подгруппы:

а) четыре относительно крупных села (с. Ессей, с. Суринда, с. Полигус, с. Тутончаны), с численностью населения от 300 до 600 человек, в которых рыночный сектор формируется быстрее, малый бизнес способен развиваться ввиду средних размеров местного рынка, при этом сохранены традиционное жизнеобеспечение и культурные этнические традиции;

б) пять сел меньшей численности (с. Эконда, с. Нидым, с. Чиринда, с. Кислокан, с. Стрелка-Чуня), с численностью населения от 200 до 260 человек, в которых рыночный сектор практически не развит, уступает развитию традиционного сектора (оленоводство, промыслы).

Главная задача перспективного развития поселений этой группы состоит в налаживании мостов между всеми секторами сельской экономики – рыночным, который здесь постепенно возникает; традиционным в виде оленеводства и традиционных промыслов, который не всегда приносит денежный доход домохозяйствам, но ощутимо повышает его реальные доходы; сельскохозяйственным – в виде развития личных подсобных хозяйств, бюджетным, который ограничен рабочими местами в ФАПах, школах, клубах, амбулаториях.

В селах предполагается создание многофункциональных учебно-культурных-оздоровительных центров, часто на базе местных школ.

Деление на подгруппы выполнено и для третьей группы населенных пунктов.

В третью группу (подгруппа а) относятся с. Суломой, с. Куюмба, с. Бурный, с. Учами, с. Кузьмовка, с. Ошарово, с. Юкта, малые по размеру поселения, с численностью от 100 до 200 человек, здесь фактически нет рыночного сектора, экономика представлена предприятиями бюджетного сектора и муниципальными предприятиями, максимально развито традиционное жизнеобеспечение, неденежные ценности – дары, взаимовыручка, чувство принадлежности к местному сообществу.

В третью группу (подгруппа б) включены с. Муторай, с. Мирюга, с. Чемдальск, с. Оскоба, сверхмалые сообщества, с численностью менее 100 человек.

При разработке направлений перспективного развития сел третьей группы, нужно четко осознавать, что жизнеспособного рыночного сектора здесь в обозримой перспективе не будет. Пожалуй, только туризм может здесь получить коммерческое развитие. Ценности традиционного жизнеобеспечения, сплочения по вере, по общности этнической самоидентификации, будут, безусловно, доминировать здесь и в будущем. Традиционный сектор, который не приносит денежного дохода, но является ядром ценностей местного сообщества, останется здесь основой экономического развития.

Обеспечение потребностей населения в социальных услугах здесь должно осуществляться путем развития малых форм (малоконтактные школы, ФАПы), мобильных форм (кочевые школы, передвижные медицинские отряды), при активном использовании возможностей телекоммуникационных технологий (дистанционное образование, телемедицина).

Глава III

**ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ КМНС**

**3.1. Проблемы формирования территорий
традиционного природопользования**

Создание территорий традиционного природопользования (далее – ТТП), в условиях расширяющегося интенсивного освоения ресурсов Севера, является, по сути, единственно возможным способом защиты и охраны КМНС.

Основная идея ТТП:

- создание оптимальных условий для жизнедеятельности и устойчивого этнодемографического развития малочисленных этнических групп коренного населения;
- защита социально-экономических и правовых интересов КМНС;
- восстановление традиционного хозяйственного комплекса занятий КМНС;
- охрана природно-ресурсного потенциала территорий проживания КМНС;
- ликвидация существующих и предупреждение возможных конфликтных ситуаций.

Термин ТТП используется в литературе в нескольких разных значениях. Наиболее распространено его употребление в общем смысле, как обозначение географического пространства, где в настоящее время осуществляется процесс традиционного природопользования. В этом случае сам процесс фактического использования выступает как критерий для определения ТТП.

После принятия в 2001 г. Федерального Закона № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (далее – ФЗ № 49), это словосочетание всё чаще используется как юридический термин. При этом возникает путаница, так как фактически используемые в традиционном природопользовании территории не всегда имеют соответствующий

официальный статус. Этот же термин нередко используется в промежуточном значении, когда имеются в виду территории, которые использовались для традиционного природопользования в недавнем прошлом и на которые в принципе ещё могут распространяться права коренного населения.

Таким образом, термин ТТП используется в трех разных значениях:

а) фактические ТТП, на которые права коренного населения, как правило, тем или иным путём оформлены, но они не имеют статуса ТТП в соответствии с ФЗ № 49;

б) исторические ТТП – территории в данный момент не используемые в традиционном природопользовании, но для которых возможна реставрация прав коренного населения;

в) юридические ТТП – на которые права коренного населения официально оформлены, и которые, в соответствии с ФЗ № 49, должны иметь статус ТТП федерального, регионального или местного значения.

В настоящее время в рамках ФЗ № 49 не создано ни одной ТТП федерального значения. Весьма скромными являются также результаты создания ТТП регионального значения.

Так, например, на территории Красноярского края образована лишь одна ТТП регионального значения «Попогай»¹ (на основании решения администрации Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 23 декабря 2003 года № 495). За период существования ТТП «Попогай» долганы, проживающие и осуществляющие деятельность в ее границах, не оформили права пользования земельными участками и иными природными ресурсами.

В 2012–2013 гг. в крае начаты работы по созданию на Таймыре ТТП КМНС на левобережье р.Енисей «Яра-Танама» и «Сузун», а также в районе п.Сындасско сельского поселения Хатанга с резервированием указанных территорий в схеме территориального планирования района, как территорий ограниченного хозяйственного использования.

В целях обеспечения сохранения исконной среды обитания коренных малочисленных народов, в соответствии со статьей 12 Закона Красноярского края от 25.11.2010 № 11-5443 «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края», разработан проект Порядка образования территории традиционного природопользования малочисленных народов и перечень документов, необходимых для принятия решения об образовании указанной территории.

В своих выступлениях Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае С.Я.Пальчин констатирует, что: существует

¹ Более подробную информацию см. [39].

сопротивление органов местного самоуправления организации на их территории ТТП. Учитывая, что Таймыр и Эвенкия стоят на пороге интенсивного промышленного развития, именно сейчас необходимо создавать эффективные природосберегающие механизмы, в том числе создавать территории традиционного природопользования – не для того, чтобы исключить промышленное освоение недр, а для того, чтобы минимизировать вредное воздействие этого освоения как на окружающую природную среду, так и на образ жизни коренных народов.

Во многом сложившаяся ситуация связана с недостатками ФЗ № 49 и других нормативно-правовых актов в сфере регулирования традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Федеральным законодательством признается, что в местах традиционного проживания и традиционного природопользования должен быть установлен особый правовой режим использования природных ресурсов.

ТТП рассматриваются как вид особо охраняемых территорий, относящихся к общенациональной собственности. Они не могут быть собственностью граждан и юридических лиц, что вполне очевидно, поскольку более 70% такого рода территорий находится на землях Гослесфонда.

Многие положения ФЗ № 49 не являются нормами прямого действия. Для их практической реализации статьей 11 предусмотрена разработка и утверждение положений (федеральных, региональных и локальных), регламентирующих правовой режим образования и использования ТТП. Однако на сегодняшний день правительством РФ такое положение не разработано и не утверждено, что вызывает нормативно-правовой вакуум практической реализации закона. Кроме того, некоторые нормы ФЗ № 49 (например, «безвозмездность» пользования земельными ресурсами) противоречат Земельному кодексу РФ. Также возникают новые правовые и организационные коллизии в применении Лесного кодекса РФ и федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 года, по которому ТТП входят в состав территорий поселений (статья 11, пункт 3), относящихся к коренным малочисленным народам Севера.

Таким образом, до настоящего времени отношения в области аборигенного природопользования на территориях расселения КМНС урегулированы неудовлетворительно и фрагментарно. В этой связи неоднократно делаются попытки внести изменения в

существующие законодательные акты. Например, предлагается исключить ТТП из категории «особо охраняемых природных территорий».

В настоящее время Минрегион России разработал новый проект закона по ТТП, который уменьшил объем прав коренных народов по сравнению с Федеральным законом № 49-ФЗ от 7 мая 2001 года, лишая ТТП статуса «особо охраняемых природных территорий» и тем самым лишая ТТП мер экологической защиты. Кроме того, данный законопроект Минрегиона России лишает коренные малочисленные народы инициативы по образованию ТТП, органы власти субъектов РФ, органы местного самоуправления лишаются полномочия по созданию ТТП регионального и местного значения.

Существующие нормативно-правовые проблемы реализации концепции ТТП требуют разработки и принятия «Положения о порядке образования и режиме использования ТТП», содержащего критерии определения оптимальных размеров, принципы выделения функциональных зон и их режимы хозяйственной деятельности; порядок осуществления нетрадиционных видов деятельности, организации структуры управления, охраны и контроля режима использования ТТП

Для достижения конкретных результатов в этом направлении необходимо решение следующих задач [45, 48]:

- разработка чётких критериев по определению необходимого размера (площади) выделяемой территории и её расположения;

- разработка экономической концепции и программы развития традиционных отраслей хозяйства, основывающихся на развитии существующих структурных хозяйственных единиц на данной территории и восстановлении её утраченных элементов. Основная цель программы – создание условий для максимальной занятости среди коренного населения, экологической безопасности и устойчивости социально-экономического развития;

- разработка конкретных концепций и программ устойчивого этнодемографического и культурно-экологического развития автохтонных этносов, направленных на восстановление соответствующей системы брачных связей, медицинскую обеспеченность, возрождение культурных, духовных традиций и языка;

- разработка экологической концепции и программы использования ресурсов данной территории, обеспечение их связи с существующей системой природоохранных мероприятий и законодательством;

– разработка законодательной базы, закрепляющей статус и регулирующей характер использования данных территорий.

Для быстрого и бесконфликтного решения проблемы необходимо определение круга заинтересованных лиц и организаций и разработка процедуры согласования их интересов.

Критерии ТТП. Размеры выделяемой территории, подход к установлению границ, определение характера использования должны соответствовать следующим условиям или критериям:

– критерий «необходимой достаточности» размеров территории, запасов ресурсов на ней и т.д. для поддержания на данном участке местности нормального экологического баланса совокупных составляющих кормящего ландшафта. Важнейшим условием выполнения данного критерия является проведение границ ТТП по естественным географическим рубежам данной территории (например, рекам, ручьям, водоразделам и пр.);

– критерий «функциональной дееспособности» системы ведения традиционного хозяйства. Размер территории должен оптимально соответствовать потребностям сложившегося типа традиционной хозяйственной деятельности и обладать необходимым запасом прочности при увеличении нагрузок на него, например, из-за роста численности населения. Соответственно, в таёжной зоне Сибири и Дальнего Востока размер будет один, в лесотундровой – другой, в тундровой и горно-тундровой – третий, увеличиваясь при продвижении с юга на север;

– критерий «разумной независимости» структур управления от деятельности уполномоченного государственного органа и хозяйственных организаций. Оптимальным вариантом здесь может быть создание координационного органа (Совета управления ТТП) из представителей местной администрации, хозяйственных организаций и населения (родовых общин), координирующего их деятельность по использованию и управлению территорией, а также Администрации ТТП, руководитель которой назначается по согласованию с уполномоченными коренного населения.

Этапы реализации ТТП. Акцентируя в первую очередь проблемы возрождения традиционного хозяйства, национальных особенностей и традиций, восстановления нормального экологического баланса территорий, можно предложить следующую технологию реализации ТТП и определить её основные этапы.

1) Концептуальный этап: определение круга заинтересованных участников, имеющихся ресурсов и ограничений; диагностика узловых проблем; выработка общей стратегии; выбор приоритетов; подписание текстов предварительных соглашений.

2) Проектный этап: комплексный эколого-социально-экономический анализ узловых проблем; поиск и оценка альтернативных вариантов их решения; определение организационных форм и механизма взаимодействия участников; согласование конкретного вклада каждого участника; разработка учредительных и юридических документов, контрактов, кредитных соглашений.

3) Стартовый этап: учреждение и регистрация новых экономических и социальных структур; формирование структуры управления, фондов переселения и развития, создание поддерживающих коммерческих и холдинговых структур; освоение заброшенных угодий территории и её ресурсов; поиск и апробация коммерческих связей по сбыту продукции традиционно хозяйства и рекреационному развитию.

4) Этап развития: оптимизация деятельности всех составляющих проекта; формирование долговременных культурных, хозяйственных и коммерческих связей; развитие органов самоуправления и социальных структур.

Комплексное обоснование устройства ТТП. Наиболее сложной является разработка концепции ТТП с учетом социокультурных факторов. Помимо привычных противоречий между традиционным и индустриальным освоением, потенциальными источниками трудностей становятся полиэтнические структуры региона – в пределах одного ареала могут реализоваться культурные и хозяйственные интересы коренного малочисленного, славянского старожильческого, а также, по сути коренного, населения иных национальностей. Еще одним возможным препятствием является толкование понятия «этническая территория» не только в среде ученых, но и на уровне обыденного сознания (когда употребляют один термин, вкладывая в него различное содержание).

Некоторые авторы предлагают создание территорий с особым режимом охраны природы, где традиционное природопользование осуществляется на основе нормативов, разработанных орга-

низациями, ведущими демо-экологический мониторинг территории, совместно с населением территории, – этноэкологические рефугиумы. Любая другая деятельность, не относящаяся к традиционным формам природопользования на их территории, запрещается или сводится к минимуму. Эксплуатация возобновляемых ресурсов на данной территории может быть разрешена лишь ограниченному кругу лиц. При определении этих лиц учитываются этническое происхождение, время проживания на данной территории, знание традиционных систем природопользования, предшествующие виды трудовой деятельности.

Этноэкологический рефугиум организуется государством, на территории которого он расположен, при наличии инициативы со стороны органов местного самоуправления коренного и некоренного проживающего в нем населения и по согласованию с региональными органами власти. В спорных случаях решающим должен быть результат референдума.

Для формирования программы действий и успешной её реализации желательно проведение комплексного обоснования устройства ТТП, которое разрабатывается исходя из интересов её участников, имеющихся в наличии ресурсов, ограничений, результатов анализа проблемной ситуации, приоритетности поставленных целей.

Учитывая специфику образа жизни и традиционного хозяйства народов Севера, разработка должна вестись по четырём направлениям: этнодемографическому, ресурсно-экологическому, финансово и технико-экономическому, культурно-историческому. Объём работ по каждому направлению определяется в соответствии с их приоритетами.

Этнодемографическое направление включает:

- анализ особенностей этнического состава населения (коллектива предприятия, жителей посёлка и др.), мотиваций его экономического поведения, особенностей образа жизни, связанных с традиционным хозяйственным циклом;

- оценку уровня жизни коренного населения и роли традиционных отраслей в его жизнеобеспечении;

- анализ обеспеченности трудоспособного населения рабочими местами;

- оценку степени социальной напряженности и разработку рекомендаций по предотвращению возможных конфликтов в сфере традиционного хозяйства.

Используемые материалы: первичная информация о населении (похозяйственные книги, данные переписей населения, акты записи ЗАГСа), результаты выборочных социологических обследований и опросов.

Ресурсно-экологическое направление включает:

- количественную и качественную оценку угодий и биологических ресурсов оленеводческих и промысловых отраслей, а также других дополняющих хозяйственный комплекс видов деятельности: сельскохозяйственной, лесохозяйственной, рекреационной и др.;

- прогноз возможных объёмов ресурсопользования с учётом возможности освоения новых угодий и ресурсов;

- обоснование мер по реализации схем традиционного природопользования и охраны ресурсов.

Используемые материалы: информация землеустроительных, охото-, рыбо- и лесохозяйственных служб, отчётные материалы оленеводческих, промысловых предприятий и заготовительных организаций прошлых лет (особенно отчётность производственных подразделений), экспертные опросные сведения, полученные от специалистов и опытных работников.

В экономическом направлении основное внимание уделяется характеристике имеющейся финансовой и материально-технической базы и возможностям внедрения эффективных технологий (как новых, так и традиционных). В соответствии с основными задачами проекта финансовая и материально-техническая база оцениваются применительно к намеченным направлениям развития производства и реорганизации экономических структур.

Используемые материалы: производственная и финансовая отчетность, производственно-технические нормативы, технико-экономическая документация по технологиям, подлежащим внедрению. В необходимых случаях проводятся специальные технико-экономические расчеты (с привлечением местных специалистов).

Культурно-историческое направление обоснования включает:

- учёт находящихся на территории археологических и природных памятников, исторических и сакральных мест, определение состояния их сохранности и расходов по восстановлению и содержанию;

- перепись и учёт местных жителей – носителей утрачиваемых элементов национальной культуры, фольклора, языка и пр.;
- оценку состояния культурно-исторических объектов и программу по их использованию и сохранению.

Источники: коллекции местных краеведческих музеев, библиотечные и архивные данные, результаты специальных полевых археологических и этнографических исследований.

Итогом комплексного обоснования служит составление необходимых карт и схем с информацией, обосновывающей предложения по установлению границ, использованию ресурсов и развитию территории. Результаты данного обоснования можно оптимизировать в виде типового проекта устройства ТТП. Одновременно данный проект может быть и основным рабочим документом, определяющим характер использования и развития ТТП.

Результатом должно стать создание проекта положения о ТТП, которое прилагается к обращению об образовании ТТП в Правительство РФ (если ТТП федерального значения), в администрацию субъекта Федерации (для региональных ТТП) или в органы местного самоуправления (для ТТП местного значения).

Положение о ТТП должно содержать пять основных структурных разделов: общие положения, управление и контроль, управление государственной и муниципальной собственностью, режим особой охраны, разрешение споров и конфликтов.

3.2. Проблемы этнологической экспертизы проектов промышленного развития на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМНС

Сохранение традиционного образа жизни народов РФ, в том числе коренных малочисленных народов Севера, гарантируется Конституцией РФ.

В Конституции РФ содержатся положения, непосредственно закрепляющие право на традиционный образ жизни, в частности: «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ст. 9). В ст. 69 Конституции РФ го-

ворится, что в Российской Федерации права и свободы коренных малочисленных народов гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Кроме того, согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора». В этой связи особое значение приобретают положения Международного пакта об экономических, социальных, культурных правах, принятого ООН в 1966 г., и ряда других международных документов, как уже ратифицированных нашей страной, так и находящихся на стадии ратификации, в которых устанавливаются международно-правовые гарантии права на традиционный образ жизни.

В соответствии с п. «м» ст. 72 Конституции РФ защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Таким образом, регулирование указанных вопросов осуществляется Российской Федерацией в лице Государственной Думы, Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации (региональными органами), а также органами местного самоуправления в местах проживания коренных малочисленных народов.

Права коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни, защиту исконной среды обитания закреплены рядом специальных федеральных законов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Указанные нормативно-правовые акты конкретизируют понятие прав коренных народов на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, которые в свою очередь, являются неотъемлемыми элементами традиционного образа жизни.

К числу таких прав относятся:

– право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами;

– право участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования;

– право участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

– право участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

– право участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

– право на возмещение убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов;

– право пользоваться определенными льготами по землепользованию и природопользованию.

Кроме того, важными с точки зрения обеспечения права на ведение традиционного образа жизни представляются закрепленные права: на сохранение и развитие самобытной культуры; территориальное общественное самоуправление малочисленных народов; создание общин малочисленных народов и иные их объединения.

Наряду с нормами федерального законодательства гарантии прав коренных народов на ведение традиционного образа жизни

содержатся в конституциях, уставах и других законодательных актах субъектов Российской Федерации. Во многих субъектах Российской Федерации, в население которых входят коренные малочисленные народы, приняты специализированные законодательные акты, направленные на конкретизацию и дополнение федерального законодательства, гарантирующего право на ведение традиционного образа жизни. Это позволяет констатировать, что законодательство Российской Федерации и ее субъектов предусматривает определенную систему гарантий реализации прав коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды их обитания.

В то же время ситуация с реализацией указанных законодательных положений далека от идеальной. Правительство РФ действует в направлении жесткого введения коренных малочисленных народов в условия рыночной экономики, нарушая тем самым как нормы Конституции РФ, так и международные принципы и нормы, в частности, отраженные в Конвенции № 169 Международной организации труда (далее: МОТ) «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», принятой в г. Женеве 27 июня 1989 г.

На федеральном уровне отсутствуют четкие нормы по оценке воздействия проектов промышленного освоения на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных народов, а также механизмы справедливого возмещения ущерба.

В ряде северных субъектов, где живут коренные народы (например, в Ненецком, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах, Республике Саха (Якутия), Сахалинской области) приняты специальные нормативные акты об обязательности для промышленных компаний вести переговоры и заключать соглашения с представителями коренных народов. Но так как соответствующих норм в федеральном законодательстве нет, компании вправе оспаривать эти региональные требования или диктовать свои условия их выполнения. Для крупных компаний гораздо проще выплатить оговоренные суммы органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления муниципальных образований, в некоторых случаях, конкретным крупным хозяйствам коренных малочисленных народов. От активного взаимодействия с коренными народами Севера в области этноэкологического мониторинга проектов, совместного принятия решений (соуправления природными ресурсами), коррекции проектов, обуче-

ния и приема на работу местного населения компании, в большинстве случаев, поддерживаются.

Положительные примеры взаимодействия промышленных компаний и организаций коренных народов в России немногочисленны. Это соглашения о социально-экономической помощи общинам и оленеводческим хозяйствам в НАО и ХМАО (компания «Северное Сияние», «ЛУКОЙЛ Коми» «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь»), тройственные соглашения о сотрудничестве органов государственной власти ЯНАО, организации коренных малочисленных народов «Ямал-потомкам!» и компаний «Газпром», НОВАТЭК, Роснефть, ЛУКОЙЛ, ТНК-ВР в ЯНАО, создание первого этнологического совета в Ямальском районе, реализация с 2006 г. «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Сахалинской области» компанией «Сахалин Энерджи» совместно с уполномоченными представителями коренных малочисленных народов и органами власти Сахалинской области и др.¹.

В Красноярском крае, в соответствии с соглашением о сотрудничестве между Советом администрации Красноярского края и ОАО НК «Роснефть» (2004 г.), предусматривается финансирование мероприятий, направленных на развитие поселков Туруханского (с.Фарково, п.Советская речка, п.Келлог) и Енисейского (п.Бор, с.Верхнеимбатск, с. Ворогово) районов, где проживают малочисленные народы (эвенки, селькупы, кеты и др.). В Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе ЗФ ОАО «ГМК Норильский никель» и ОАО «Норильскгазпром» по заявкам сельских поселений оказывают помощь коренным малочисленным народам при проведении социально-значимых мероприятий. Администрация Эвенкийского муниципального района также заключает соглашения с промышленными компаниями, работающими на территории района. Указанные соглашения предусматривают выделение средств на социально-экономическое развитие района, в том числе коренных малочисленных народов. Кроме того, недропользователи в момент оформления участков лесного фонда для проведения изыскательских работ заключают соглашения с родовыми общинами и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, имеющими право на

¹ В приложении 5 отражены примеры лучших практик сотрудничества МНС и промышленных компаний в России.

промысловые угодья и олени пастбища, где оговариваются различные виды поддержки.

Но все это локальные инициативы органов государственной власти некоторых субъектов Федерации, отдельных компаний и самих организаций коренных малочисленных народов. Те же самые компании в регионах, где нет определенной позиции властей, нет активных организаций коренного населения, способных четко выразить свои требования, ведут себя совершенно иначе [23].

Тенденции последних лет показывают возрастающую динамику переговорного процесса и заключения соглашений между КМНС и промышленными компаниями. Причин этому фактору несколько:

- возрастающее давление на традиционные территории хозяйствования со стороны компаний и, соответственно, растущее, порой стихийное, а в большей степени организованное движение коренных народов в защиту своих прав (примеры Приморского края, НАО, ЯНАО, ХМАО, Коми Республики, Эвенкии, Амурской области и др.), которое потенциально может остановить реализацию проекта путем массовых акций протеста и судебных дел;

- инвестиции со стороны западных финансовых институтов, таких как МФК и других, а также приход транснациональных корпораций в этот сектор экономики требуют соблюдения международных стандартов в области прав коренных народов (примеры Сахалина, ЯНАО, НАО, Чукотки, Магаданской области, Иркутской области и др.). Зачастую, это вынужденные шаги со стороны западных компаний и их дочерних структур под давлением инвесторов или международных норм, но позволяющие избежать применения «двойных стандартов», а использовать лучшие мировые практики и стимулировать региональные администрации и федеральное правительство к разработке четких и ясных процедур согласований интересов;

- роль и влияние деятельности Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ на национальной и международной арене, которая ведет целенаправленный мониторинг масштабных промышленных проектов на территориях проживания КМНС и регулярный информационный обмен с региональными организациями, позволяющий оперативно реагировать на новые вызовы (рис. 6).

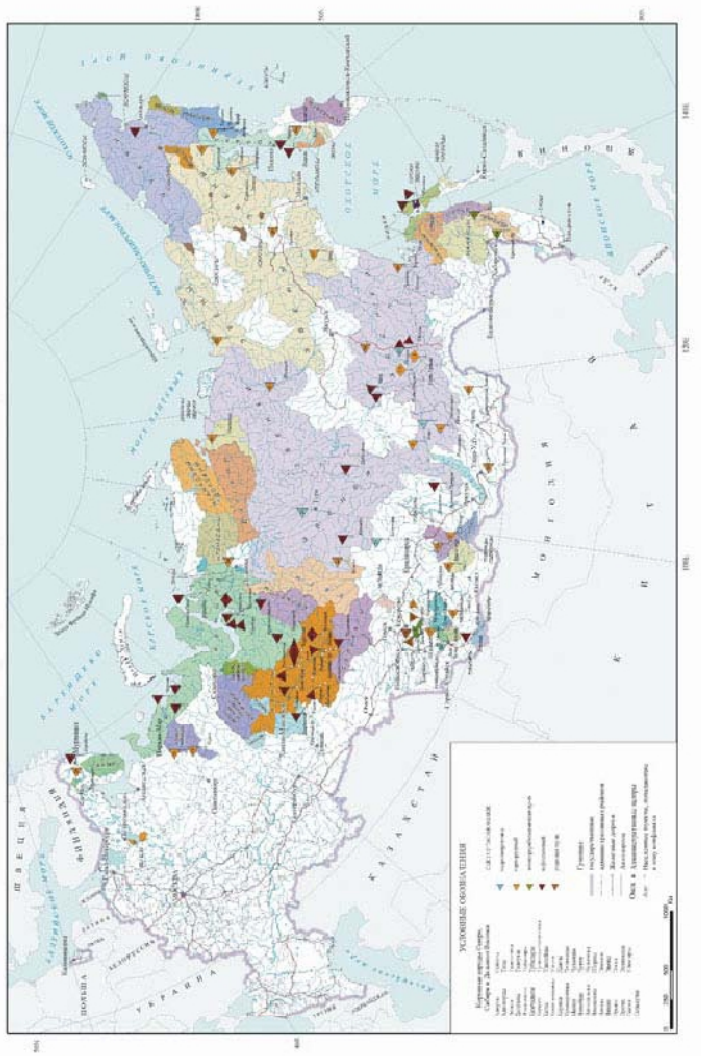


Рис. 6. Места потенциальных конфликтов между промышленными компаниями и коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока (по данным РАЙПОН, 2008 г., [22])¹.

¹ В Приложении 4 приведена «легенда» к карте «горячих точек» и потенциальных конфликтов между промышленными компаниями и коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Как это не парадоксально, наиболее сложная и напряженная ситуация складывается в работе организаций коренных народов с государственными компаниями-монополиями. В списке самых «горячих точек» стоят проекты «Газпрома» на Алтае, Гидро ОГК в Красноярском крае и Якутии, «Транснефти» в Якутии и Амурской области, «Роснефти» на Сахалине и Камчатке. И этот список расширяется...

Сложившаяся ситуация требует анализа и корректировки механизмов взаимодействия органов власти, бизнеса и этнокультурных групп коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Актуальность этой проблематики не только сохраняется, а приобретает все большее значение в связи с расширением географии и масштабов освоения ресурсов с одной стороны, и нерешенностью вопросов, связанных с оценкой воздействия промышленного развития на коренные народы, формами и процедурами согласования интересов хозяйствующих субъектов и коренных народов, с другой.

Вопросы легитимного взаимодействия инициаторов проектов с коренным и местным населением должны решаться на государственном уровне. Для того, чтобы принципы цивилизованных взаимоотношений, партнерства и обеспечения прав граждан в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей коренных народов и местного населения стали правилом, необходимо федеральное регулирование в этой области. В федеральном законодательстве должны быть четко определены обязательства представителей бизнеса и государства по отношению к коренным малочисленным народам и местному населению в тех случаях, когда промышленное освоение природных ресурсов и строительство энергетических объектов ведется в местах традиционного проживания и природопользования этих групп населения. В федеральном законодательстве должен быть прописан весь механизм обеспечения права малочисленных этнических групп на защиту исконной среды обитания и традиционный образ жизни, в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Этот механизм должен включать следующие элементы:

– научные исследования основных характеристик традиционного образа жизни и исконной среды обитания малочисленных народов и этнических общностей, находящихся в зоне влияния намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

– определение возможных негативных последствий этого влияния;

– разработку мер по уменьшению и предотвращению негативных последствий;

– оценка воздействия в ходе реализации проекта и выработку корректирующих мер по предотвращению негативных влияний этой деятельности на традиционный образ жизни и исконную среду обитания коренного и местного населения.

Методы оценки воздействия проектов промышленного развития на коренные народы разрабатывались в нашей стране и за рубежом в течение последних лет как на теоретическом, так и на практическом уровнях.

Операционная политика Всемирного Банка 4.10 «Коренные народы» [26]. Развивая концепцию защиты прав человека и коренных народов, Всемирный Банк в сентябре 1991 года выпустил Операционную Директиву 4.20 «Коренные народы», которая в июле 2005 г. в переработанном виде получила название Операционная Политика Всемирного Банка 4.10 «Коренные народы» (ОП ВБ 4.10). Главной целью этого документа является: «сокращение бедности и достижение устойчивого развития за счет того, что в полном объеме обеспечивается уважение к достоинству, правам человека, экономике и культуре коренных народов в процессе развития». Принципы этого операционного руководства Всемирного Банка распространились на политику ведущих международных банков.

В документе содержатся основные требования к Заемщикам Банка в отношении соблюдения прав коренных народов, если проект, на который Заемщик берет кредит, осуществляется на территориях проживания коренных народов.

Коротко эти требования сводятся к следующим положениям.

Если реализация проекта может иметь неблагоприятные последствия, необходимо провести социальную оценку проекта. Проведение социальной оценки является обязанностью Заемщика. Банк должен рассмотреть Техническое задание на проведение социальной оценки и дать рекомендации по его содержанию и охвату. В рамках социальной оценки определяются основные заинтересованные стороны, готовится основа для проведения консультаций и проводится отбор данных по социальным, экономическим и культурным аспектам, включая данные об обычном пра-

ве и земельных претензиях коренных народов, с тем, чтобы оценить потенциальное воздействие предлагаемого проекта на коренные народы.

Заемщик должен направить проект социальной оценки в Банк для рассмотрения и предоставления замечаний.

Если результаты социальной оценки подтверждают факт неблагоприятного воздействия проекта на конкретные группы коренных народов, Заемщик должен подготовить проект Плана действий в отношении коренных народов или План развития во взаимодействии с группами, подвергаемыми воздействию. Содержание и степень детализации Плана развития зависят от характера проекта и предполагаемого воздействия. Структура проектов, в которых коренные народы входят в круг предполагаемых бенефициаров, должна предусматривать особые меры, обеспечивающие учет их потребностей и приоритетов. В ходе подготовки Социальной оценки и Плана развития Заемщик должен своевременно и с учетом культурных особенностей предоставить группам коренных народов информацию о проекте, реализуемом при содействии Банка. Для содействия проведению таких консультаций Заемщик должен обеспечить участие представителей коренных народов в диалоге, использовать методы проведения консультаций, приемлемые с точки зрения традиционной культуры и позволяющие коренным народам выражать свои мнения и предпочтения.

Для того чтобы предотвратить или свести к минимуму неблагоприятное воздействие проектов Банка на группы коренных народов и определить меры, которые могут потребоваться для укрепления гарантий их прав на земли и иные ресурсы, в структуре проекта Заемщик должен уделить особое внимание следующим аспектам: культурные, религиозные и культовые ценности, с которыми эти группы связывают свои земли и ресурсы; их индивидуальные и общинные или коллективные права на использование и развитие земель, на которых они проживают и которые необходимо защитить от вторжения; традиционные методы использования природных ресурсов, имеющих жизненно важное значение для их культуры и образа жизни; практику использования природных ресурсов и долговременную устойчивость этой практики.

Основные постулаты Принципов ВБ корреспондируют с положениями «Конвенции о правах коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» МОТ №169, 1989 г. – все вопросы землепользования на землях абори-

генов должны решаться с их участием, убытки должны компенсироваться с учетом особой связи аборигенов с землей, методы предупреждения конфликтов – изучение специфики традиционного образа жизни, переговоры с коренными народами, заключение соглашений. основополагающими принципами этого направления взаимодействия с коренными народами были принципы, заложенные в международных пактах об экономических, социальных и культурных правах, о гражданских и политических правах человека.

Руководящие принципы Агуэй-гу [7]. Руководящие принципы Агуэй-гу разработаны в рамках международного движения за сохранение биологического разнообразия.

В Международной Конвенции по биологическому разнообразию (КБР) специальная статья 8j посвящена обязанностям государств-участников в области сохранения и поддержания традиционных знаний и практик коренных народов, имеющих значение для сохранения биологического разнообразия. Результатом работы Конференции Сторон КБР по статье 8j стали Добровольные руководящие принципы Akwé: Kon (Агуэй-гу) проведения оценок культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации проектов в местах расположения святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых коренными и местными общинами.

Слово Агуэй-гу представляет собой термин, означающий «все существующее», взятый из языка племени могавков, сообщенный общиной в Кахнаваке под Монреалем, где проводилось обсуждение Руководящих принципов. В этом названии Руководящих принципов отдана дань уважения к традиционным знаниям коренных народов, их целостному восприятию мира человека и мира природы.

Документы – Операционная политика Всемирного Банка 4.10 «Коренные народы» (ОП ВБ) и руководящие принципы Агуэй-гу – различаются своей адресностью, целями и подходами к проблеме.

ОП ВБ адресована заемщикам банка, общей целью данной операционной политики является обеспечение при осуществлении процесса развития полного уважения к достоинству, правам человека и культуре коренных народов, способствуя, таким образом, выполнению миссии Банка, направленной на уменьшение масштабов бедности и обеспечение устойчивого развития.

Руководящие принципы Агуэй-гу адресованы всем странам-участникам КБР, их цели и подходы несколько иные. Одна из главных особенностей принципов – учет взаимосвязи культурных, экологических и социальных элементов, поэтому особое внимание уделяется учету традиционных знаний, нововведений и практики коренных и местных общин при проведении оценки экологических, социальных и культурных последствий, принимая во внимание право собственности на традиционные знания, нововведения, практику и необходимость их охраны и сбережения.

Общие цели операционной политики Всемирного Банка 4.10 «Коренные народы» и руководящих принципов заключаются в том, чтобы предложить структуру сотрудничества, в рамках которой правительства, коренные и местные общины, лица, принимающие решения, и руководители проектов могли бы обеспечить участие коренных и местных общин в деятельности, связанной с отбором проектов, их оценкой и подготовкой планов развития. Оба документа разработаны подробно и могут служить хорошим пособием для организации и проведения этнологических экспертиз.

Следует особо подчеркнуть, что основные принципы операционной политики Всемирного Банка 4.10 «Коренные народы» полностью соответствуют принципам российского природоохранного законодательства и законодательства по правам коренных народов. Они могут быть применены не только в отношении проектов заемщиков Банка, но и как отличное методическое пособие по проведению оценки воздействия проектов, осуществляемых на территориях традиционного проживания коренных народов.

Критериями оценки воздействия проекта на традиционный образ жизни и среду обитания могут стать корреляции между показателями степени зависимости традиционного жизнеобеспечения и образа жизни коренных и местных общин от состояния объектов окружающей природной и социальной среды и показателями воздействия проекта на эти объекты.

Исследование должно обязательно включать следующие элементы:

- базовое описание традиционной культуры и образа жизни;
- картирование участков территорий проживания и традиционного природопользования коренных и местных сообществ в зоне влияния проекта;

- этнодемографическое и медицинское обследование;
- определение и исследование наиболее уязвимых локальных этнокультурных групп и связанных с ними участков территорий проживания и традиционного природопользования;
- исследование особенностей взаимодействия среды обитания и традиционного образа жизни;
- анализ систем традиционного жизнеобеспечения;
- определение и оценку возможных изменений и нарушений в традиционном образе жизни коренного и местного населения при воздействии намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в том числе оценку влияния объекта экологической экспертизы на состояние культурных, исторических, религиозных и культовых ценностей;
- общий прогноз развития этнодемографической, этносоциальной и этнокультурной ситуации (с учетом ее исходных данных) при реализации предлагаемых проектов;
- разработку предложений и рекомендаций для органов исполнительной власти по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни от негативного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- разработку предложений по программе этнологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- разработку программы по минимизации воздействия и восстановлению исконной среды обитания, обеспечению условий для сохранения традиционного образа жизни малочисленных народов и созданию источников альтернативного социально-экономического развития малочисленных народов.

Важнейшие индикаторы, которые при этом должны быть приняты во внимание:

- площади и границы территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, которые могут быть нарушены промышленной деятельностью (по видам природных ресурсов, которым причинен ущерб, – леса, земли, водоемы и так далее; по видам причиненного ущерба – вырубки леса, загрязнение, заболачивание земель, разливы ГСМ и так далее);
- площади и границы мест обитания, миграции, размножения промысловых видов животных, птиц, рыбы, мест произрастания

дикоросов, которые могут быть нарушены промышленной деятельностью;

– площади и границы зон стрессового воздействия, то есть территорий, которые непосредственно не будут нарушены промышленной деятельностью, но нормальное пользование которыми будет невозможно или затруднено вследствие воздействия промышленной деятельности;

– промысловые характеристики угодий (добываемые виды животных, птиц, рыбы; их плотность; тип растительности с точки зрения наличия кормовой базы; продуктивность угодий и так далее), существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;

– состояние оленьих пастбищ (используемые и потенциальные пастбища; поголовье выпасаемых оленей в динамике; ежегодный приплод; негативно влияющие на оленеводство факторы и так далее), существующее до и ожидаемое после начала осуществления промышленной деятельности;

– характеристики промысла (по каждому виду – объем добываемой продукции, места сбыта, реализационная цена, товарно-материальные ценности, в том числе орудия промысла, иные ценности и расходы, необходимые для нормального ведения промысла), существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;

– характеристики оленеводства (виды использования оленей, объем получаемой продукции, места сбыта, реализационная цена, товарно-материальные ценности, иные ценности и расходы, необходимые для нормального занятия оленеводством), существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;

– характеристики традиционного образа жизни (распределение обязанностей в группе, занятой традиционным природопользованием; объем потребностей – продукты питания, объекты имущества и так далее – этой группы и ее отдельных членов; объем продукции (денежных средств), необходимый для их удовлетворения), существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;

– характеристики использования священных, иных мест, имеющих для членов общины важное, в том числе культурное, значение (частота посещения этих мест, потребность в уединении, значение проводимых обрядов для членов общины), существ-

вующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;

– доля объектов животного мира и водных биоресурсов, продукции оленеводства в общем объеме продукции, получаемой лицами, ведущими традиционный образ жизни (позволяет выявлять виды продукции и деятельности, имеющие базовое, жизнеобеспечивающее значение, в целях установления для них особых мер охраны и поддержки);

– структура потребления у лиц, ведущих традиционный образ жизни (на удовлетворение каких потребностей идут добываемые объекты животного мира и водных биоресурсов, продукция оленеводства, а также выручка от этих объектов и продукции);

– показатели, характеризующие качество жизни.

Одним из первых шагов на пути реализации подходов к оценке воздействия хозяйственной деятельности на исконную среду обитания коренных малочисленных народов Севера в нашей стране является разработка и утверждение в декабре 2009 г. в Министерстве регионального развития Российской Федерации методики исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации¹.

Однако эта методика носит рекомендательный характер, является образцом двухстороннего договора между промышленными предприятиями и населением, ведущим традиционный образ жизни. В основу методики положен принцип корпоративной социальной ответственности, к которому добровольно присоединяются предприятия, работающие на территориях проживания коренных малочисленных народов.

¹ Приказ Минрегиона РФ от 09.12.2009 № 565 «Об утверждении методики исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Методика была направлена в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации для проведения апробации и утверждения инструктивно-методических документов по исчислению размера убытков, с расчетом соответствующих региональных нормативных показателей.

С использованием данной методики были проведены работы по исчислению размера убытков хозяйствам традиционного природопользования на территории Ненецкого автономного округа заказчиками (СПК Коопхоз «Ерв», СПК колхоз «Ижемский оленевод и Ко», ООО «Геострой», ООО «БашНИПИнефть», ЗАО «Тюменьнефтегазпроект»), Ямало-Ненецкого автономного округа (СПК «Тазовский», ООО «Совхоз Верхне-Пуровский», ОАО «Интегра-Геофизика», ООО «Тюменское бюро кадастровых инженеров»), Амурской области (ЗАО «Востсибтранспроект», ОАО «Инженерный центр энергетики Урала»), Забайкальского края (ООО «Омсктранспроект»), на территории Республики Саха (Якутия) (ЗАО «Востсибтранспроект», ОАО «Инженерный центр энергетики Урала», ООО «Омсктранспроект», ОАО НИПИИ ЭТ «ЭНЕРГОТРАНСПРОЕКТ», ООО «Нерюнгри-Металлик»).

Расчёт производился для выплаты убытков также следующими компаниями: ООО «Нарьянмарнефтегаз», ОАО АНК «Башнефть», ООО «Газпром нефть шельф», ОАО «Ненецкая нефтяная компания», ООО «Геострой», ООО «Лукойл-Коми», ЗАО «Роспан интернешнл», ЗАО «Ванкорнефть», ОАО «Интегра-Геофизика», ОАО «СибНАЦ», ОАО «Мечел», ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО «Рус-Гидро», ООО «Нерюнгри-Металлик», ЗАО «Хвойное» [8].

В Красноярском крае методика исчисления размера убытков, причиненных КМН и их объединениям в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМН утверждена законом края от 11.12.2012 № 3-803 «О внесении изменения в Закон края от 01.07.2003 № 7-1215 «Основы правовых гарантий КМНС Красноярского края». Разработан Порядок утверждения нормативно-справочных показателей, необходимых для исчисления таких убытков, который утвержден постановлением Правительства края от 26.02.2013 № 60-п. С использованием указанных документов был произведен расчет убытков КМНС при реализации инвестиционного проекта по строительству магистрального нефтепровода «Куюмба-Тайшет» на территории Эвенкийского муниципального района и

заключены соглашения между двумя общинами КМНС «Кунно-ир» и «Мадра» с ООО «Востокнефтепровод».

Правительство РФ распоряжение от 17.04.2012 № 532-р приняло решение о проектировании и строительстве магистрального нефтепровода от Куюмбинского и Юрубчено-Тохомского месторождений по маршруту пос.Куюмба (Эвенкийский район Красноярского края) – головная нефтеперекачивающая станция «Тайшет» трубопроводной системы Восточная Сибирь –Тихий океан (Тайшетский район Иркутской области) (нефтепровод Куюмба-Тайшет).

Распоряжением Правительства Красноярского края от 13.08.2012 № 646-р создана рабочая группа для решения вопросов по реализации объектов «Магистральный нефтепровод Куюмба-Тайшет» и «Магистральный нефтепровод «Куюмба-Тайшет» Сеть связи».

По результатам публичных слушаний по вопросу «Размещение опасного производственного объекта «Нефтепровод «Куюмба-Тайшет» на территории Эвенкийского, Богучанского, Абанского и Нижнеингашского муниципальных районов принята резолюция, согласно которой население районов согласилось с размещением на территории районов производственного объекта магистральный нефтепровод «Куюмба-Тайшет», в том числе размещение линейной части нефтепровода, ГНПС-1, НПС-2, объектов связи.

В целях создания условий для развития экономической и социальной инфраструктуры Красноярского края в мае 2013 года подписано Соглашение о сотрудничестве в рамках строительства на территории Красноярского края магистрального нефтепровода «Куюмба-Тайшет» между Правительством Красноярского края и ОАО «Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть» и разработан проект соглашения об инвестициях в реализацию социальных проектов (мероприятий) на территории Красноярского края в 2013–2015 годах в объеме 438 млн руб.

3.3. Проблемы разработки интегрированной системы оценки качества жизни КМНС как основы устойчивого социально-экономического развития

Исследования в области оценки взаимосвязи устойчивого развития территорий проживания КМНС и качества их жизни крайне ограничены. Встречаются лишь фрагментарные разделы в тех или иных областях экономических исследований, касающиеся оценки этих взаимосвязей. Комплексные и полноценные исследования, позволяющие опереться на них с методологической и методической точек зрения, отсутствуют.

Анализируя виды устойчивости, можно заключить, что наиболее соответствующей традиционному северному сельскому территориальному типу развития (ареалам проживания КМНС)

соответствует адаптивная устойчивость, которая обладает необходимыми компенсаторными механизмами, когда при возникновении изменений территориальная система пытается «настроиться» и компенсировать возникшие изменения.

Важной особенностью адаптивной системы устойчивости является то, что в рамках этого типа возможно не только применение тех или иных компенсаторных механизмов, но и их различные комбинации. Иначе говоря, адаптивные механизмы имеют комбинированную природу, что принципиально важно для устойчивости ареалов проживания КМНС.

В реальной же действительности России сельским ареалам проживания КМНС в наибольшей степени свойственны совершенно другие способы поддержания своей устойчивости, которые можно назвать «отложенной устойчивостью», когда практически отсутствуют компенсаторные механизмы снижающегося уровня жизни коренного населения, которое «уходит» от своих проблем в алкоголизм, наркоманию, нищету, либо просто «замыкается в себе» в ожидании перемен в лучшую сторону.

«Отложенная устойчивость» ареалов проживания КМНС в данном контексте является наиболее «экономичным» механизмом с точки зрения финансовых и материальных затрат, но наименее приемлемым способом обеспечения их устойчивости.

Структурными элементами «адаптивной устойчивости» ареалов проживания КМНС являются показатели качества их жизни.

Разработка показателей качества жизни особенно актуальна именно в отношении КМНС, так как для населения страны в целом такие показатели уже существуют и с тем или иным эффектом применяются как для оперативного государственного управления, так и в целях межгосударственных сопоставлений и выполнения страной взятых на себя международных обязательств.

Специфика индикаторов качества жизни КМНС состоит не только в том, что данная категория населения, согласно законам Российской Федерации, обладает особым статусом, но также и в том, что такие индикаторы должны отражать меру участия этих народов в принятии решений, затрагивающих их интересы. Более того, собственно основная часть мониторинга, базирующегося на подобных индикаторах, может быть эффективной только при условии активного участия самих аборигенов.

Такие индикаторы должны включать в себя самооценку уровня жизни и других формальных показателей, а также их представле-

ния о качестве жизни, каким он должен быть на индивидуальном и коллективном (общинном) уровне. Использование только лишь данных формальной статистической отчетности не может дать адекватного представления по рассматриваемому вопросу. Очевидно, что построение модели индикаторов качества жизни невозможно без применения социально-антропологических знаний и методов.

Учитывая малочисленность и особый статус КМНС, исследование качества жизни должно привести к созданию специализированной базы данных обо всех аборигенах, содержащей сведения об их социально-экономическом и социально-культурном положении. В противном случае, несмотря на обилие данных, как официальных, так и сведений, поставляемых исследователями и самими аборигенами, реальная картина положения коренных малочисленных народов будет оставаться неясной.

Многие представители коренных малочисленных народов Севера стремятся сохранить традиционный образ жизни, рассматривают следование культурным традициям как важный фактор своего комфортного существования и как важное условие воспитания подрастающего поколения. Это находит отражение в выдвигаемых ими и их организациями приоритетах в сфере занятости, в стремлении обрести права на участие в охране окружающей среды, использовании возобновляемых природных ресурсов в местах их проживания. Соответственно и индикаторы должны отражать специфику запросов и потребностей КМНС.

К сожалению, до настоящего времени адекватная и обеспеченная источниками данных федеральная система показателей качества жизни КМНС и система их мониторинга так и не созданы.

В соответствии с решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 57К (824) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009–2010 годы» сделано следующее заключение:

«Планом мероприятий Минрегиону России было предусмотрено разработать и в I квартале 2010 года внедрить систему показателей качества жизни малочисленных народов Севера. На основании государственного контракта от 3 августа 2009 года № 105, заключенного Минрегионом России с некоммерческой организацией «Фонд информационного обеспечения науки», разработана система,

включающая 14 финансовых, 16 бюджетных, 12 экономических, 26 экологических и 10 социальных показателей. Стоимость выполненных по указанному контракту работ составила 590,0 тыс. рублей, работы приняты и оплачены Минрегионом России полностью.

В числе разработанных показателей имеются такие показатели как доход на душу населения в целом по региону, расходы населения на культурно-бытовые нужды, расходы населения на оплату медицинских услуг и медикаментов, а также на оплату услуг связи, на приобретение одежды и обуви, продовольствия, доля налогов в доходной части консолидированного бюджета, используемая на развитие социальной инфраструктуры в регионе, расходы федерального бюджета на выплату трансфертов коренным малочисленным народам.

В систему показателей качества жизни малочисленных народов Севера включены скорость и направление ветра, звук, строение земли, круговорот веществ в природе.

В качестве интегрального показателя качества жизни малочисленных народов Севера рекомендованы показатели абсолютного и относительного (на душу населения) производства валовой продукции традиционных отраслей сельскохозяйственного производства (оленоводства) и рыбоводства в натуральном и стоимостном выражении.

Указанные показатели в интересах решения задач повышения качества жизни малочисленных народов Севера в субъектах Российской Федерации не используются, их мониторинг не осуществляется, официальная статистика по ним отсутствует. Таким образом, система показателей Минрегионом России разработана, но не внедрена. Отсутствие практического применения системы показателей, расходы федерального бюджета на разработку которой составили 590,0 тыс. рублей, свидетельствует о неэффективном использовании Минрегионом России бюджетных средств, что не отвечает требованиям статьи 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹.

В некоторых российских регионах разрабатываются программы мониторинга социально-экономической ситуации и по-

¹ Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 57К (824) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009-2010 годы».

ложения различных социальных групп, иногда даже принимаются специальные законы. Например, в **Ямало-Ненецком автономном округе** создан банк данных о социально-экономическом положении коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого округа (Постановление Администрации Ямало-Ненецкого округа от 24 апреля 2006 г. № 188-А)

Обязательному включению в банк данных подлежит следующая информация:

1) численность лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, постоянно проживающих на территории автономного округа;

2) численность кочующего населения автономного округа;

3) распределение численности лиц из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа по национальности;

4) распределение численности лиц из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа по полу и возрасту;

5) численность студентов высших и средних специальных учебных заведений из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

6) уровень образования коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

7) изучение родных языков лицами из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

8) показатели занятости населения из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа, в том числе:

– численность лиц трудоспособного возраста из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа, из них:

◆ занятых;

◆ безработных;

– численность лиц из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа, занятых в отраслях народного хозяйства, из них:

◆ в промышленности;

◆ в традиционных отраслях хозяйствования (оленьеводство, рыболовство, охотпромысел);

◆ в аппарате органов управления;

◆ в торговле;

◆ в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

◆ в сфере здравоохранения;

- ◆ в сфере образования;
- ◆ в сфере культуры и искусства;
- ◆ в национальных предприятиях, родовых общинах;
- ◆ в прочих видах хозяйственной деятельности;

9) обеспеченность жильем лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера;

10) количество социально значимых заболеваний у больных из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

11) количество учреждений здравоохранения на территории преимущественного проживания коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

12) количество образовательных учреждений на территории преимущественного проживания коренных малочисленных народов Севера автономного округа, в том числе количество мест и количество обучающихся в них;

13) количество учреждений культуры на территории преимущественного проживания коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

14) площадь земель, закрепленных в хозяйственное пользование за сельскохозяйственными предприятиями коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

15) площадь оленьих пастбищ на территории автономного округа;

16) поголовье домашних оленей в автономном округе.

В Ханты-Мансийском автономном округе принят закон «О качестве жизни населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» (от 28 февраля 2006 года № 35-оз), в котором качество жизни населения автономного округа определяется как совокупность, прежде всего, социально-экономических критериев, отражающих уровень и степень достигнутого благосостояния человека в различных сферах его жизнедеятельности, как основного условия устойчивого социального развития гражданского общества и личности.

В соответствии со ст.1 Закона основными показателями обеспечения качества жизни населения автономного округа являются:

- 1) продолжительность жизни реальная и ожидаемая;
- 2) валовой внутренний продукт (ВВП) и валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения;

- 3) индекс социального здоровья населения автономного округа в целом и в расчете на каждого жителя автономного округа;
- 4) уровень образования и грамотности населения автономного округа в целом;
- 5) уровень доходов населения автономного округа в целом и его отдельных групп;
- 6) занятость населения автономного округа;
- 7) потребление товаров, в том числе длительного пользования;
- 8) доля государственных расходов на социальную деятельность;
- 9) индексы бедности и нищеты населения автономного округа в целом и его отдельных социальных групп;
- 10) достаточность питания;
- 11) репродуктивное здоровье;
- 12) младенческая смертность;
- 13) материнская смертность;
- 14) количество инвалидов, в том числе детей-инвалидов;
- 15) уровень потребления базовых социальных услуг;
- 16) уровень преступности;
- 17) уровень экологической безопасности;
- 18) социальная активность;
- 19) иные показатели, определяющие качество жизни населения автономного округа.

Иной подход предложен в Институте этнологии РАН, где разработана **система индикаторов качества жизни КМНС Сахалинской области**.

Качество жизни рассматривается как сочетание объективных и субъективных показателей, характеризующих благосостояние представителей коренных малочисленных народов Сахалина на индивидуальном и коллективном уровне (общин и других форм самоорганизации этих народов). Разработка таких индикаторов именно в отношении аборигенных народов возможна потому, что по ним существует хорошо разработанная система государственных и ведомственных статистических показателей.

Для оценки качества жизни коренного населения Сахалинской области авторами предлагается проводить статистический учет и мониторинг следующих групп индикаторов (показателей):

- Индикаторы благосостояния:

1. Уровень доходов, в том числе за счет традиционных видов хозяйствования;

2. Прожиточный минимум;

3. Доля лиц с доходами выше и ниже прожиточного минимума.

• Демографические индикаторы:

5. Доля лиц старше 55 лет;

6. Регистрируемая младенческая (до 1 года) смертность;

7. Алкоголизм (официально зарегистрированные алкоголики, причины смерти, связанные с алкоголизмом, экспертная оценка уровня алкоголизации).

• Индикаторы занятости:

8. Доля лиц, имеющих постоянную занятость;

9. Официальная и фактическая безработица;

10. Участие в программах центров занятости;

11. Доля лиц, занятых в традиционных отраслях хозяйства;

12. Удовлетворенность работой (интересная, денежная, статусная).

• Индикаторы обеспеченности жильем и современными техническими (технологическими) средствами:

13. Наличие квартиры, дома;

14. Наличие промыслового жилья;

15. Уровень комфортности (жилая площадь, обеспеченность коммунальными услугами);

16. Наличие спутниковой связи;

17. Наличие доступа в Интернет;

18. Наличие механизированных средств передвижения (машина с высокой степенью проходимости, снегоход, квадроцикл и т.п.).

• Индикаторы оценки качества образования:

19. Доля лиц, имеющих среднее образование;

20. Доля лиц, поступивших в ВУЗы и средние специальные учреждения;

21. Доля лиц, имеющих высшее образование;

22. Изучение языка и культуры своего народа (количество учащихся в школах, где имеется соответствующее преподавание).

• Индикаторы качества здравоохранения:

20. Доступность учреждений здравоохранения и врачебной помощи;

21. Доля лиц, проходящих ежегодную диспансеризацию.
- Индикаторы полиэтничности:
 22. Доля аборигенов в общей численности населения;
 23. Соотношение мигрантов и постоянно проживающего населения;
 24. Процент межнациональных браков.
- Индикаторы «этнического комфорта»:
 25. Использование этнических языков;
 26. Структура питания, доля этнической пищи;
 27. Наличие литературы, СМИ, географических и административных названий на этнических языках;
 28. Использование этнической символики в городской среде, в оформлении административных зданий;
 29. Наличие этнокультурных центров, музеев, фольклорных ансамблей, сувенирных мастерских;
 30. Возможность изучения языка и культуры своего народа.
- Индикаторы традиционного образа жизни:
 31. Обеспечение права на рыболовство, морзверобойный промысел, охоту, оленеводство, собирательство (в том числе морепродуктов), обработку и сбыт продукции;
 32. Наличие квот на ресурсы;
 33. Обеспечение права на народные промыслы;
 34. Обеспечение права на фольклор.
- Индикаторы государственно-правовой защищенности:
 35. Уровень государственно-правовых гарантий;
 36. Уровень штрафных санкций;
 37. Доступность обращения в органы государственной власти, включая суд и милицию, местного самоуправления.
- Индикаторы развития общин, родовых хозяйств, других организаций коренных малочисленных народов Севера:
 38. Сколько лет работает данная организация;
 39. Количество работающих, в том числе коренных малочисленных народов;
 40. Материально-техническое обеспечение (база переработки, транспорт, орудия лова, промысловый участок);
 41. Уровень дохода от деятельности;
 42. Благотворительные выплаты;

43. Уровень самоорганизации (эффективность органов управления, взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления).

Данный набор индикаторов представляет собой перечень возможных для мониторинга показателей качества жизни КМНС, однако, он может быть скорректирован в зависимости от фактического наличия данных.

Изучение качества жизни по предложенным индикаторам строится, во-первых, на основании учета государственных статистических данных, во-вторых, этносоциологических опросов населения, в-третьих, экспертных интервью. В осуществлении социологических опросов могут участвовать сами аборигены – таким образом, обеспечивается большее доверие со стороны обследуемого населения, и для аборигенов может быть создано некоторое количество новых рабочих мест.

3.4. Опыт и проблемы разработки программ устойчивого развития КМНС

За последние 15 лет в Российской Федерации были реализованы три федеральные целевые программы, а также многочисленные региональные целевые программы и подпрограммы по социально-экономическому развитию малочисленных народов Севера, призванные сформировать условия для их устойчивого развития за счёт консолидации средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников.

В период 2002–2008 годов финансовая поддержка малочисленных народов Севера осуществлялась в рамках выполнения мероприятий федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года», которая реализовывалась на территории 26 субъектов Российской Федерации. За весь период действия Программы на финансирование мероприятий было направлено около 2,6 млрд рублей, в том числе: из федерального бюджета – 1,0 млрд рублей, из бюджетов субъектов Российской Федерации – 1,3 млрд рублей, из внебюджетных источников – 0,3 млрд рублей.

В рамках Программы построены и введены в эксплуатацию школы и дошкольные учреждения на 5149 мест, жильё общей пло-

шадью 15415,6 кв. м, линии электропередач протяженностью 64,41 км, 12 электростанций и дизельных генераторов, 3 локальные энергоустановки, 20 производственных пунктов (рыболовецкие и рыбоперерабатывающие базы, лесоперерабатывающий цех в Республике Тыва, цех по переработке грибов и ягод в с. Междуречье Ханты-Мансийского автономного округа, оленеводческие базы), дом охотника в Камчатской области и дом народов Севера в г. Якутске, организованы 4 фактории, приобретены 31 снегоход «Буран», 5 пилорам, 18 лодочных моторов, 14 радиотелефонов, 10 комплектов оборудования для переработки продукции традиционных отраслей, снаряжение для рыбного и охотничьего промыслов, 5 комплектов холодильного оборудования, мини-пекарни.

В мае 2008 г. по инициативе Министерства регионального развития РФ было принято решение об отказе от данной практики и переходе на систему предоставления соответствующим субъектам Федерации субсидий на решение конкретных проблем развития малочисленных народов. Это произошло после того, как 21 ноября 2007 г. правительство РФ утвердило концепцию Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 г.» и поручило Минрегиону России разработать ее проект. В концепции Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 г.» содержался вывод о том, что за последнее десятилетие произошло падение уровня жизни данных народов. Ни одна из серьезных проблем народов Севера не получила удовлетворительного разрешения.

Начиная с 2009 года, соответствующие меры, а также строительство объектов социальной инфраструктуры и др. осуществлялись в рамках предоставления из федерального бюджета специальных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, на поддержку этих народов. Объем предоставленных субсидий составлял в 2009 г. – 600 млн руб., 2010 г. – 240 млн руб., в федеральном бюджете на 2011–2013 гг. – 240 млн руб. ежегодно. Распределение субсидий, предоставляемых в 2009–2012 гг. из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока приведено в табл. 12.

**Распределение субсидий бюджетам субъектов РФ
на поддержку экономического и социального развития
коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
РФ в 2009–2012 гг. (тыс. рублей)***

Наименование субъекта РФ	2009	2010	2011	2012
Республика Алтай	29500	15000	7194,4	16725,6
Республика Бурятия	19000	6210	7027,8	10265,0
Республика Карелия	15100	–	6149,8	4891,5
Республика Коми	–	1100	1054,0	561,1
Республика Саха (Якутия)	112924	65314	30810,83	31251,5
Республика Тыва	23400	–	8988,0	4082,1
Республика Хакасия	–	1100	1037,88	–
Алтайский край	4500	1600	1712,0	1344,0
Забайкальский край	4700	1800	1646,7	1779,4
Камчатский край	60000	–	28430,63	27414,5
Красноярский край	37500	15660	15390,9	13590,7
Приморский край	–	–	2355,8	1248,87
Хабаровский край	60000	–	24000,0	19200,0
Амурская область	–	2200	2223,8	2203,5
Вологодская область	800	300	357,6	387,4
Иркутская область	–	2400	2251,9	–
Кемеровская область	21900	8200	8182,6	8611,0
Ленинградская область	–	–	–	898,3
Магаданская область	60000	23200	23067,4	21212,1
Мурманская область	6500	1980	2494,9	1824,93
Сахалинская область	16500	3990	–	2632,5
Свердловская область	377	300	373,5	159,0
Томская область	–	3800	3978,0	2619,7
Тюменская область	–	600	–	780,8
Ненецкий автономный округ	–	11200	11417,7	11322,63
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	21300	3888	7319,0	11451,42
Чукотский автономный округ	105999	59958	28436,27	26871,65
Ямало-Ненецкий автономный округ	–	13700	14098,59	16670,8
Всего	600000,0	240000,0	240000,0	240000,0

* Источники:

Распоряжение Правительства РФ от 13.07.2012 № 1257-р «О распределении субсидий на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов».

Приказ Минрегиона РФ от 07.02.2011 № 35 (ред. от 14.04.2011) «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2011 году» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 18.03.2011 № 20183).

Приказ Минрегиона РФ от 20.01.2010 № 3 (ред. от 29.04.2010) «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2010 году» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.02.2010 № 16433).

Приказ Минрегиона РФ от 26.06.2009 № 236 (ред. от 21.09.2009) «Об утверждении распределения субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социально-

го развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в 2009 году» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 31.08.2009 № 14650).

Всего в 2009–2010 годах на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока из федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривались ассигнования в размере 2,4 млрд рублей (табл. 13).

Таблица 13

**Бюджетные ассигнования
на поддержку экономического и социального развития
коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
в 2009–2010 гг., тыс. руб.***

	Всего		Федеральный бюджет		Региональные бюджеты	
	2009 г.	2010 г.	2009 г.	2010 г.	2009 г.	2010 г.
Развитие и модернизация традиционной хозяйственной деятельности	46361,9	28994,0	26914,1	17050,0	19447,8	11944,0
Повышение качества жизни	75155,1	136474,4	61794,0	16358,1	13361,1	120116,3
Создание условий для улучшения демографических показателей	373069,1	465496,2	212381,8	134240,7	160687,3	331255,5
Повышение доступа к образовательным услугам	604760,9	525167,7	254048,6	68385,3	350712,3	456782,4
Сохранение культурного наследия	67118,3	6017,4	44861,5	3965,9	22256,8	2051,5
Итого	1166465,3	1162149,7	600000,0	240000,0	566465,3	922149,7

* Источник: решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 57К (824) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009–2010 годы».

Согласно информации, представленной субъектами Российской Федерации, за счет средств, направленных в 2009–2010 годах на поддержку социально-экономического развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, построено 6 школ на 1027 ученических мест, 7 оленеводческих баз, 6 корпусов сельских и районных больниц, туберкулезный диспансер, фельдшерско-акушерский пункт, 2 спортивных центра, экологотуристический центр, мини-завод по переработке рыбы, осуществлен капитальный ремонт 3 мостов, для родовых общин приобретено 4 трактора, 2 холодильные камеры и морозильная установка, 8 генераторов для муниципальных электростанций, 24 снегохода.

По сути ситуация кардинально не изменилась. А в соответствии с результатами проверки использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009–2010 годы, проведенной Счетной палатой РФ, были обнаружены финансовые нарушения и сделан вывод о том, что Минрегион России не обеспечил должный контроль за эффективным расходованием субъектами Российской Федерации средств субсидии на поддержку социально-экономического развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В ходе контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации выявлены финансовые нарушения при расходовании бюджетных средств на общую сумму 211,2 млн рублей (из них средства федерального бюджета – 64,6 млн рублей), в том числе неэффективные расходы – на сумму 6,8 млн рублей¹.

Программный цикл последних 16 лет говорит о том, что ни одна из проблем народов Севера не получила удовлетворительно разрешения. Многие из проблем, наоборот, обострились, доба-

¹ Решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 57К (824) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка использования бюджетных средств, направляемых на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации за 2009–2010 годы».

вились новые проблемы. В Концепции Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года» содержится важный вывод, касающийся оценки их социального положения: за последнее десятилетие произошло падение уровня жизни данных народов.

Кризис программирования – это отражение общего кризиса сложившихся взглядов на развитие и решение проблем коренных малочисленных народов Севера, а также соответствующей государственной политики. Это кризис применения объектно-ориентированного подхода. В целом он лежит в основе более 30 концепций и 80 программ, которые были разработаны в последние десятилетия и которые касаются различных аспектов развития коренных народов Севера России.

Анализ содержания указанных документов выявил следующие черты применения объектно-ориентированного подхода:

- субъектом программирования, а также многочисленных концепций развития этих народов выступают не они сами;

- народы Севера воспринимаются как однородный укрупненный объект воздействия;

- акцент делается на внешних источниках их развития, на создании материальных объектов (строительстве жилья, школ, установке оборудования, создании объектов энергообеспечения и др.);

- такой подход совершенно не стимулирует актуализацию позитивных жизненных сценариев развития самих народов.

Эффективность объектно-ориентированного подхода в программном обеспечении жизнедеятельности народов Севера ограничена рядом факторов:

- неоднородностью группы коренных народов Севера;

- неравномерностью их этносоциального развития;

- внутренним социо-культурным расколом, отходом от традиционного образа жизни значительной части представителей коренных народов Севера и ориентацией их на европейский потребительский стандарт;

- хроническим абсолютным и относительным недофинансированием программ развития коренных народов как по отноше-

нию к программным показателям, так и к возрастающим потребностям коренных народов.

В дополнение к действующим программным комплексам представляется целесообразной разработка и реализация субъектно-ориентированного подхода в управлении развитием коренных народов Севера – подхода, основанного на учете их внутренних жизненных сценариев.

Главная цель субъектно-ориентированного подхода – создать механизм учета социо-культурного потенциала КМНС и учесть реальные проблемы и перспективы их развития, т. е. сформулировать и реализовать жизненные сценарии развития самих народов.

Важно обратить внимание на то, что субъектно-ориентированный подход не заменяет, а дополняет объектно-ориентированный подход. Нельзя отказываться от строительства школ, детских садов, других объектов социальной инфраструктуры, от создания условий для развития экономических структур и т.п. Но этим нельзя ограничиваться.

Суть государственной политики в отношении КМНС – не только оказывать материальную поддержку, но и способствовать созданию правовых, экономических, финансовых и технико-технологических условий для активизации внутреннего потенциала КМНС с целью превращения их в реальных субъектов трудовой, экономической, политической и культурной деятельности. Только такой подход позволит северным этносам избежать полной ассимиляции и доказать собственную историческую состоятельность.

Глава IV

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ КОРЕННЫХ НАРОДОВ И РЕСУРСНЫХ КОРПОРАЦИЙ: ОТ ОТСТАИВАНИЯ ПРАВ К СОУЧАСТИЮ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ

Сегодня все более актуальным становится поиск подходов к решению одной из важнейших проблем хозяйственного освоения северных районов – сочетанию современной промышленности с сохранением образа жизни и форм традиционной хозяйственной деятельности коренных народов. Все более общепризнанным становится понимание того, что речь идет не о соединении современных научно-технических достижений и традиционного образа жизни и форм хозяйствования коренных народов. Речь идет и не о консервации или стагнации сложившихся доисторических «технологических» укладов. Необходима переоценка принципов взаимодействия коренных народов и современного государства, коренных народов и недропользователей. Основную роль играют не только и не столько технократические решения, а формирование новой институциональной среды, адекватной меняющемуся пониманию взаимодействия сторон [18].

Добывающая промышленность (сфера недропользования) оказывает влияние на традиционную экономику преимущественно по двум основным направлениям:

– через изменение экологической ситуации в регионе (добыча сырья часто разрушает экологические основы традиционного природопользования)[35];

– через изменение социально-экономической обстановки, что модифицирует социальную организацию и приоритеты носителей традиционной экономики [9].

Экологическая составляющая влияния недропользователей, например, на оленеводство выражается, прежде всего, в разрушении экосистемы оленьих пастбищ через загрязнение их продуктами добычи, через нарушение поверхностного слоя почвы техникой, применяемой при освоении и добычи минерального сырья.

Большое влияние на экологию в местах проживания КМН оказывает сжигание попутного нефтяного газа [15]. Другой рас-

пространенный пример экологического влияния – прокладка нефтепроводов и дорог, являющихся препятствием для миграции оленьих стад. Они могут делать определенные районы пастбищ, даже экологически чистые, недоступными для оленеводов.

Социально-экономическое влияние добывающей промышленности на традиционное природопользование (в том числе оленеводство) связано:

- с общим изменением экономического положения населения региона, его социального состава, покупательной способности;

- с появлением (часто на прежде незаселенных территориях) новой группы населения – персонала добывающих компаний и поселков [10].

Эти факторы оказывают неоднозначное влияние на традиционный образ жизни КМН. С одной стороны, появление в целом неплохо обеспеченных групп населения может открыть для коренных народов новые рынки сбыта своей продукции и, таким образом, стимулировать традиционную хозяйственную деятельность. С другой стороны, взаимоотношения КМН и недропользователей могут принять конфликтный характер, например, как следствие отстрела оленей, принадлежащих оленеводам, или неэквивалентного обмена.

4.1. Подходы к учету интересов коренных народов

Современная мировая практика накопила значительное разнообразие различных форм разрешения конфликта между необходимостью освоения природных ресурсов Севера и сохранением форм традиционной хозяйственной деятельности коренных народов [27]. Можно выделить следующие основные подходы.

Патерналистский подход:

- соучастие компаний-недропользователей в решении экономических проблем коренных народов, как правило, в форме содействия в решении социально-экономических проблем на безвозмездной основе;

- предоставление коренным народам (точнее, хозяйственным структурам, представляющим их интересы) особого места в решении ряда проблем, с которыми сталкиваются сырьевые компании, и которые могут оказать положительное воздействие на решение проблем коренных народов.

Подход на основе соучастия:

– формирование процедур и правил, позволяющих коренным народам самим осуществлять свою традиционную хозяйственную деятельность в долгосрочной перспективе;

– формирование процедур, ориентированных на компенсацию ущерба традиционной хозяйственной деятельности со стороны сырьевых компаний.

Под *соучастием коренных народов* в проектах освоения недр следует понимать не выполнение всего комплекса работ по освоению и разработке участков недр или по строительству магистральных трубопроводов, а определенные формы и направления, имеющие более узкий и специализированный характер:

– вовлечение представителей коренных народов в процессы экологического мониторинга и контроля разработки недр;

– обеспечение занятости представителей коренных народов при реализации проектов освоения недр (после прохождения соответствующих программ обучения и переквалификации);

– предоставление коренными народами услуг потребительского характера (реализация продукции традиционных промыслов), а в перспективе выполнение работ по обслуживанию вахтовых поселков и участие в строительных программах. Данные направления могут эффективно осуществляться только после реализации специальных учебных программ для КМН, после формирования соответствующих организационных структур (например, корпораций коренных народов).

Подход на основе признания исключительных прав коренных народов:

– закрепление за коренными народами прав собственности на землю и природные комплексы, расположенные в местах их проживания и хозяйственной деятельности;

– создание хозяйственных структур и образований, представляющих экономические интересы коренных народов и осуществляющих свою деятельность в районах проживания и ведения традиционного хозяйства;

– получение части доходов от ведения хозяйственной деятельности в сфере освоения и добычи полезных ископаемых.

Одной из важнейших задач для коренных народов России становится движение от отстаивания исключительных прав на землю к соучастию в процессах подготовки и реализации проек-

тов освоения и добычи полезных ископаемых [20]. Основные проблемы в данной сфере заключаются в том, что:

- не определены и не структурированы должным образом формы участия коренных народов в процессах обсуждения и согласования условий реализации проектов;
- не институционализированы организации и структуры, уполномоченные представлять интересы коренных народов;
- не определен круг вопросов и сторон деятельности коренных народов, которые затрагиваются в процессах подготовки и осуществления проектов на территории их проживания;
- ощущается острый недостаток экспертов и специальных знаний в среде коренных народов – основной акцент в образовании на протяжении многих лет делался на подготовке специалистов в области культуры, среднего образования, медицины.

В России в рассматриваемой сфере – как и во многих других сферах управления и регулирования экономических процессов – происходит унификация условий земле- и недропользования. К сожалению, в этой ситуации экономические и социальные проблемы коренных народов теряют связь с землей и с проектами, реализуемыми на территории их проживания, и во все большей степени доминируют патерналистские подходы.

Ряд российских законов декларируют специальные права коренных народов в отношении использования возобновляемых природных ресурсов, формы компенсации за нанесенный ущерб. Также закрепляется и доступ к отдельным видам ресурсов для ведения традиционной хозяйственной деятельности представителей коренных народов. Но продекларированные в российском законодательстве права не в полной мере реализуются на практике – в силу отмеченных выше причин институционального характера, а также в силу слабости российского законодательства с точки зрения отражения в нем процедур разрешения конфликтных ситуаций.

4.2. Зарубежный опыт учета интересов коренных народов в сфере недропользования

Разработка недр на территориях традиционного природопользования (ТПП) коренных малочисленных народов (КМН) Севера имеет свои особенности. В современных условиях во многих

странах законодательство, направленное на защиту интересов КМН, вносит существенные модификации в процедуры предоставления прав пользования недрами, сам процесс недропользования на ТТП коренных народов. В большинстве стран законодательство запрещает разработку ресурсов на землях традиционно природопользования без разрешения коренных народов. При этом часть рентных доходов, получаемых при разработке недр на ТТП, получают коренные народы.

Для России полезен опыт тех государств, где проживают КМН, ведущие сходный образ жизни с коренными народами, проживающими на территории нашей страны. Именно поэтому для нас интересен опыт регулирования таких вопросов в Канаде (Альберта, Юкон) и США (Аляска). В рамках данного материала особое внимание уделено опыту решения проблем взаимоотношений коренных народов и недропользователей.

Освоение нефтегазовых месторождений на землях расселения метисов в канадской провинции Альберта

Метисы являются одной из самых распространенных народностей, населяющих Канаду. Само понятие «метис» в переводе с французского означает «смешанный» и относится к потомкам коренных канадцев и европейцев. На более ранних этапах освоения Америки были и другие группы смешанных национальностей. Однако народности, произошедшие от смешения европейцев (в основном англичан и французов) с коренными канадцами, долгое время не признавались как самостоятельная этническая группа [47].

Судьбы таких индейцев-метисов в разных регионах страны сложились по-разному, но метисы Западной Канады сложились в народность. Они смогли создать собственную культуру.

Нефтяные и газовые компании начали добычу нефти и газа на землях, занимаемых метисами Альберты, в 1960 году. Права на разработку месторождений в то время выдавались без реального учета интересов метисов. В 1968 году они в судебном порядке стали оспаривать правомерность поступления налоговых доходов от добычи нефти и газа в бюджет провинции. Метисы считали, что имеют право на часть доходов от продажи прав на добычу нефти и газа, а также на часть роялти и других выплат за добычу, поступающих в бюджеты. В 1970 году началось судебное разби-

рательство, в результате которого правительство провинции Альберта приступило к переговорам о заключении с метисами экономического соглашения, одновременно обеспечивая работу добывающих компаний на их лицензионных участках.

В 1989 году правительством провинции и метисами было подписано соглашение, в соответствии с которым метисы получили в собственность 1875 квадратных миль земли. Эти земли были разбиты на 8 участков, каждый из которых располагался вокруг поселения метисов. Право собственности метисов распространялось лишь на поверхность земли, а права собственности на полезные ископаемые оставались за правительством провинции. Метисы получили право участвовать в управлении природными ресурсами, залегающими под их землями. Для реализации соглашения правительству провинции пришлось принять четыре закона. Приложением к одному из этих законов является соглашение между Министром Энергетики провинции и метисами (которое называется «Соглашение о совместном регулировании»), определяющее порядок выдачи прав на разведку и добычу нефти и газа на землях метисов.

В соответствии с данным Соглашением, добывающие компании, желающие приобрести у правительства Альберты лицензии на разработку ресурсов нефти и газа, обращаются к Министерству Энергетики с предложением объявить о выставлении на торги прав, в приобретении которых они заинтересованы. Такое действие называется «запрос об извещении о предстоящих торгах». Соглашением о совместном регулировании предусматривается, что такой запрос на извещение о торгах на право пользования недрами на землях метисов должен направляться в поселковый Комитет метисов, ведающий вопросами доступа к природным ресурсам. Комитет метисов обязан в полуторамесячный срок представить в Министерство Энергетики свой отказ или согласие на продажу прав.

В случае согласия на продажу прав, Комитет может одновременно предложить Министерству Энергетики выставить определенные условия, без соответствия которым добывающие компании не смогут приобрести такие права. Примерный перечень таких условий приведен в Соглашении о совместном регулировании. В нем отражаются вопросы защиты окружающей среды, социально-культурного развития, воздействия на условия землепользования, обеспечения занятости. Соглашение о совме-

стном регулировании позволяет метисам извлекать прямую финансовую выгоду от разработки недр, поскольку увязывает продажу прав с обязательством компании выплачивать дополнительные роялти в пользу Генерального совета поселков метисов или обеспечивать участие метисов в проекте по разработке данного участка недр.

При разработке недр на территориях метисов может быть потребовано выполнение следующих *дополнительных условий*.

- В обоснованных пределах, трудоустроить, обучить и предоставить возможности для частного предпринимательства жителям поселка на этапах строительства, эксплуатации и ликвидации объекта, расположенного на землях метисов.

- Обеспечить охрану окружающей среды с соблюдением стандартов, установленных правительством провинции, а в некоторых случаях и более жестких стандартов.

- Выплачивать Генеральному совету поселков метисов согласованное дополнительное роялти, ставка которого будет оговорена при последующем заключении с победителем торгов соглашения на освоение ресурсов недр.

- Обеспечить возможность для Генерального совета поселков метисов добиться путем переговоров долевого участия в проекте в размере до 25%.

- Использовать подъездные дороги по указанию властей поселка и построить новые дороги, которые будут оговорены в условиях аренды участка земли.

- Компенсировать поселку в полном объеме любой ущерб, нанесенный компанией-оператором. Объем ущерба относительно деловой древесины определяется лицензированным специалистом-оценщиком и утверждается властями поселка. При этом выбор такого специалиста-оценщика производится с обоюдного согласия сторон.

- Производить работы таким образом, чтобы не нарушать сложившийся социальный и культурный уклад жизни метисов.

- При выработке соглашения по освоению участка недр договариваться о взаимоприемлемых компенсациях в связи с нарушением поверхностного слоя земли.

- Выплачивать установленные правилами поселка сбор в качестве компенсации за нарушение поверхностного слоя.

- Учитывать особенности местной инфраструктуры и экономического развития.

По соглашению о совместном регулировании, ставка «дополнительного роялти», выплачиваемого метисам, не влияет на величину роялти, взимаемого в пользу провинции. Генеральный совет метисов – это орган, ведающий решением вопросов, являющихся общими для всех их поселков. Выплата роялти этому Совету позволяет перераспределить полученные средства между поселками, а не использовать их только в интересах того поселка, на территории которого осуществляется добыча.

Практика показала, что применение модифицированной системы выдачи прав на разработку нефтегазовых ресурсов сыграло важную положительную роль для процессов освоения недр в провинции Альберта и для учета интересов метисов.

Роль коренных народов Юкона в управлении природными ресурсами

В 1973 г. вожди коренных народов Юкона начали переговоры с Правительством Канады для достижения соглашения по вопросам земельных притязаний. Вожди высказали озабоченность, что земли и ресурсы территорий традиционного природопользования эксплуатируются некоренным населением. В то же время коренные общины страдали от социальных и экономических последствий, связанных с развитием добывающей промышленности. Основной целью переговоров стало создание таких условий, при которых коренные народы не были бы ни экономически, ни политически изолированы от участия в использовании земли и природных ресурсов на своих исконных территориях. После длительных переговоров с Правительством Канады и Правительством Юкона, Совет индейцев Юкона от имени коренных народов Юкона подписал Всеобщее Заключительное Соглашение [12].

В результате данного Соглашения коренные народы Юкона имеют право принимать законы местного значения, действующие на территории их проживания, в отношении:

- использования, управления, администрирования, контроля и защиты территорий проживания;

- использования, управления, администрирования и защиты природных ресурсов, находящихся во владении, под контролем или в ведении коренных народов Юкона;

- собирательства, охоты, звероловства или рыболовства, а также защиты рыбных ресурсов, живой природы и ее обитателей;

- планирования, зонирования и использования земли;
- контроля и предотвращения загрязнения окружающей среды и ее защиты.

Согласно условиям этого Соглашения, коренные народы Юкона совместно владеют 16 тыс. кв. милями территорий традиционного проживания. Такие территории подразделяются на Территории Категории «А», Территории Категории «Б» и Территории Безусловного права собственности. Земли коренных народов составляют около 9% от всей территории Юкона.

На 10 тыс. кв. милях Территорий Категории «А» коренные народы имеют полное право собственности на наземные и подземные ресурсы. Коренные народы Юкона имеют статус владения эквивалентный статусу безусловного права собственности на эти земли, а также безусловному праву собственности на недра, включая твердые полезные ископаемые, нефть и газ.

Оставшиеся 6 тыс. кв. миль относятся либо к категории «Б», либо к категории Безусловного права собственности. На землях категории «Б» коренные народы имеют право собственности на наземные ресурсы, но не владеют подземными ресурсами. Но они могут пользоваться некоторыми подземными ресурсами, включая глину и гравий, без выплаты налогов региональным властям.

Все налоги за добычу полезных ископаемых, включая нефть и газ, на территориях категории «А» должны выплачиваться соответствующему коренному народу Юкона. Таким же образом коренной народ Юкона имеет право взимать арендную плату при добыче полезных ископаемых за использование земель категории «Б» или земель Безусловного права собственности.

В процессе переговоров коренные народы Юкона выступили с предложением разработать такие процедуры и структуры, которые бы позволили увеличить роль коренных народов, их влияние на управление землями и природными ресурсами на территориях традиционного природопользования. Коренные народы выразили желание занять значительное и самостоятельное место в процессе землепользования. Им удалось только частично достичь желаемого.

Коренные народы Юкона имеют законодательные полномочия, необходимые для управления и контроля над землями своего проживания. Но их роль в отношении разработки и управления земельными и природными ресурсами на территории незаселенных земель сводится скорее к роли заинтересованной третьей стороны, чем к роли органа управления.

Корпорации коренных народов на Аляске как форма защиты долгосрочных экономических интересов КМН

В соответствии с федеральным законом США от 1971 г. по урегулированию земельных требований коренных жителей Аляски (АНКСА), аборигены получили права на земли в районах своих поселений, а также денежные компенсации в обмен на прекращение процессов территориальных претензий. Ресурсами недр стали владеть районные корпорации коренных жителей, а ресурсами поверхности – поселковые корпорации.

На Аляске был образован муниципальный округ Северный Склон Аляски. Его суммарные доходы в виде налогов на имущество нефтяных компаний составляют миллиарды долларов. С момента образования округа эскимосы получили разнообразные и высокие по качеству новые муниципальные службы, рабочие места и доходы. Они имеют политических лидеров, которые эффективно представляют их интересы в переговорах с руководством промышленных корпораций, региональной и федеральной властью, международными организациями по вопросам разработки недр, охраны окружающей среды, промысла китов и другим конфликтным вопросам.

В соответствии с федеральным законом об удовлетворении требований коренных жителей Аляски от 1971 г. (АНКСА) были учреждены районные (региональные) и деревенские (сельские) коммерческие корпорации, чтобы принимать и управлять передаваемыми по закону финансовыми средствами и землями. В период 1972–1974 гг. 12 региональных и около 200 сельских корпораций были зарегистрированы как коммерческие корпорации в соответствии с законами штата Аляска. Территории 12 районов определялись как исконные земли 12 общин коренных жителей, установленные в 1960-е годы. Каждый житель, имеющий хотя бы одну четверть эскимосской, индейской или алеутской крови, был включен в районную корпорацию, и ему было передано 100 акций корпорации. Всего первоначально было более 74 тыс. акционеров. Районным корпорациям были переданы все права на недра земель (на площади в 22 млн акров), переданных в собственность поселковых корпораций, и дополнительно в полную собственность 16 млн акров.

Конгресс США поставил перед корпорациями сложную задачу: повысить уровень жизни держателей акций. К 1974 году многие корпорации начали свою деятельность через совместные

предприятия в сотрудничестве с уже организованными фирмами. Корпорации обслуживали операции по разработке нефтяных месторождений, переработке морепродуктов, принимали участие в строительных работах, операциях с недвижимостью. Некоторые корпорации сделали упор на развитие традиционной хозяйственной деятельности, чтобы обеспечить держателей акций работой.

В течение первых двадцати лет своей деятельности районные корпорации были менее рентабельны, чем другие американские компании. При этом самые высокие доходы были получены от обслуживания операций по добыче нефти.

Хотя региональные корпорации были основаны как рентабельные компании, в соответствии с законами Аляски, каждая имела свои особенности. Деятельность некоторых корпораций строго регламентировалась законом об удовлетворении требований коренных жителей Аляски (АНКСА), другие корпорации руководствовались в своей деятельности национальными традициями и социальными задачами, которые поставили их акционеры.

Примером организации, обслуживающей операции по добыче нефти, может служить *региональная корпорация НЭНА Риджинал Корпорейшн*, которая была основана в 1971 году в соответствии с АНКСА. НЭНА владеет разнообразными ценными бумагами и долями в совместных предприятиях как в своем регионе, так и в других районах Аляски. Помимо участия в крупных на уровне штата проектах по разработке природных ресурсов, данная компания занимается обслуживанием процессов разработки нефтяных месторождений, производством продуктов питания, охраной промышленных объектов, буровыми работами. НЭНА вкладывает средства в местную экономику, а именно в продажу топлива, переработку морепродуктов и добычу полезных ископаемых.

Одно из подразделений НЭНА – НЭНА/Мэрриот – оказывает услуги по приготовлению пищи, уборке помещений и обслуживанию рабочих поселков на Аляске. НЭНА/Мэрриот – это совместное предприятие, созданное компаниями НЭНА Девелопмент Корпорейшн и Мэрриот Корпорейшн, крупнейшей компанией по приготовлению пищи. Созданная в 1976 году как НЭНА/Мэннингс, компания НЭНА/Мэрриот в середине 1990-х годов приготавливала более 8000 блюд в самых различных местах по всему штату. Компания НЭНА/Мэрриот, помимо обслуживания рабочих поселков и услуг по расквартированию, также оказывает своим клиентам услуги по уборке помещений, находящихся далеко от Анкориджа.

Что показывает опыт Аляски? Необходимо не только формирование норм и правил, регламентирующих взаимоотношения коренных народов и недропользователей (в данном случае на основе удовлетворения земельных исков коренных народов), но также требуется создание и организационных структур, обеспечивающих наиболее полную и последовательную их реализацию.

Корпорации коренных народов не только ориентированы на использование доходов от добычи минерально-сырьевых ресурсов, которые в виде налоговых поступлений остаются в ведении органов местного самоуправления, но также являются формой реализации широкой гаммы проектов, позволяющих получать дополнительные доходы от обслуживания процессов освоения природных ресурсов. Обслуживание рабочих поселков добывающих компаний приносит не только значительный дополнительный доход, но также и создает гарантированный рынок для реализации продукции, производимой КМН.

Важность формирования подобных корпораций также состоит в том, что они созданы на основе единых принципов, по единому образцу (но, в то же время, с учетом конкретной местной специфики). Место данных организационных структур ясно и понятно определено в рамках процесса взаимоотношений КМН и недропользователей. В тоже время корпорации выполнили и другую важную миссию – формирования слоя управленцев и специалистов из представителей КМН (в начальный период менеджеры были в основном не из числа КМН), а также получения акционерами из КМН навыков участия в деятельности предприятий.

Основные выводы

Анализ зарубежного опыта и его сопоставление с российским опытом приводит к выводу, что в России пока не удалось решить проблемы учета интересов коренных малочисленных народов (КМН) при пользовании недрами в соответствии с лучшей мировой практикой.

Проблемы правового регулирования отношений в области использования и охраны земель аборигенными народами в зарубежном законодательстве решаются в комплексе. В зарубежном законодательстве права коренных народов на землю не только признаны. Объем и содержание этих прав подробно определяется.

Права КМН на землю в российских законах и подзаконных актах определены декларативно, без учета, а порой и с игнорированием требований земельного и лесного законодательства. Если зарубежное законодательство о земельных правах аборигенных народов адекватно вписывается в общую систему права, то российское законодательство так не может быть оценено [30].

Российское законодательство проблему разногласий в земельной сфере между КМН и лицами других национальностей почти не затрагивает, а интересы общества и государства не считает необходимым учитывать в правовых нормах по проблемам КМН. Это одно из главных концептуальных отличий российского законодательства от зарубежного.

Учитывая позитивный и негативный опыт правового регулирования отношений в области использования и охраны земель КМН в зарубежных странах, можно не только создать свою правовую модель решения проблем КМН в соответствии с общемировыми тенденциями, но и избежать многих ошибок.

4.3. Этапы освоения месторождений и социально-экономические эффекты для коренных народов

Реализация проектов освоения определенных месторождений полезных ископаемых на ТТП часто оказывает решающее влияние на социально-экономическое развитие отдельных групп населения, включая представителей КМН. Динамика освоения нефтегазовых месторождений важна с точки зрения учета интересов коренных народов по следующим причинам и соображениям:

– общая политика взаимоотношений нефтегазового сектора и коренных народов должна формироваться на самых ранних стадиях освоения месторождений и провинций. При этом целесообразна и наиболее эффективна разработка общей стратегии освоения с проведением соответствующей экологической и этнологической экспертизы, разработка комплексных программ адаптации коренных народов;

– динамический характер освоения месторождений определяет выбор для различных этапов наиболее приемлемых и эффек-

тивных формы соучастия представителей коренных народов в процессах освоения недр;

- уровни рентных доходов нефтегазовых компаний, часть которых может быть направлена на финансирование социально-экономических программ развития и адаптации коренных народов, существенно различаются на разных этапах освоения нефтегазовых месторождений;

- на разных этапах разработки месторождений наблюдается различный уровень и характер влияния промышленного освоения на окружающую среду, на традиционное природопользование;

- коренным народам приходится вступать в отношения с разными типами компаний, в том числе заключая социально-экономические соглашения. Например, в конкретный период освоения могут преобладать крупные интегрированные или, наоборот, малые компании. Данные типы компаний отличаются по уровню финансового потенциала, по целям и задачам применительно к данной территории на определенном этапе освоения.

Потенциальные выгоды и издержки освоения недр для коренных народов на ТТП в существенной степени зависят от этапов освоения месторождений. На каждом этапе рациональная политика КМН должна учитывать состояние минерально-сырьевой базы, уровень доходов нефтегазовых компаний и соответствующим образом модифицироваться. Основные факторы, условия и особенности учета интересов аборигенов на различных этапах освоения месторождений углеводородного сырья представлены в табл. 14.

В процессе освоения нефтегазовых месторождений основные издержки экологического характера связаны с этапом инвестиций и максимальной добычи (зрелость). По мере падения уровня добычи на месторождениях экологические издержки сокращаются. Но значительно возрастают риски, связанные с неадекватными мероприятиями недропользователей в рамках ликвидационных работ.

Потенциальные выгоды и возможности для соучастия коренных народов в реализации проектов также существенно изменяются в процессе освоения недр. На этапе поисков и разведки возможности для получения выгоды существенно ограничены, также относительно невысоки и риски экологического характера.

**Особенности учета интересов коренных народов
на различных этапах освоения нефтегазовых месторождений**

Выгоды, издержки и возможности соучастия для КМН	Этап			
	Поисково-разведочный	Ранняя добыча	Зрелость	Падающая добыча
Основное влияние недропользователей на экологию	Геологоразведка, формирование элементов инфраструктуры	Освоение недр, сжигание попутного газа	Сжигание попутного газа	Ликвидационные работы, рекультивация земель
Экологические и социальные издержки	Относительно низкие	Высокие	Высокие	Снижение
Спрос на продукцию КМН	Низкий	Повышенный (инвестиции)	Высокий	Низкий
Потенциальные возможности для коренных народов:				
– соучастие в освоении недр	Растущие	Высокие	Высокие	Слабые
– оказание потребительских услуг	Низкие	Высокие	Высокие	Снижение
– занятость КМН	Низкие	Высокие	Снижение	Низкие
Потенциальные выгоды для КМН	Низкие	Рост	Высокие	Снижение
Политика региональных органов власти	Участие в программах адаптации и развития	Экологический мониторинг, обучение КМН	Экологический мониторинг и контроль	Экологический мониторинг и контроль
Приоритеты в политике КМН	Переговоры, экологический мониторинг, услуги для недропользователей	Мониторинг выполнения соглашений, соучастие в проектах	Претензии на часть рентных доходов, услуги для компаний	Экологический мониторинг, услуги для компаний
Формирование партнерских отношений:				
– КМН и государство	Экологический мониторинг, программы развития и адаптации	Экологический мониторинг, программы обучения для КМН	Экологический мониторинг	Экологический мониторинг
– КМН и недропользователи	Потребительские услуги, экономические соглашения	Производственные услуги	Производственные услуги	Потребительские услуги

По мере роста добычи увеличиваются потенциальные выгоды для коренных народов, связанные с соучастием в реализации проектов. Одновременно растет и экологическая нагрузка на районы традиционного природопользования. Рациональный подход связан с формированием условий для получения коренными народами адекватных выгод от освоения недр на ТТП (по крайней мере, соизмеримых с издержками экологического характера). Ключом к развитию событий в этом направлении является активное соучастие организаций и представителей коренных народов в процессах освоения недр.

4.4. Направления повышения социально-экономических эффектов от освоения недр для коренных народов

Одной из основных задач трансформации отношений коренных народов и недропользователей является минимизация социально-экономических издержек, возникающих при освоении недр, и максимизация потенциальных выгод, которые может принести данная деятельность. Анализ зарубежного и российского опыта свидетельствует о том, что повышение социально-экономических выгод освоения недр для коренных народов связано с рядом направлений. Данные направления могут рассматривать как основа для поэтапных изменений, нацеленных на более полный учет интересов КМН.

1. Развитие и расширение мероприятий в рамках экономических соглашений. Данное направление отражает наличие особых прав КМН на ресурсы дикой природы. Дополнительные затраты недропользователей, связанные с компенсацией за ограничение традиционного режима природопользования, могут фиксироваться в экономических соглашениях между бизнесом и коренными народами. Одной из сторон в таких соглашениях могут выступать и местные органы власти.

В современных условиях в России экономические соглашения с недропользователями ориентированы на обеспечение минимально приемлемого уровня жизни для коренных народов. В мировой практике значительная часть потенциальных выгод для КМН связана с заключением и реализацией соглашений о получении социальных и экономических выгод и преимуществ [25].

Данные соглашения имеют комплексный и многосторонний характер (в отличие, например, от узких экономических соглашений, реализуемых в ХМАО на территориях родовых угодий), охватывая вопросы соучастия коренных народов в проектах, включая предоставление услуг потребительского и производственного характера, что отражается в рамках следующих направлений.

2. Предоставление потребительских услуг. Под услугами потребительского характера подразумевается, прежде всего, реализация продукции традиционного хозяйства, в том числе работникам компаний, осуществляющих свою деятельность на территориях традиционного природопользования.

3. Предоставление производственных услуг 1-го типа. Данные услуги включают организацию и предоставление гостиничных услуг, уборку помещений, приготовление и доставку пищи для работников компаний-недропользователей (прежде всего в отдаленных районах и вахтовых поселках). Подобный опыт имеет место при освоении недр на территории Аляски, в канадской провинции Альберта.

4. Предоставление производственных услуг 2-го типа. Данные услуги включают участие организационных структур коренных народов в выполнении строительных программ при обустройстве месторождений. Следует отметить, что оказание потребительских и производственных услуг требует подготовки соответствующих кадров и формирования корпораций КМН.

5. Использование части налогов и рентных доходов напрямую на нужды КМН. Зарубежный и российский опыт свидетельствует о том, что данное направление может реализовываться в различных формах: часть налога на имущество, связанная с производственными активами добывающих компаний на ТТП; часть рентных доходов из региональных бюджетов; введение дополнительного роялти или налога на добычу.

С точки зрения отрицательных эффектов наиболее значимы для КМН являются экологические издержки. Реализация проектов в сфере недропользования часто ведет к загрязнению природной среды, нарушению природных комплексов, которые являются основой жизни коренного населения. Снижение поголовья оленей, объемов добычи охотопромысла и рыболовства приводят к падению доходов и росту безработицы среди КМН в районах традиционного природопользования.

При разработке недр существует комплекс технологических решений и мероприятий, который позволяет минимизировать отрицательное экологическое влияние проектов на природную среду. Реализация данных мероприятий связана со значительными капитальными и текущими затратами. Если недропользователь (обычно в рамках слабой системы государственного регулирования) существенно сокращает затраты на природоохранные мероприятия, то население данной территории, в том числе представители коренных народов несут значительные экологические издержки. При этом обеспечение выполнения жестких экологических норм требует и более высоких издержек, связанных с мониторингом и контролем экологической ситуации, применяемых технологий.

Место и роль рассматриваемых направлений во взаимосвязи с их влиянием на общие выгоды общества и на эффективность освоения месторождений с позиций недропользователей представлены на рис. 7.



Рис. 7. Потенциальные выгоды и издержки основных участников процессов недропользования на ТТП

4.5. Оценка сценариев институциональных изменений во взаимоотношениях коренных народов и недропользователей

На основе отмеченных направлений повышения социально-экономических выгод освоения недр на ТТП для коренных народов с учетом изменения экологических издержек был сформирован ряд сценариев. В обобщенном виде основные условия сценариев во взаимосвязи с изменением отдельных прав коренных народов представлены в табл. 15.

Таблица 15

**Структура выгод для КМН от реализации нефтяного проекта:
особенности рассматриваемых сценариев**

Правомочия и выгоды для КМН	Сценарии				
	1	2	3	4	5
Правомочия* КМН:					
– на ресурсы живой природы	Ср	В	В	В	В
– на ресурсы поверхности (земля)	Н	Ср	В	В	В
– на недра	Н	Н	Н	Н	Ср
Соучастие КМН в экологическом мониторинге	Н	Ср	Ср	В	В
Правомочия** КМН в рамках соглашений о получении выгод	И-1	И-2	И-2	И-2	И-3
Выгоды и издержки для КМН					
Затраты недропользователей на экологию	низкие	сред-ние	сред-ние	норма-тивные	норма-тивные
Экономические соглашения	да	да	да	да	да
Потребительские услуги КМН для недропользователей		да	да	да	да
Производственные услуги 1-го типа			да	да	да
Производственные услуги 2-го типа				да	да
Использование части налоговых доходов на нужды КМН					да

*Степень реализации основных правомочий в рамках прав собственности (низкая – Н, средняя – Ср, высокая – В).

**Правомочия коренных народов: И-1 – право заключать узкие экономические соглашения; И-2 – право заключать комплексные соглашения о получении социальных и экономических выгод и преимуществ; И-3 – право на часть доходов рентного характера.

Сценарий 1. Развитие и расширение мероприятий в рамках экономических соглашений. Низкие затраты недропользователей на экологию.

Дополнительные затраты в рамках экономических соглашений, направленных на компенсацию ограничений традиционного природопользования, не существенно влияет на показатели эффективности освоения нефтегазовых месторождений с позиций недропользователей. Поскольку данные издержки для недропользователей носят относительно стабильный характер, их влияние обратно пропорционально объему извлекаемых запасов разрабатываемых месторождений. В этом сценарии общий объем выгод для КМН от реализации проекта за весь период эксплуатации отрицателен, что определяется высоким уровнем экологических издержек (невысокие затраты недропользователей на природоохранные мероприятия) и низким уровнем выгод, получаемых коренными народами в рамках узких экономических соглашений. Данный сценарий во многом характеризует современное положение при освоении недр в районах традиционного природопользования: высокие экологические издержки и риски для коренных народов и природной среды, с одной стороны, а с другой – относительно небольшой уровень предоставляемых бизнесом компенсаций для КМН (рис. 8).

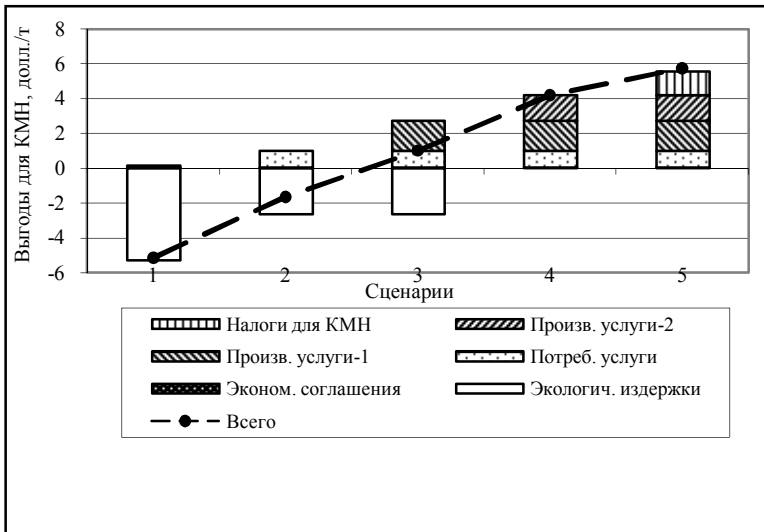


Рис. 8. Структура выгод для КМН за период реализации проекта

Сценарий 2. Предоставление потребительских услуг для недропользователей. Рост затрат недропользователей на природоохранные мероприятия.

В рамках данного сценария существенно растет объем услуг потребительского характера, предоставляемых КМН: увеличивается объем реализации продукции КМН работникам компаний, участвующим в осуществлении проекта. В случае предоставления данных услуг в составе выгод для КМН учитывается часть доходов нефтяников, которые идут на покупку потребительских товаров, производимых коренными народами.

В рамках данного сценария предусматривается увеличение (по сравнению со сценарием 1) затрат недропользователей на природоохранные мероприятия. Данные издержки компаний в более полной мере соответствуют задачам минимизации экологического воздействия на ТТП, но они еще не соответствуют требуемому уровню.

Рост затрат на экологические мероприятия должен быть сопряжен с ростом издержек, связанных с мониторингом и контролем процессов освоения недр. При этом представляется эффективным (с позиций социально-экономических выгод для всего общества) соучастие представителей коренных народов в мониторинге и контроле состояния окружающей среды, прежде всего, в районах реализации нефтегазовых проектов на ТТП.

Представляется важным наряду с оценкой проектов с точки зрения общества (федерального бюджета, социально-экономических выгод для регионов и коренных народов) проводить анализ эффективности и для недропользователей. Если проект по финансово-экономическим причинам будет отвергнут потенциальными инвесторами, то общество не получит потенциальных выгод и не понесет возможных социальных и экологических издержек. Объем обязательств нефтегазовых компаний в рамках узких экономических соглашений не является критичным для недропользователей с точки зрения общей эффективности проекта. Положение же с затратами на природоохранные мероприятия при реализации проектов может оказать существенное влияние на принятие решений об инвестировании. Повышенные издержки на экологию могут привести к тому, что часть проектов станет неэффективной с позиций недропользователей и не будет реализовываться.

В рамках слабой системы государственного регулирования в целом (характеризующейся, например, мягкими нормами и пра-

вилами в сфере экологии) в России реализовывались проекты, которые не были бы эффективными и, соответственно, реализуемыми при жесткой системе мониторинга и контроля за освоением недр со стороны государства. Важнейшим фактором формирования адекватной системы мониторинга и контроля за состоянием окружающей среды в зонах влияния проектов освоения недр должно стать активное соучастие коренных народов в этом процессе.

Предоставление потребительских услуг для компаний-недропользователей может существенно увеличить выгоды для КМН от проектов разработки недр. Но эти выгоды не могут в полной мере компенсировать высокие экологические издержки (рис. 8). К тому же при значительном воздействии на природную среду со стороны нефтегазовых компаний сужаются возможности КМН по предоставлению данных услуг, поскольку снижается природная продуктивность в зонах влияния промышленных проектов.

Сценарий 3. Предоставление производственных услуг 1-го типа.

В рамках данного сценария кроме предоставления потребительских услуг рассматривается оказание услуг производственного характера со стороны коренных народов для нефтегазовых компаний и их подрядчиков. Участие коренных народов в предоставлении рассматриваемых производственных услуг (обслуживание вахтовых поселков, приготовление пищи) является сбалансированным способом получения общих положительных выгод для КМН от реализации проектов: в данном случае не снижаются выгоды других жителей региона. В рамках этого сценария возможен существенный рост выгод от реализации проекта для КМН (рис. 8). Предоставление услуг 1-го типа может быть эффективным и с позиций компаний, поскольку возможно общее (относительно небольшое) снижение издержек, связанных с реализацией проекта при соответствующей организации предоставления данных услуг.

Сценарий 4. Предоставление производственных услуг 2-го типа. Рост затрат недропользователей на природоохранные мероприятия.

В данном сценарии рассматриваются производственные услуги 2-го типа: участие корпораций коренных народов в части

строительных программ на стадии освоения и обустройства месторождения. Следует отметить, что оказание потребительских и производственных услуг требует подготовки соответствующих кадров и формирования адекватных организационных структур. В рамках данного сценария затраты на природоохранные мероприятия принимаются на требуемом уровне, при котором минимизируется влияние освоения недр на экологию ТТП.

Данный сценарий является одним из наиболее благоприятных с точки зрения коренных народов: повышаются их выгоды от реализации проекта, минимизируются экологические издержки. При этом рассматриваемый сценарий имеет внутреннюю логику: чем выше степень участия КМН в проектах (вплоть до реализации части строительных программ на стадиях обустройства), тем ниже экологические издержки. Соучастие коренных народов в освоении недр позволяет:

- вести мониторинг процессов обустройства и разработки месторождений;
- контролировать выполнение экологических требований;
- способствовать строительству объектов (в соответствии с проектом освоения), определяющих уровень воздействия на окружающую среду.

Участие коренных народов в освоении недр в полной мере соответствует интересам государства как собственника недр. Адекватный мониторинг и контроль процессов освоения недр направлен на более полную реализацию прав собственности. Поэтому общие интересы государства и коренных народов должны стать основой для формирования партнерских отношений, в том числе при регулировании процессов освоения ресурсов недр, что направлено на повышение социально-экономических выгод для всего общества.

Значительная часть потенциальных выгод для КМН (прежде всего, их соучастие в реализации проектов) не связана с дополнительными затратами нефтегазовых компаний и их подрядчиков. Предоставление потребительских и производственных услуг со стороны КМН (в отдаленных районах со слабо развитой инфраструктурой) будет снижать общие затраты на реализацию проектов. Таким образом, участие КМН в предоставлении услуг (в том числе по экологическому мониторингу и контролю) будет вести к росту выгод для общества. Данное обстоятельство является важным аргументом в пользу практической реализации в России рас-

смаатриваемых сценариев учета интересов коренных народов, их соучастия в процессах освоения недр, в мониторинге и контроле экологического состояния при разработке месторождений полезных ископаемых.

Сценарий 5. Использование части налоговых доходов от добычи ресурсов недр напрямую на нужды КМН.

Данный сценарий может реализовываться в различных формах.

– Часть налога на имущество (связанная с производственными активами на рассматриваемом месторождении) используется для нужд коренных народов. Практическая реализация данного подхода находится в сфере компетенции региональных органов власти: налог на имущество в современных российских условиях имеет региональный статус. Такой подход применим на практике для отдельных проектов освоения недр. В случае положительных результатов данный опыт может получить более широкое распространение для проектов освоения недр на ГТП.

– Часть рентных доходов из региональных бюджетов. В этом случае увеличивается общий уровень выгод для аборигенов за счет части доходов от добычи сырья, получаемых бюджетами регионов. Данное направление может принести значительные выгоды для КМН в том случае, если существенную часть рентных доходов от добычи полезных ископаемых получают бюджеты регионального уровня.

– Отмеченный выше подход может не всегда приветствоваться населением, проживающим в рассматриваемом субъекте Федерации, поскольку сокращает выгоды (пусть и незначительно) основной части населения. Поэтому более предпочтителен (хотя и труднее реализуем на практике) подход, применяемый в канадской провинции Альберта при освоении недр на землях метисов, где взимается дополнительное роялти, увеличивающее общую налоговую нагрузку на нефтегазовые компании. Недропользователи выплачивают аборигенам дополнительное роялти, не снижая при этом уровень налоговых поступлений в бюджеты.

В рамках данного сценария коренные народы реализуют не только особые права на поверхность земли, но и определенные правомочия на участок недр (при рассмотрении прав собственности как набора правомочий), поскольку они напрямую получают доходы рентного характера от разработки данного месторождения.

В рассмотренных сценариях при соответствующих институциональных изменениях налоговые доходы федерального бюджета практически не изменяются. При этом значителен рост социально-экономических выгод для нефтегазовых регионов, прежде всего, за счет снижения экологических издержек. Эффективность проектов для нефтегазовых компаний при реализации ряда направлений снижается. Но в рамках принятых гипотез внутренняя норма рентабельности остается на приемлемом уровне, поэтому недропользователи заинтересованы инвестировать в проекты и при реализации рассматриваемых мер, направленных на более полный учет интересов коренных народов при освоении недр.

На основе представленного выше анализа можно сделать следующие *выводы*. Одной из основ для перехода от патернализма к партнерским отношениям является соучастие коренных народов в проектах освоения недр, включая предоставление услуг потребительского и производственного характера для компаний-недропользователей и их подрядчиков. При этом необходима активная позиция организаций коренных народов в вопросах защиты своих интересов, что является предпосылкой трансформации особых прав аборигенов на территориях традиционного природопользования в реальные социально-экономические выгоды на основе развития различных форм соучастия в реализации проектов освоения недр.

Рассмотренные направления и сценарии показывают возможную динамику процесса перехода к более полному учету интересов аборигенов при реализации проектов в сфере недропользования на территориях их традиционного природопользования: от узких экономических соглашений к соучастию в реализации проектов. Отмеченная динамика должна быть сопряжена с формированием специальных организационных структур, включая корпорации коренных народов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1) Современная эволюция коренных малочисленных народов Севера основывается на сочетании элементов традиционности и инновационности. Это обуславливает необходимость использования институционально-эволюционного подхода при исследовании проблем устойчивого развития КМНС.

Данный подход позволяет выявить место неформальных правил в жизнедеятельности КМНС и показать особенности становления формальных правил.

Принятые в настоящее время многочисленные законодательные акты (формальные правила) федерального и регионального уровня, имеющие прямое или косвенное отношение к КМНС, носят во многом декларативный характер из-за отсутствия действенных механизмов их реализации.

Разработка таких механизмов является настоятельной теоретической и практической задачей, решение которой должно учитывать эволюцию форм собственности отраслей традиционного хозяйствования и причины натурализации традиционного уклада КМНС.

2) Многие научные проблемы, связанные с разработкой критериев оценок и показателей устойчивого развития общества, а особенно малочисленных народов Севера, остаются нерешенными и по сей день по различным причинам: сложности учета социально-демографической ситуации; проблемных вопросов выбора стратегических подходов, приемлемых для развития этнических территорий и организации диалога культур; широкого спектра экологических проблем и множества других нерешенных вопросов.

Сегодня нет недостатка в статистическом материале, характеризующем экономические, политические и культурные процессы на Севере России. Однако статистика отвечает лишь на вопрос о том, как именно протекают процессы, оставляя в стороне вопросы о том, что представляют собой эти процессы, и почему они протекают так, а не иначе. Но, не ответив на них, невозможно проводить сколько-нибудь последовательную и осмысленную политику, невозможно видеть перспективы устойчивого развития КМНС.

В работе предлагается использовать в качестве индикаторов социально-экономического положения малочисленных народов Севера их состояние в рамках ареалов проживания. Это сельские администрации с подчиненными им населенными пунктами, а также отдельные сельские поселения. Ареалы проживания представляют собой территории с высоким удельным весом компактно и дисперсно расселенных северных этносов, занимающихся, как правило, традиционной деятельностью.

3) Основное противоречие широкомасштабного освоения природных ресурсов Севера и жизненного уклада населяющих эти территории коренных малочисленных народов связано с присвоением возобновляемых природных ресурсов.

Отрицательным последствием освоения природных ресурсов является социально-экономический ущерб, наносимый природной среде и проживающему здесь коренному населению. Дисперсное, разбросанное на большой площади размещение месторождений нефти и газа, а также наличие разветвленной сети трубопроводов и транспортных коммуникаций приводят к широкому охвату территории при разработке этих ресурсов. Кроме отторжения земельных угодий, в таких районах происходит загрязнение водных ресурсов и атмосферы, т.е. наносится ущерб всему комплексу традиционных отраслей.

Экономическими последствиями внедрения промышленности в районы традиционного природопользования являются сокращение сырьевой базы и снижение объемов производства в промысловых отраслях, что вызывает, в свою очередь, снижение численности занятых среди коренного населения, приводит к скрытой и явной безработице. В связи с этим представители КМНС выдвигают справедливые требования по возмещению причиненного ущерба при разработке природных ресурсов в ареалах их исконного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

4) Мировой опыт свидетельствует о том, что разработка недр на ТТП связана с выполнением бизнесом дополнительных условий, оказывающих значительное влияние на процессы формирования и распределения социально-экономических выгод. В ряде стран коренные народы, используя механизмы внесения дополнительных требований при выдаче лицензий на право пользования недрами, получают существенные социально-экономические эффекты. В качестве механизмов перераспределения выгод в пользу КМН могут выступать: долевое участие в проектах освоения недр, гарантии обеспечения занятости, более жесткие экологические требования, получение части доходов рентного характера, генерируемых при разработке недр на ТТП. В России в современных условиях коренные народы не обладают правами аналогичными зарубежным.

Одна из трудностей использования зарубежного опыта заключается в том, что в отличие от аборигенов Аляски, некоторых канадских провинций и территорий, составляющих во многих административных единицах большинство, коренные народы России часто образуют лишь малую часть населения соответствующих административных единиц. Выход состоит не в применении универсальных подходов, а в поиске нестандартных решений. При этом особенно важно, чтобы коренные на-

роды были непосредственными участниками всех процессов на территориях их проживания – от постановки целей и задач до формирования программ социально-экономического развития и их реализации.

Перспективы развития норм и правил, регулирующих реализацию проектов в сфере недропользования с учетом интересов коренных народов, связаны с развитием институциональной среды, с использованием зарубежного опыта при решении данных проблем. Развитие институциональных условий должно быть направлено на:

- повышение жесткости норм и правил в вопросах охраны окружающей среды;
- заключение и реализацию комплексных соглашений о получении социальных и экономических выгод и преимуществ для коренных народов;
- формирование условий, стимулирующих предоставление коренными народами для нужд недропользователей услуг потребительского и производственного характера, что является формами соучастия аборигенов в проектах освоения недр.

5) С точки зрения учета интересов КМН в современных условиях в России в сфере недропользования имеют место как отрицательные, так и положительные примеры (Приложение 5). К сожалению, положительных примеров не так много, как хотелось бы. Развитие государственной системы мониторинга и контроля процессов освоения недр (включая вопросы повышения требований по утилизации попутного нефтяного газа) пока не создало предпосылок для более полного учета интересов коренных народов Севера. В России вплоть до настоящего времени слабо развиты механизмы и способы соучастия коренных народов в реализации проектов освоения недр. Почему имеет место такое положение дел? Это связано с рядом обстоятельств:

- упрощение норм и правил, структурирующих формы взаимодействия власти, бизнеса и коренных народов;
- в целом низкий образовательный уровень представителей коренных народов – необходима реализация специальных образовательных программ;
- слабый учет экологических рисков и издержек, которые наиболее ощутимы на уровне регионов и с позиций аборигенов;
- наличие мягких институциональных условий в вопросах пользования недрами; характерным примером является то, что государство относительно недавно стало уделять внимание проблемам утилизации попутного нефтяного газа – одного из наиболее значимых факторов загрязнения окружающей среды в районах добычи нефти в целом и на ТТП, в частности.

ЛИТЕРАТУРА

1. **База данных** показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/

2. **Богоявленский Д.** Последние данные о численности народов Севера [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html>

3. **Гулдин Г.** План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина. – Второй отчет о проведении независимого мониторинга. Сахалин Энерджи, Cross-Cultural Consulting Services, 2007. – 48 с.

4. **Гулдин Г., Капкаун О., Коньков А.** План содействия развитию коренных малочисленных народов севера Сахалина. Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд. – Отчет о финальной оценке реализации плана. 2010. – 41 с.

5. **Декларация** Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Справочное руководство для бизнеса. Предварительный проект 10 декабря 2012 г. 113 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/UNDRIP_RU.pdf

6. **Департамент** природных ресурсов и несырьевого сектора экономики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2013. – URL: ugrales.ru/?q=node/946.

7. **Добровольные** руководящие принципы АГУЭЙ-ГУ проведения оценок культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации проектов в местах расположения святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых коренными и местными общинами. Приложение к Решению КС VII/16 [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.ruschm.ru/part/?pid=127> http://www.ruschm.ru/files/part/7771_konakwe.doc

8. **Доклад** Российской Федерации о выполнении положений международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. М. 2012. 112 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.minregion.ru/uploads/attachment/documents/260613/250613_doklad.doc

9. **Истомин К.** Оленеводы Республики Коми и нефтедобыча: точки взаимодействия и конфликта // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2002. № 11–12. – С. 100–106.

10. **Калугина З.И., Соболева С.В., Тапилина В.С.** Малочисленные народы Сибири: изгой XXI века? // Регион: экономика и социология. 2006. № 2. – С. 200–216.

11. **Коренные** народы и промышленные компании: лучшие практики сотрудничества в Российской Федерации. М. 2012. 56 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.simdp.ru/uploads/files/Text_ru.pdf

12. **Коренные** народы Канады. Нефть и закон: сборник законодательных актов Территории Юкон. – М.: Слово и дело, 2002. – 266 с.

13. **Крюков В.А., Бушуев В.В., Саенко В.В., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шафраник Ю.К., Шмат В.В.** Нефтяная промышленность России – сценарии сбалансированного развития / Ин-т энергетич. стратегии. – М.: ИАЦ Энергия, 2010. – 159 с.

14. **Крюков В.А., Севастьянова А.Е., Токарев А.Н., Шмат В.В.** Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики / ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2002. – 168 с.

15. **Крюков В.А., Силкин В.Ю., Токарев А.Н., Шмат В.В.** Как потушить факелы на российских нефтепромыслах: институциональный анализ условий комплексного использования углеводородов (на примере попутного нефтяного газа) / отв. ред. В.В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2008. – 340 с.

16. **Крюков В.А., Токарев А.Н.** Институциональные рамки обеспечения долгосрочных экономических интересов коренных малочисленных народов Севера при реализации проектов в сфере недропользования // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 2. – С. 206–228.

17. **Крюков В.А., Токарев А.Н.** Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценки). – Новосибирск. Науча-центр, 2007. – 588 с.

18. **Крюков В.А., Токарев А.Н.** Учет интересов коренных малочисленных народов при принятии решений в сфере недропользования. – Серия: Библиотека коренных народов Севера. Выпуск № 10. – М., 2005. – 172 с.

19. **Лажнецов В.Н.** Актуальные проблемы Севера (теория и рекомендации) // «Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета». 2008. №2 – С. 67–78 [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://koet.syktsu.ru/vestnik/2008/2008-2/6/6.htm>

20. **Максимов А.А.** Права коренных народов Севера на землю и природные ресурсы: эффективное использование и совместное управление. – Серия: Библиотека коренных народов Севера. Выпуск № 3. М., 2005. – 89 с.

21. **Материалы** совещания по ратификации РФ Конвенции МОТ N 169 27 мая 1993 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.businesspravo.ru/docum/documshow_documid_38024.html

22. **Материалы** Центра содействия коренным малочисленным народам Севера [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.csipn.ru/publications/2013-02-25-09-14-00/maps#.UudYDtr-pEh>

23. **Мурашко О.А.** Экологический со-менеджмент ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных малочисленных народов. – М., 2009.

24. **О демографических** и социально-экономических характеристиках населения отдельных национальностей Российской Федерации (по итогам Всероссийской переписи населения 2010 года). [Электронный ресурс] – Режим доступа http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

25. **Обзор** законов и нормативных актов Арктических стран по защите прав коренных народов. Соглашения и Резолюции. / Сост. Суляндзига Р.В. – Серия: Библиотека коренных народов Севера. Выпуск № 8. М., 2005. – 155 с.

26. **Операционная** Политика Всемирного Банка 4.10 «Коренные народы» (ОП ВБ 4.10) [Электронный ресурс] – Режим доступа http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP410_Russian.pdf

27. **От патернализма** к партнерству (строительство новых отношений народов Севера и государства) / Отв. ред. А.Н. Пилясов. – Магадан: СВКНИИ ДВО РАН, 1998. – 198 с.

28. **Отчет** об устойчивом развитии. 2012. – Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд, 2013. – 128 с.

29. **Оценка** численности населения и среднегодовая численность населения по городам и районам Красноярского края на 1 января 2013 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.krasstat.gks.ru/>

30. **Павлов П.** Права коренных народов на земли: российская ретроспектива и международная перспектива // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2002. – № 11–12. – С. 35–53.

31. **Пилясов А.Н., Кулешов В.В., Селиверстов В.Е.** Арктическая политика в эпоху глобальной нестабильности: опыт и уроки для России // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 4 (80). – С. 61–94.

32. **Проект** схемы территориального планирования Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.taimyr24.ru/Documents/ter-plan/>

33. **Проект** схемы территориального планирования Эвенкийского муниципального района [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.evenkya.ru/power/documents/>

34. **Резолюция** VII съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Салехард, 28–29 марта 2013 года // Мир коренных народов. АКМНСС и ДВ РФ, 2013. – № 30. – С. 5–8.

35. **Рекомендации** VII съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Салехард, 28–29 марта 2013 г. // Мир коренных народов. – 2013. – № 30. – С. 9–20.

36. **Сахалин:** от противостояния к совместной работе // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2006. – № 20. – С. 40–44.

37. **Совместное** управление в Арктике: примеры Канады, Аляски и Скандинавских стран. – М., 2008. – 40 с.

38. **Статистика** Экспертно-консультативного совета по делам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при полномочном представителе Президента РФ в Сибирском федеральном округе [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.sibfo.ru/institutes/advisory-council/aboriginal-population-statistics.php>

39. **Территория** традиционного природопользования «Поппигай» [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://www.doopt.ru/?id=969>

40. **Фаузер В.В.** Теоретические и концептуальные подходы к развитию Севера России // «Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета». – 2008. – №4 – С. 90–120 [Электронный ресурс] – Режим доступа <http://koet.syktu.ru/vestnik/2008/2008-4/8/8.htm>

41. **Харючи С.Н.** Материалы VII съезда коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: жизнь, заботы и надежды наших народов // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2013. – № 29. – С. 3–21.

42. **Харючи С.Н.** Правовое обеспечение прав и гарантий коренных малочисленных народов Севера // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2003. – № 15. – С. 5–7.

43. **Черешнев В.А., Расторгуев В.Н.** Цивилизационные ресурсы устойчивого развития России: экологическая и социальная модернизация, долгосрочная северная стратегия // Северная стратегия России: экологическая безопасность и этнокультурная политика. Материалы VI Северного социально-экологического конгресса. – М., 2011. – С. 18–29.

44. **Шишацкий Н.Г.** Экономика Севера: перезагрузка // Судьба континента Сибирь: проблемы развития. Экспертный дискус : сб. ст. / под ред. В.С. Ефимова ; Сиб. федер. ун-т. – Красноярск : СФУ, 2012. – С. 35–40.

45. **Шишацкий Н.Г., Кирко В.И., Кеуш А.В.** Социально-экономические проблемы создания территорий традиционного природопользования // Арктика и Север. – 2012. – № 7. – С. 178–185.

46. **Штыров В.А.** Коренным малочисленным народам севера необходимы государственная поддержка и защита // Вести Совета Федерации. – 2013. – № 5. – С. 5–9.

47. **Keeping J.** Issuance of oil and gas rights to metis settlement lands in Alberta // A series of professional development seminars: Sustainable Development and the Energy Sector, Canadian Institute of Resources Law, The University of Calgary. Alberta, Canada, 2005.

48. **Kirko V.I., Keush A.V., Shyshatskiy N.G.** Problems of Modernization of the Economy of the Northern Territories = Проблемы модернизации экономики северных территорий // Журнал Сибирского федерального университета. Серия «Гуманитарные науки». – 2012. – Т. 5, № 9. – С. 1246–1251.

49. **Snow C., Jr.** The Wealth of Arctic Nations: Arctic Triangle Index. 2012 – 8 p.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1
Изменение численности
коренных малочисленных народов Севера
(по данным переписей населения)

№ п/п	Название народа	Численность (человек)			Прирост (%)		Среднегодовой прирост (%)	
		1989	2002	2010	1989– 2002	2002– 2010	1989– 2002	2002– 2010
1	Алеуты	644	540	482	-16,1	-10,7	-1,3	-1,4
2	Алаторцы (*)	...	(12)	0	
3	Вепсы	12142	8240	5936	-32,1	-28,0	-2,8	-4,0
4	Долганы	6571	7261	7885	10,5	8,6	0,7	1,0
5	Ительмены	2429	3180	3193	30,9	0,4	2,0	0,1
6	Камчадалы	...	2293	1927	...	-16,0	...	-2,2
7	Кереки		8	4	...	-50,0	...	-8,3
8	Кеты	1084	1494	1219	37,8	-18,4	2,4	-2,5
9	Коряки	8942	8743	7953	-2,2	-9,0	-0,2	-1,2
10	Кумандинцы	...	3114	2892	...	-7,1	...	-0,9
11	Манси	8266	11432	12269	38,3	7,3	2,4	0,9
12	Нанайцы	11883	12160	12003	2,3	-1,3	0,2	-0,2
13	Нганасаны	1262	834	862	-33,9	3,4	-3,0	0,4
14	Негидальцы	587	567	513	-3,4	-9,5	-0,3	-1,2
15	Ненцы	34190	41302	44640	20,8	8,1	1,4	1,0
16	Нивхи	4631	5162	4652	11,5	-9,9	0,8	-1,3
17	Уйльта [в 2002 Ульта (ороки)]	179	346	295	93,3	-14,7	4,9	-2,0
18	Орочи	883	686	596	-22,3	-13,1	-1,8	-1,7
19	Саами	1835	1991	1771	8,5	-11,0	0,6	-1,5
20	Селькупы	3564	4249	3649	19,2	-14,1	1,3	-1,9
21	Сойоты	...	2769	3608	...	30,3	...	3,4

№ п/п	Название народа	Численность (человек)			Прирост (%)		Среднегодовой прирост (%)	
		1989	2002	2010	1989– 2002	2002– 2010	1989– 2002	2002– 2010
22	Газы	...	276	274	...	–0,7	...	5,6
23	Теленгиты (*)	...	2399	3712	...	54,7	...	–0,1
24	Телеуты	...	2650	2643	...	–0,3	...	0,0
25	Тофалары	722	837	762	15,9	–9,0	1,1	–1,2
26	Тубалары (*)	...	1565	1965		25,6	...	2,9
27	Тувинцы-тоджинцы (*)	...	4442	1858	...	–58,2	...	–10,3
28	Удэгейцы	1902	1657	1496	–12,9	–9,7	–1,0	–1,3
29	Ульчи	3173	2913	2765	–8,2	–5,1	–0,6	–0,6
30	Ханты	22283	28678	30943	28,7	7,9	1,9	1,0
31	Челканцы (*)	...	855	1181	...	38,1	...	4,1
32	Чуванцы	1384	1087	1002	–21,5	–7,8	–1,7	–1,0
33	Чукчи	15107	15767	15908	4,4	0,9	0,3	0,1
34	Чулымцы	...	656	355	...	–45,9	...	–7,4
35	Шорцы	15745	13975	12888	–11,2	–7,8	–0,9	–1,0
36	Эвенки	29901	35527	38396	18,8	8,1	1,3	1,0
37	Эвены	17055	19071	21830	11,8	14,5	0,8	1,7
38	Энцы	198	237	227	19,7	–4,2	1,3	–0,5
39	Эскимосы	1704	1750	1738	2,7	–0,7	0,2	–0,1
40	Юкагиры	1112	1509	1603	35,7	6,2	2,2	0,8
	Все КМНС	209378	252222	257895	...	102,2		0,3
	Народы, учтенные в 1989 г.	209378	231195	237476	110,4	102,7	0,7	0,3

Источник: [2].

Приложение 2

Изменение численности коренных малочисленных народов Севера в целом по России и размещение КМН по территориям их преимущественного проживания (по данным переписей населения)

	Численность населения, человек		2010 г. в % к 2002 г.
	2002 г.	2010 г.	
АЛЕУТЫ	540	482	89,3
из них на территории			
Камчатского края	446	401	89,9
ВЕПСЫ	8240	5936	72
из них на территориях традиционного проживания КМН	7315	5215	71,3
Республики Карелия	4870	3423	70,3
Ленинградской области	2019	1380	68,4
Вологодская область	426	412	96,7
ДОЛГАНЫ	7261	7885	108,6
из них на территориях традиционного проживания КМН	7077	7716	109
Красноярского края	5805	5810	100,1
Республики Саха (Якутия)	1272	1906	149,8
ИТЕЛЬМЕНЫ	3180	3193	100,4
из них на территориях традиционного проживания КМН	2939	3007	102,3
Камчатского края	2296	2394	104,3
Магаданской области	643	613	95,3
КАМЧАДАЛЫ	2293	1927	84
из них на территории			
Камчатского края	1881	1551	82,5
КЕРЕКИ	8	4	50
из них на территории			
Чукотского автономного округа	3	1	33,3
КЕТЫ	1494	1219	81,6
из них на территории			
Красноярского края	1189	957	80,5
КОРЯКИ	8743	7953	91

	Численность населения, человек		2010 г. в % к 2002 г.
	2002 г.	2010 г.	
из них на территориях традиционного проживания КМН	8271	7609	92
Камчатского края	7328	6640	90,6
Магаданской области	888	900	101,4
Чукотского автономного округа	55	69	125,5
КУМАНДИНЦЫ	3114	2892	92,9
из них на территориях традиционного проживания КМН	2888	2688	93,1
Алтайского края	1663	1401	84,2
Республики Алтай	931	1062	114,1
Кемеровской области	294	225	76,5
МАНСИ	11432	12269	107,3
из них на территориях традиционного проживания КМН	10831	11873	109,6
Тюменской области	10561	11614	110
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	9894	10977	110,9
Свердловской области	259	251	96,9
Республики Коми	11	8	72,7
НАНАЙЦЫ	12160	12003	98,7
из них на территориях традиционного проживания КМН	11569	11540	99,7
Хабаровского края	10993	11009	100,1
Приморского края	417	383	91,8
Сахалинской области	159	148	93,1
НГАНАСАНЫ	834	862	103,4
из них на территории			
Красноярского края	811	807	99,5
НЕГИДАЛЬЦЫ	567	513	90,5
из них на территории:			
Хабаровского края	505	480	95
НЕНЦЫ	41302	44640	108,1
из них на территориях традиционного проживания КМН	39947	43366	108,6

	Численность населения, человек		2010 г. в % к 2002 г.
	2002 г.	2010 г.	
Ямало-Ненецкого автономного округа	26435	29772	112,6
Архангельской области	8326	8020	96,3
Ненецкого автономного округа	7754	7504	96,8
Красноярского края	3188	3633	114
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	1290	1438	111,5
Республики Коми	708	503	71
НИВХИ	5162	4652	90,1
из них на территориях традиционного проживания КМН	4902	4439	90,6
Хабаровского края	2452	2149	87,6
Сахалинской области	2450	2290	93,5
ОРОЧИ	686	596	86,9
из них на территории			
Хабаровского края	426	441	103,5
СААМЫ	1991	1771	89
из них на территории:			
Мурманской области	1769	1599	90,4
СЕЛЬКУПЫ	4249	3649	85,9
из них на территориях традиционного проживания КМН	4056	3527	87
Тюменской области	1857	2065	111,2
Ямало-Ненецкого автономного округа	1797	1988	110,6
Томской области	1787	1181	66,1
Красноярского края	412	281	68,2
СОЙОТЫ	2769	3608	130,3
из них на территории			
Республики Бурятия	2739	3579	130,7
ТАЗЫ	276	274	99,3
из них на территории			
Приморского края	256	253	98,8

	Численность населения, человек		2010 г. в % к 2002 г.
	2002 г.	2010 г.	
ТЕЛЕНГИТЫ	2399	3712	154,7
из них на территории			
Республики Алтай	2368	3648	154,1
ТЕЛЕУТЫ	2650	2643	99,7
из них на территории			
Кемеровской области	2534	2520	99,4
ТОФАЛАРЫ (ТОФА)	837	762	91
из них на территории			
Иркутской области	723	678	93,8
ТУБАЛАРЫ	1565	1965	125,6
из них на территории			
Республики Алтай	1533	1891	123,4
ТУВИНЦЫ-ТОДЖИНЦЫ	4442	1858	41,8
из них на территории			
Республики Тыва	4435	1856	41,8
УДЭГЕЙЦЫ	1657	1496	90,3
из них на территориях традиционного проживания КМН	1531	1413	92,3
Приморского края	918	793	86,4
Хабаровского края	613	620	101,1
УЙЛЬТА (ОРОКИ)	346	295	85,3
из них на территории			
Сахалинской области	298	259	86,9
УЛЬЧИ	2913	2765	94,9
из них на территории			
Хабаровского края	2718	2621	96,4
ХАНТЫ	28678	30943	107,9
из них на территориях традиционного проживания КМН	27655	30043	108,6
Тюменской области	26694	29277	109,7
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	17128	19068	111,3
Ямало-Ненецкого автономного	8760	9489	108,3

	Численность населения, человек		2010 г. в % к 2002 г.
	2002 г.	2010 г.	
округа			
Томской области	873	718	82,2
Республики Коми	88	48	54,5
ЧЕЛКАНЦЫ	855	1181	138,1
из них на территории			
Республики Алтай	830	1113	134,1
ЧУВАНЦЫ	1087	1002	92,2
из них на территориях традиционного проживания КМН	990	954	96,4
Чукотского автономного округа	951	897	94,3
Магаданской области	39	57	146,2
ЧУКЧИ	15767	15908	100,9
из них на территориях традиционного проживания КМН	14711	14938	101,5
Камчатский край	1487	1496	100,6
Чукотского автономного округа	12622	12772	101,2
Республики Саха (Якутии)	602	670	111,3
ЧУЛЫМЦЫ	656	355	54,1
из них на территориях традиционного проживания КМН	643	349	54,3
Томской области	484	204	42,1
Красноярского края	159	145	91,2
ШОРЦЫ	13975	12888	92,2
из них на территориях традиционного проживания КМН	12773	11909	93,2
Кемеровской области	11554	10672	92,4
Республики Хакасия	1078	1150	106,7
Республики Алтай	141	87	61,7
ЭВЕНКИ	35527	38396	108,1
из них на территориях традиционного проживания КМН	34610	37539	108,5
Республики Саха (Якутии)	18232	21008	115,2
Красноярского края	4632	4372	94,4

	Численность населения, человек		2010 г. в % к 2002 г.
	2002 г.	2010 г.	
Хабаровского края	4533	4654	102,7
Республики Бурятия	2334	2974	127,4
Амурской области	1501	1481	98,7
Забайкальского края	1492	1387	93
Иркутской области	1431	1272	88,9
Сахалинской области	243	209	86
Томской области	103	95	92,2
Тюменской области	109	87	79,8
ЭВЕНЫ (ЛАМУТЫ)	19071	21830	114,5
из них на территориях традиционного проживания КМН	18642	21545	115,6
Республики Саха (Якутии)	11657	15071	129,3
Магаданской области	2527	2635	104,3
Камчатского края	1779	1872	105,2
Чукотского автономного округа	1407	1392	98,9
Хабаровского края	1272	575	45,2
ЭНЦЫ	237	227	95,8
из них на территории			
Красноярского края	213	221	103,8
ЭСКИМОСЫ	1750	1738	99,3
из них на территориях традиционного проживания КМН	1553	1543	99,4
Чукотского автономного округа	1534	1529	99,7
Камчатского края	19	14	73,7
ЮКАГИРЫ	1509	1603	106,2
из них на территориях традиционного проживания КМН	1176	1352	115
Республики Саха (Якутии)	1097	1281	116,8
Магаданской области	79	71	89,9

Источник: [24].

Приложение 3

Сведения о численности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Сибирском федеральном округе (по итогам Всероссийской переписи населения 2002, 2010 гг.)

№ п/п		Общая численность населения (чел.)		Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (чел.)		Удельный вес КМНС в общей численности населения, %	
		2002	2010	2002	2010	2002	2010
1	Республика Алтай	202947	206168	5803	7801	2,86	3,78
	теленгиты			2368	3648	1,17	1,77
	тубалары			1533	1891	0,76	0,92
	кумандинцы			931	1062	0,46	0,52
	челканцы			830	1113	0,41	0,54
	шорцы			141	87	0,07	0,04
2	Республика Бурятия	981238	972021	5073	6553	0,52	0,67
	сойоты			2739	3579	0,28	0,37
	эвенки			2334	2974	0,24	0,31
3	Республика Тыва	305510	307930	4435	1856	1,45	0,60
	тувинцы-тоджинцы			4435	1856	1,45	0,60
4	Республика Хакасия	546072	532403	1078	1150	0,20	0,22
	шорцы			1078	1150	0,20	0,22
5	Алтайский край	2607426	2419755	1663	1401	0,06	0,06
	кумандинцы			1663	1401	0,06	0,06
6	Забайкальский край	1155346	1107107	1492	1387	0,13	0,13
	эвенки			1492	1387	0,13	0,13
7	Красноярский край	2966042	2828187	16399	16226	0,55	0,57
	долганы			5805	5810	0,20	0,21
	эвенки			4632	4372	0,16	0,15

№ п/п		Общая численность населения (чел.)		Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (чел.)		Удельный вес КМНС в общей численности населения, %	
		2002	2010	2002	2010	2002	2010
	ненцы			3178	3633	0,11	0,13
	кеты			1189	957	0,04	0,03
	нганасаны			811	807	0,03	0,03
	селькупы			412	281	0,01	0,01
	энцы			213	221	0,01	0,01
	чулымцы			159	145	0,01	0,01
8	Иркутская область	2581705	2428750	2154	1950	0,08	0,08
	эвенки			1431	1272	0,06	0,05
	тофалары			723	678	0,03	0,03
9	Кемеровская область	2899142	2763135	14382	13417	0,50	0,49
	шорцы			11554	10672	0,40	0,39
	телеуты			2534	2520	0,09	0,09
	кумандинцы			294	225	0,01	0,01
10	Томская область	1046039	1047394	3247	2198	0,31	0,21
	селькупы			1787	1181	0,17	0,11
	ханты			873	718	0,08	0,07
	чулымцы			484	204	0,05	0,02
	эвенки			103	95	0,01	0,01
	Сибирский федеральный округ	20063 тыс. чел.	19256 тыс. чел.	55736	53939	0,28	0,28
	Российская Федерация	145167 тыс. чел.	142857 тыс. чел.	252222	257895	0,17	0,18

Источник: [38].

Приложение 4

«Легенда» к карте «Горячих Точек» и потенциальных конфликтов между промышленными компаниями и коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока

№	Регион	Сектор	Проект/стадия разработки месторождения	Компания	Владелец/соинвестор	Народ/ община/ поселок
1	2	3	4	5	6	7
1.	Амурская область, Мазановский район, Тындинский район	Горно-рудный	Проект территориально-промышленного кластера.	Компания «Ариком» «Aricom Plc»	Peter Hambro Mining, Компания «ОборонИмпекс»	Эвенки с. Усть-Уркима с. Усть-Нюкжа
2.	Амурская область, Тындинский район	Нефтегазовый	Строительство участка «Могот-Тында» нефтепровода «Восточная Сибирь - Тихий Океан».	ОАО «Стройтрансгаз»	ОАО «АК «Транснефть»	Эвенки п. Могот
3.	Амурская область, Тындинский район	Горно-рудный	Разработка Куранахского месторождения.	Компания «Ариком» «Aricom Plc»	Peter Hambro Mining	Эвенки с. Усть-Уркима с. Усть-Нюкжа
4.	Бурятия, Баунтовский район	Горно-рудный	Разработка месторождения «Хиагда».	ОАО «Хиагда»	ОАО «ТВЭЛ»	Эвенки с. Россошино с. Романовка с. Монгой
5.	Бурятия, Северо-Байкальский район	Горно-рудный	Разработка Холоднинского месторождения.	ООО «ИнвестЕвроКомпани»	ООО «Корпорация "Металлы Восточной Сибири"»	Эвенки с. Уоян
6.	Бурятия, Окинский район	Горно-рудный (золото)	Разработка Сархойского рудного узла и Хужирской зоны.	ООО «Хужир Энтерпрайз»		Сойоты с. Хужир

1	2	3	4	5	6	7
7.	Бурятия, Муйский район, Баунтовский район	Энергетика	Проектирование строительства Мокского гидроузла.	ОАО «Гидро-ОГК»	ОАО «РАО ЕЭС»	Эвенки с. Россошино
8.	Иркутская область, Катангский район	Нефтегазовый	Разработка Верхнечонского месторождения.	ОАО «Верхне-чонскнефтега з» (ВЧНГ)	ОАО «ТНК-ВР», ОАО «Роснефть», ОАО «Восточно-Сибирская газовая компания»	Эвенки с. Ербогачен
9.	Иркутская область, Казачинско-Ленский район	Нефтегазовый	Разработка Ковыктинского месторождения.	ОАО «Восточно-Сибирская газовая компания»	ОАО «Газпром», ОАО «Русиа-Петролиум», ОАО «ТНК-ВР»	Эвенки д. Вершина Тутуры, Жигалово
10.	Иркутская область, Нижнеудинский район	Горно-рудный	Разработка Барбитай-Ийской площади.	ГМК «Норильский никель»	Интеррос	Тофалары с. Алыгджер
11.	Камчатский край, Тигильский район	Нефтегазовый	Разработка шельфа западной Камчатки.	ООО «Камчатнефтегаз»	ОАО «Роснефть», Южно-корейский консорциум (CNPC)	Ительмены с. Ковран с. Тигиль
12.	Камчатский край, Тигильский район	Нефтегазовый	Проведение сейсморазведочных работ на Сопочной лицензионной площади.	ЗАО «Ича-Геологоразведка»	Канадская компания СЕР, Южно-корейский консорциум (CNPC)	Ительмены с. Тигиль
13.	Камчатский край, Олюторский район (КАО)	Горно-рудный	Разработка месторождения россыпной платины ручья Ветвистый.	ЗАО «Корякгеолдобыча»	ЗАО «Ренова»	Коряки с. Тилички с. Хаилино с. Корф с. Вывенка
14.	Камчатский край, Быстринский район	Горно-рудный	Разработка Шанучского месторождения.	ЗАО НПК «Геотехнология»		Эвены с. Эссо с. Анавгай

15.	Камчатский край, Пенжинский район (КАО)	Горно-рудный	Разработка месторождение «Аметистовое».	ЗАО «Корягге-олдобыча»	ЗАО «Ренова»	Коряки, эвены с. Каменское
16.	Кемеровская область, Беловский район	Угольная промышленность	Разработка Уропского месторождения.	ООО «Разрез Черемшанский»		Телеуты с. Беково д. Верховская п. Октябрьский с Челухоево
17.	Кемеровская область, Таштагольский район	Горно-рудный	Разработка месторождения «Селезень».	ЗАО «Шалымская геолого-разведочная экспедиция»	ООО «Евразхолдинг»	Шорцы д. Усть-Майра
18.	Кемеровская область, Междуреченский район	Горно-рудный	Разработка Усинского месторождения.	ЗАО «Чексу.ВК»	Urals Energy Public Company Limited	Шорцы г. Междуреченск
19.	Кемеровская область, Гурьевский район	Горно-рудный	Разработка Каменушкинского месторождения.	ЗАО «Сибирский химический комбинат» (СХК)	Уральский горно-металлургический комбинат (УГМК)	Телеуты д. Шанда Гурьевск
20.	Кемеровская область, Междуреченский район, Новокузнецкий район	Угольная промышленность	Добыча угля.	ОАО «Южкузбассуголь»		Шорцы г. Осинники г. Новокузнецк г. Мыски г. Междуреченск
21.	Красноярский край, Богучанский район, Кежемский район	Энергетика	Достройка Богучанской ГЭС	ООО «Нижнебогучанская ГЭС»	ОАО «РАО ЕЭС», ОАО «ГидроОГК», ОАО «Русский алюминий»	Эвенки с. Богучаны
22.	Красноярский край, Северо-Енисейский район	Горно-рудный	Разработка Олимпиадинского месторождения.	ЗАО «Золотодобывающая компания «Полус»»	ОАО «Полус Золото», ООО «Интеррос»	Кеты с. Вельмо

1	2	3	4	5	6	7
23.	Красноярский край, Эвенкийский район	Энергетика	Проект строительства Эвенкийской (Туруханской) ГЭС.	ОАО «Гидро-ОГК»	ОАО «РАО ЕЭС»	Эвенки п. Тура
24.	Красноярский край, Таймырский (Долгано-Ненецкий) район	Горно-рудный	Разработка месторождений	ОАО «ГМК Норильский Никель»	ООО «Интеррос»	Долгане, ненцы, нганасане Район Норильска
25.	Красноярский край, Эвенкийский район	Нефтегазовый	Разработка Куюмбинского месторождения	ООО «Славнефть-Красноярскнефтегаз»	Газпром, Роснефть	Эвенки с. Куюмба
26.	Магаданская область, Омсукчанский район	Горно-рудный	Разработка Наталкинского месторождения.	ОАО «Рудник им. Матросова»	ОАО «Полюс Золото»	Эвенки с. Оротук
27.	Магаданская область, Северо-Эвенский район	Горно-рудный	Разработка месторождения «Сопка Кварцевая».	ООО «Рудник Кварцевый»	СП концерна «Арбат» и Уральского горно-металлургического комбината (УГМК)	Эвенки с. Гарманда с. Гижига с. Тополовка п. Эвенск
28.	Мурманская область, Ловозерский район	Горно-рудный	Разработка месторождений	СП «Федоров Ресурсес»	ОАО Пана, «Баррик Голд», Канада	Саами с. Ловозеро
29.	Мурманская область	Нефтегазовый	Строительство терминала по обработке газа Штокмановского месторождения.	ОАО «Газпром»	ОАО «Газпром», Total, Франция, Statoil Hydro, Норвегия	Саами с. Терибека
30.	Ненецкий Автономный Округ	Нефтегазовый	Разработка Харьгинского месторождения.		Total, Франция Statoil Hydro, Норвегия Ненецкая нефтяная компания	Ненцы

31.	Ненецкий Автономный Округ	Горно-рудный (никель, медь и ДР-)	Разработка месторождений района реки Бугровка. Начальный этап.		ОАО «ГМК Норильский никель»	Ненцы (Тиманская тундра)
32.	Ненецкий Автономный Округ	Нефтегазовый	Строительство трубопровода «Харьяга - Южное Хыльчую».		ОАО «ЛУКОЙЛ»	Ненцы, коми-ижемцы (Большеземельская тундра) пос. Черная
33.	Ненецкий Автономный Округ	Нефтегазовый	Разработка Осоевского месторождения.		ОАО «Роснефть»	Ненцы с. Каратайка пос. Черная
34.	Приморский край, Пожарский район	Лесодобывающая промышленность	Угроза промышленных рубок в среднем и верхнем бассейне реки Бикин.			Удэгейцы, нанайцы с. Красный Яр
35.	Приморский край, Тернейский район	Лесодобывающая промышленность	Рубка леса в бассейне реки Самарга.	ОАО «Тернейлес»	Сумитомо Корп. (Япония)	Удэгейцы с. Агзу
36.	Республика Алтай, Чемальский район	Энергетика	Строительство Алтайской ГЭС.	ОАО «Горно-Алтайская ГЭС»	ООО «ГидроЭнергоКомплекс»	Кумандинцы с. Чемал с. Анос с. Аскал
37.	Республика Алтай, Кош-Агачский район	Нефтегазовый	Планы строительства газопроводной системы «Алтай-Китай»	ОАО «Гипроспецгаз»	ОАО «Газпром»	Теленгиты с. Джатор с. Бельтир с. Кош-Агач
38.	Республика Тува, Тоджинский район	Горно-рудный	Разработка месторождений Тардан, Копыловское и Копто.	Компания «Тардан-голд»	Central Asia Gold СAG	Тувинцы-тоджинцы

1	2	3	4	5	6	7
39.	Республика Тува, Тоджинский район	Горно-рудный	Разработка Ак-Сугского месторождения.	ГМК «Норильский Никель»		Тувинцы-тоджинцы
40.	Республика Тува, Тоджинский район	Горно-рудный	Разработка Кызыл-Таштыгского месторождения.	Компания «Лунсин»		Тувинцы-тоджинцы
41.	Республика Коми, Ижемский район	Горно-рудный	Строительство глиноземного завода.	ОАО «РУСАЛ»	ОАО «СУАЛ»	Коми-ижемцы п. Керки
42.	Сахалинская область, Охинский район, Ногликский район	Нефтегазовый	Проект «Сахалин-1».	Компания «Эксон Нефтегаз Лимитед», США	ОАО «Роснефть», ONGC, Индия СО-DECO, Япония	Нивхи, эвенки п. Ноглики, п. Вал
43.	Сахалинская область, Ногликский район, Охинский район	Нефтегазовый	Проект «Сахалин-2».	Компания Royal Dutch Shell, Нидерланды, Англия	ОАО «Газпром», Mitsui, Япония Mitsubishi, Япония	Нивхи, эвенки п. Ноглики
44.	Томская область, Парабельский район	Нефтегазовый	Разработка месторождений Парабельского района.		ОАО «Газпром нефть»	Селькупы д. Талиновка
45.	Томская область, Александровский район	Нефтегазовый	Разработка Советского месторождения.		ОАО «Газпром нефть»	Селькупы, ханты д. Ларино с. Лукашин Яр с. Назино с. Новоникольское
46.	Тюменская область, Уватский район	Нефтегазовый	Разработка Кальчинского, Северо-Демьянского, Иртышского, Чирпского и Лигиярского участков.	ОАО «Тюменьнефтегаз»	ОАО «ГНК-ВР»	Ненцы, ханты, селькупы, манси с. Уват с. Демьянское с. Красный Яр
47.	Хабаровский край, Охотский район	Горно-рудный	Разработка Юрьевского месторождения.	ОАО «Охотская горно-геологическая компания»	ОАО «Полиметалл»	Эвены с. Арка

48.	Хабаровский край, Тугуро-Чумиканский район	Горно-рудный	Разработка Кустакского участка.	ЗАО «Кун-Манье»	Российско-британское СП Amur Minerals	Эвенки, эвены, негидальцы п. Тугур с. Чумикан с. Тором с. Удское
49.	Ханты-Мансийский АО, Нижневартовский район	Нефтегазовый	Разработка месторождений: Северо-Варьеганское, Бахилловское, Северо-Хохряковское, Верхне-Колик-Еганское.	ОАО «Варьеганнефтегаз»	ОАО «ТНК-ВР»	Ханты п. Аган с. Варьеган д. Чехломей
50.	ХМАО, Нижневартовский район	Нефтегазовый	Разработка Самотлорского месторождение.	ОАО «Самотлорнефтегаз»	ОАО «ТНК-ВР»	Ханты п. Аган с. Варьеган
51.	ХМАО, Нижневартовский район	Нефтегазовый	Разработка Узунского месторождения.	ОАО «Корпорация Югра-нефть»	ОАО «ТНК-ВР»	Ханты п. Аган с. Варьеган д. Чехломей
52.	ХМАО, Сургутский район	Нефтегазовый	Разработка Русского, Ермаковского, Хохловского, Ендырского участков и Полуньянского месторождений.	ОАО «Тюменьнефтегаз»	ОАО «ТНК-ВР»	Ханты с. Рускинская д. Каюкова д. Тайлакова д. Таурова д. Тром-Аган
53.	ХМАО, Нефтеюганский район	Нефтегазовый	Разработка Мало-Балыкского месторождения.	ООО «Юганскнефтегаз»	ОАО «Роснефть»	Ненцы, ханты с. Лемпино п. Аган с. Варьеганский
54.	Читинская область, Газимуро-Заводской район	Горно-рудный	Разработка месторождения «Быстринское».	ООО «ГРК Быстринское»	ГМК «Норильский никель»	Эвенки с. Газимурский Завод
55.	Читинская область, Красночикоийский район	Горно-рудный	Разработка месторождения «Горное».	ОАО «Техснабэкспорт»		Эвенки с. Красный Чикой

1	2	3	4	5	6	7
56.	Чукотский Автономный Округ, Анадырский район	Нефтегазовый	Разработка Лагунного, Телекайского, Западно-Озерного месторождений. 130 километров к юго-западу от города Анадырь	ОАО «Сибнефть-Чукотка»	ОАО «Газпром»	Чукчи, чуванцы О. Молчаливый
57.	Якутия, Алданский район, Нерюнгринский район	Гидроэнергетика	Проект строительства каскадов ГЭС.	ОАО «ГидроОГК»	ОАО «РАО ЕЭС»	Эвенки п. Туой Хая п. Иенгра
58.	Якутия, Алданский район	Горнорудный	Разработка Эльконского месторождения.	ГК «Росатом»	ГК «Росатом»	Эвенки, эвены
59.	Якутия, Алданский район, Олекминский район, Нерюнгринский район	Нефтегазовый	Строительство нефтепровода «ВСТО».	ОАО «Транснефть»	ОАО «Транснефть»	Эвенки, эвены с. Тяня с. Иенгра
60.	Якутия, Анабарский район	Горнорудный	Промышленное освоение.	ОАО «АЛРОСА»	ОАО «АЛРОСА»	Долгане, эвенки, эвены пос. Саскылах
61.	Якутия, Жиганский район	Горнорудный	Промышленное освоение.	ОАО «АЛРОСА»	ОАО «АЛРОСА»	Эвенки пос. Жиганск
62.	Якутия, Усть-Янский район, Верхоянский район	Горнорудный	Разработка месторождения «Кючюс».	ОАО «Полюс золото»	ОАО «Полюс золото»	Эвены
63.	Якутия, Ленский район	Нефтегазовый	Разработка Талаканского месторождения.	ОАО «Сургутнефтегаз»		Эвенки
64.	Ямало-Ненецкий АО, Надымский район	Нефтегазовый	Разработка восточного купола Северо-Уренгойского месторождения.	ООО «Уренгойгазпром»	ОАО «Роснефть»	Ненцы, ханты, манси, селькупы Новый Уренгой

65.	ЯНАО, Красноселькупский район	Нефтегазовый	Разработка Южно-Русского месторождения.	ОАО «Уренгой-нефтегазгеология»	ОАО «Газпром», ОАО «Севернефтегазпром»	Селькупы с. Красноселькуп
66.	ЯНАО, Тазовский район	Нефтегазовый	Разработка Находкинского месторождения.	ООО «ЛУ-КОЙЛ-Западная Сибирь»	ОАО «ЛУКОЙЛ»	Ненцы п. Находка п. Гыда д. Матной-сале д. Юрибей
67.	ЯНАО, Тазовский район	Нефтегазовый	Разработка Пякихинского месторождения.	ООО «ЛУ-КОЙЛ-Западная Сибирь»	ОАО «ЛУКОЙЛ»	Ненцы п. Тазовский
68.	ЯНАО, Тазовский район	Нефтегазовый	Разработка Тазовского месторождения.	ОАО «Газпром-нефть»	ОАО «Газпром»	Ненцы п. Тазовский
69.	ЯНАО, Пуровский район	Нефтегазовый	Разработка Берегового месторождения. Лицензии на Пырейное и Западно-Заполярье месторождения.	ОАО «Сибнефтегаз»	ОАО «Газпром»	Ненцы с. Самбург с. Халясавэй
70.	ЯНАО, Тазовский район, Пуровский район	Нефтегазовый	Разработка месторождений.	ООО «НОВАТЭК»	ОАО «НОВАТЭК»	Ненцы п. Находка п. Тазовский

Источник: [22].

Приложение 5

Лучшие практики сотрудничества КМНС и промышленных компаний в России

1. «Сахалин Энерджи».

«План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области»: путь к согласию [11]

С момента основания в 1994 году компания «Сахалин Энерджи» вела постоянный диалог с коренными малочисленными народами Севера (КМНС) Сахалина, непосредственно затрагиваемыми деятельностью по проекту. Компания поддержала множество социальных проектов, направленных на развитие культурной, спортивной и образовательной сферы жизнедеятельности коренных малочисленных народов.

Но в 2005 году представители коренных малочисленных народов провели акции протеста против нефтегазовых компаний Сахалина. Они требовали установления регулярного и прозрачного диалога с операторами нефтегазовых проектов, а также большего внимания к проблемам коренных малочисленных народов [36]. Акции протеста были поддержаны российскими и международными общественными организациями. Оказалось, что просто поддержки социальных проектов может быть недостаточно. В ответ на требования современной действительности «Сахалин Энерджи», с участием всех групп коренных малочисленных народов Севера Сахалина, разработала новый механизм взаимодействия – «План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина» («План содействия»).

В мае 2006 года на основании стратегии, разработанной коренными малочисленными народами, и предложений по ее реализации был подготовлен и подписан первый пятилетний «План содействия». Он был составлен в тесном сотрудничестве с Правительством Сахалинской области и Региональным советом уполномоченных представителей КМНС Сахалинской области (совет, образованный для выражения интересов и взглядов всех групп коренных малочисленных народов Сахалинской области). План включал меры по смягчению любого возможного негативного воздействия проекта на четырехтысячное коренное население Сахалина, повышению уровня жизни и благосостояния коренных народов, обеспечению выгоды от проекта для КМНС, и поддержки в развитии потенциала сахалинских КМНС [3].

На пятый год реализации первого Плана была проведена его финальная оценка. Группа экспертов, осуществлявших оценку, провела ряд индивидуальных интервью и опрос общественного мнения коренного населения Сахалина. В состав группы оценки входил заведующий социологической лабораторией Сахалинского государственного университета и независимый представитель коренных малочисленных народов Севера Сахалина, ранее не участвовавший в деятельности по реализации «Плана содействия». Группу возглавлявший независимый международный наблюдатель, осуществлявший внешний мониторинг Плана [4].

Согласно финальной оценке, реализация Плана была успешной, хорошие результаты были достигнуты как в области обеспечения материальных выгод для КМНС, так и в развитии потенциала коренного населения. Некоторые труд-

ности имели место, они были неизбежны, однако не преуменьшили общий успех Плана как механизма обеспечения выгод от проекта и развития потенциала населения, как модели сотрудничества для подобных проектов.

Проведение финальной оценки тремя независимыми экспертами стало хорошей практической моделью, которая выявила точные результаты реализации Плана и, сама по себе способствовала поддержанию и укреплению доверия между партнерами.

Реализация 1-го этапа Плана (с 2006 по 2010 г.) способствовала улучшению условий жизни и экономической ситуации населения КМН. В рамках Плана было реализовано 299 проектов на общую сумму 40,4 млн руб.

В семьях родовых хозяйств и общин появился транспорт, технические средства (снегоходы «Буран», лодки, подвесные моторы), оборудование и инструменты (моноблоки, морозильные камеры, бензопилы, сварочные аппараты).

В рамках Плана содействия по направлению поддержка традиционной экономической деятельности с 2006 по 2010 гг. реализовано 89 проектов на общую сумму 17,7 млн руб. По направлению Фонд Малых Грантов реализовано 88 проектов на сумму 4,0 млн руб. По направлению Поддержки Социального Развития реализованы проекты в рамках четырех компонентов: «Здравоохранение» – 33 проекта на общую сумму 5,3 млн руб., «Образование» – 34 проекта на сумму 6,9 млн руб., «Культура» – 30 проектов на сумму 3,6 млн руб. и «Обучение/развитие потенциала» – 25 проектов на сумму 2,8 млн руб.

План содействия оказал реальную поддержку коренному населению Сахалина путем реализации проектов, которые внесли вклад в культуру, сохранение традиционного образа жизни, здравоохранение, образование, создание потенциала, жизнь родовых общин и групп коренного населения в целом.

В декабре 2010 года, в Москве, было подписано трехстороннее соглашение о реализации второго «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области» на 2011–2015 гг.

Второй «План содействия» выполняется при еще более активном участии коренного населения. Высшим органом управления Планом является Правление, работу которого дополняют Исполнительный Комитет, Комитет Программы Поддержки Традиционной Экономической Деятельности и Совет Фонда Социального Развития. И Комитет Программы Поддержки Традиционной Экономической Деятельности, и Совет Фонда полностью состоят из представителей коренных малочисленных народов, избранных на общих собраниях от каждого из семи районов традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС Сахалинской области. В период с 2006 по 2011 год в рамках двух «Планов содействия» было реализовано свыше 340 проектов²⁰.

Программа поддержки традиционной экономической деятельности разработана для решения вопросов трудоустройства и развития бизнеса КМН. Традиционные виды природопользования, такие как оленеводство, рыболовство, собирательство дикоросов, художественные промыслы, особенно важны и для сохранения культурного наследия КМН.

²⁰ Подробная информация на сайте www.simdp.ru

**Большинство в
управляющих
органах
представители
КМНС**

ПРАВЛЕНИЕ

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ
КОМИТЕТ**

**НЕЗАВИСИМЫЙ
ВНЕШНИЙ
МОНИТОРИНГ**

экспертная
группа

ФОНД СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

7 ИЗБРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КМНС

Решения по выделению средств

образование, здравоохранение, культура,
развитие потенциала

экспертная
группа

**ПРОГРАММА ПОДДЕРЖКИ ТРАДИЦИОННОЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

7 ИЗБРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КМНС

Решения по выделению средств

бизнес-планирование,
«Самообеспечение», фонд микробизнеса

В 2012 году для реализации проектов по Программе поддержки традиционной экономической деятельности компания выделила более 5 млн руб. Средства программы распределяются по следующим направлениям: бизнес-планирование; гранты на самообеспечение; фонд микрозаймов [28].

Всего в 2012 году было получено 95 заявок по первым двум направлениям. Комитетом были отобраны 15 проектов – поддержка родовых, семейных хозяйств/общин и других объединений КМН, которые осуществлялись в шести районах традиционного проживания КМН Сахалина. В рамках программы приобреталось оборудование и материалы, используемые для промысловой хозяйственной деятельности и улучшения социальных условий жизни КМНС, для обеспечения традиционного образа жизни.

Средства фонда социального развития распределяются по ряду направлений, включающих в первую очередь: образование и здравоохранение; развитие потенциала коренных народов; конкурсную программу «Связь времен».

В 2012 году Советом Фонда социального развития было поддержано 36 проектов на общую сумму более 4,9 млн руб., которые осуществлялись в семи районах традиционного проживания КМН Сахалина.

Проекты поддержки в сфере образования, охраны здоровья, сохранения и изучения языков коренных народов были разработаны и выбраны представителями коренных народов.

Данный План признан образцом передового опыта, как на международном (Международная финансовая корпорация, Всемирный банк), так и на национальном уровне. Он поддержан Российской ассоциацией коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (АКМНСС и ДВ). АКМНСС и ДВ рекомендует использовать План в других регионах страны как модель для взаимодействия между коренными народами и промышленными компаниями, особенно в случае привлечения иностранных инвестиций. Многие эксперты, включая представителей федеральных министерств, также считают, что План может служить образцом для национальных компаний.

Взаимодействие коренных народов и представителей бизнеса в 2012 г. было закреплено в документе «Декларация ООН о правах коренных народов: Справочное руководство для бизнеса». Его цель – продемонстрировать актуальность прав коренных народов в контексте бизнеса и дать бизнесу рекомендации по соблюдению и поддержке прав коренных народов в своей деятельности и сфере влияния. Документ подготовлен Глобальным договором ООН в партнерстве с Секретариатом Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, консалтинговой компанией White & Case, организациями коренных народов, группой компаний-участников инициативы LEAD Глобального договора ООН и др.

«Сахалин Энерджи» стала первой и пока единственной российской компанией, выбранной ООН для участия в платформе устойчивого корпоративного лидерства – Global Compact LEAD, которая представляет собой новую программу в рамках Глобального договора ООН. Она предусматривает реализацию определенного набора «сверхнормативных» мероприятий в сферах экологии, социальной защиты и управления, а также создание новых стандартов КСО.

В рамках работы Global Compact LEAD, «Сахалин Энерджи» не только инициировала рабочую группу по вопросам взаимодействия бизнеса и коренных народов, но и была приглашена в качестве эксперта по данным вопросам,

а также организовывала обсуждение документа в рамках российской сети Глобального договора ООН.

Как отметил главный исполнительный директор компании «Сахалин Энерджи» Роман Дашков: «Промышленная деятельность в современном мире неизбежно оказывает воздействие на исконную среду обитания коренных народов. В условиях глобализации экономики невозможно предложить универсальное и окончательное решение этой проблемы. Именно поэтому исключительно важно разрабатывать, пробовать разные подходы и делиться удачным опытом уважительного и полноценного взаимодействия бизнеса и коренных народов, а также предотвращения или минимизации воздействия на самобытную культуру и традиционный образ жизни коренных народов. «Сахалин Энерджи» гордится своим вкладом в разработку издания «Декларация ООН о правах коренных народов: Справочное руководство для бизнеса», поскольку оно включает практические рекомендации и ссылки по применению Декларации ООН о правах коренных народов и других международных стандартов и политик».

Создание и популяризация лучших практик сотрудничества с коренными народами, разработка справочного руководства для бизнеса, в соответствии с нормами, закрепленными в Декларации ООН, признание принципа свободного, предварительного осознанного согласия коренных народов и многие другие положения являются серьезной планомерной работой сети Глобального договора ООН в РФ. Уже сегодня в мировую сеть Глобального Договора ООН входит более 11 тысяч участников. Российская сеть объединила такие известные компании – «ЛУКОЙЛ», «Российские железные дороги», Внешэкономбанк, «Сахалин Энерджи», «Роснефть», «Трансаэро» и т.д. [5]²¹

Таким образом, активная политика организаций КМН в данном регионе позволила увеличить социально-экономические выгоды освоения недр для аборигенов, вовлечь их представителей в реализацию разработанного с их участием Плана.

2. Опыт формирования взаимоотношений КМН и нефтяных компаний в ХМАО

ХМАО является основным нефтяным регионом: здесь добывается около половины российской нефти. Югра является исторической родиной народов ханты, манси и ненцев. При численности населения автономного округа около 1548 тыс. человек, КМНС составляют около 30,9 тыс. человек (2% от общей численности населения округа) [6].

²¹ Проект документа «Декларация ООН о правах коренных народов: Справочное руководство для бизнеса» подготовлен Глобальным договором ООН в партнерстве, сотрудничестве и в рамках консультаций с Секретариатом Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов, Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, консалтинговой компанией White & Case, организациями коренных народов, группой компаний-участников инициативы LEAD Глобального договора ООН и др. Опубликован в декабре 2012 г. для его комментирования заинтересованными сторонам по всему миру до 1 июня 2013 г.

Опыт ХМАО в области законодательной деятельности по проблемам КМН является уникальным, поскольку впервые в России были разработаны и закреплены важнейшие правовые нормы:

- определен и закреплён статус коренных малочисленных народов Севера как коренного населения в основном правовом акте автономного округа – Уставе;
- определен и реализован институт представительства интересов народов Севера в органах государственной власти автономного округа (Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера Думы ХМАО);
- разработан механизм взаимоотношений субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность на ТТП, и представителями КМН.

Нельзя говорить о разрешении всех проблем коренного населения посредством законодательной деятельности. Но наблюдается желание органов государственной власти автономного округа формировать и развивать законодательство, позволяющее решить важнейшие вопросы жизнедеятельности КМН как коренного населения округа и представителей уникальных этносов.

Сегодня сложившаяся практика участия ресурсов компаний в социально-экономическом развитии КМН осуществляется через заключение социально-экономических соглашений с представителями семей, проживающих в границах ранее образованных родовых угодий.

Заключение соглашений с субъектами права ТТП осуществляется в целях компенсации убытков вследствие промышленного освоения территорий их хозяйственной деятельности. В целом принимаются меры по усилению партнерства с компаниями в направлении решения проблем социально-экономического развития округа.

Существенные условия таких договоров определены нормативно-правовыми актами автономного округа. Содержание таких соглашений конкретизируются в результате договоренностей сторон, а органы исполнительной власти автономного округа и органы местного самоуправления осуществляют контроль за их заключением и выполнением.

На территории ХМАО в соответствии с Положением «О статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе» за период с 1992 по 2002 год в интересах семей и общин КМН были образованы родовые угодья. В дальнейшем родовые угодья были признаны ТТП регионального значения, границы которых утверждены в границах ранее образованных родовых угодий.

Наибольшее количество территорий традиционного природопользования расположено в следующих районах:

- Сургутский район – 107 ТТП, общей площадью почти 4,7 млн га;
- Нижневартовский – 133 ТТП, площадью около 3 млн га;
- Октябрьский – 54 ТТП, площадью около 346 тыс. га;
- Ханты-Мансийский район – 53 ТТП, общей площадью более 1 млн га.

Около 330 ТТП находятся в границах лицензионных участков недропользователей, общей площадью более 10 млн га, из них:

- все ТТП Сургутского и Нефтеюганского районов;
- в Ханты-Мансийском районе – 41 из 53 ТТП, общей площадью более 841 тыс. га;
- в Нижневартовском районе – 40 из 133 ТТП, общей площадью 351 тыс. га;
- в Кондинском районе – 28 из 38 ТТП, общей площадью 88 тыс. га;

– в Октябрьском районе – 23 из 54 ТТП, общей площадью почти 116 тыс. га.

На этих территориях осуществляют традиционное хозяйствование более 970 семей (около 3,9 тыс. человек) из числа КМН Севера, сохраняющих традиционный образ жизни. В том числе 507 семей занимаются оленеводством.

Сложившаяся практика взаимоотношений между представителями КМН и недропользователями осуществляется путем заключения социально-экономических соглашений.

На основании информации о выполнении договоров и экономических соглашений, предоставленной муниципальными районами автономного округа, предприятиями нефтегазового комплекса субъектам права традиционного природопользования за 2008 год было выплачено 203,4 млн руб. Договорами и экономическими соглашениями было охвачено 3 160 человек проживающих на 308 территориях ТТП. По округу средняя компенсация в денежном выражении на 1 человека в 2008 году составила 64,4 тыс. руб. В 2009 году было выплачено 203,28 млн руб., охвачено 3 188 человек на 253 родовых угодьях, средняя денежная компенсация составляла 63,8 тыс. руб. на человека.

По состоянию на 2010 год на территории ХМАО недропользователями было заключено 710 соглашений с субъектами права ТТП. Соглашениями было охвачено 3024 человека, осуществляющих традиционное хозяйствование на 289 ТТП, средний объем компенсационных средств в год на одного человека составил около 73,4 тыс. руб., общий объем компенсационных средств достиг уровня 222,1 млн руб.

Как правило, по данным соглашениям семьям коренных жителей, на территориях хозяйствования которых ведется промышленная деятельность, выделяется лодочный мотор, моторная лодка, снегоход «Буран», электростанция, запчасти, стройматериалы, ГСМ, ежеквартальные денежные компенсации на каждого члена семьи.

Кроме того, соглашениями предусмотрены: оплата обучения и проживания членов семей коренных жителей в высших и средне-специальных учебных заведениях РФ, оплата текущего и санаторно-курортного лечения, обучение специальностям и трудоустройство в структурных подразделениях ресурсодобывающих компаний, предоставление транспортных услуг для завоза продуктов питания на стойбища, вывоза продукции традиционных промыслов на реализацию. По договоренностям сторон осуществляется практика строительства или приобретения жилья стойбищным жителям в населенных пунктах.

До момента заключения соглашений компании-недропользователи осуществляют согласование с субъектами права традиционного природопользования, схем размещения промышленных объектов в границах ТТП.

При отрицательном согласовании схемы размещения объектов либо отказе в ее согласовании представителями КМН, варианты месторасположения и условия размещения промышленных объектов рассматриваются Комиссией по вопросам ТТП ХМАО. По результатам заседания Комиссии принимаются соответствующие рекомендации Правительству автономного округа.

Правительство автономного округа с учетом рекомендаций Комиссии может принять решение о согласовании либо об отказе в согласовании схемы размещения объектов в границах ТТП.

Таким образом, основным инструментом учета интересов КМН на территории ХМАО при работе с недропользователями являются социально-экономические со-

глашения. Данные соглашения направлены на удовлетворение минимальных потребностей коренных народов, практически не учитывают экологическое воздействие промышленных объектов на ТТП. При этом до сих пор вопросам соучастия КМН в процессах освоения недр не уделяется должного внимания.

3. Канадская компания Kingross Gold и коренные народы: диалог, сотрудничество, ответственность [11]

Сегодня основным проектом компании на территории РФ является золото-серебряное месторождение «Купол», которое разрабатывается дочерним предприятием Корпорации Кинросс Голд – ЗАО «Чукотская горно-геологическая компания» (ЧГТК). Месторождение расположено на Северо-Востоке России, в Чукотском автономном округе, в 400 км северо-западнее города Анадырь. Рудник находится в зоне многолетней мерзлоты с суровым субарктическим климатом.

Взаимодействие с местным населением – представителями коренных народов региона – началось со встреч и неформального общения еще на предпроектных стадиях развития рудника в 2005 г. Вскоре эти встречи переросли в полноценные общественные слушания планов и отчетов компании, а также дискуссии по вопросам наиболее эффективного инвестирования в социальную сферу региона. Такие встречи и обсуждения стали ежегодными в районах, непосредственно прилегающих к месторождению «Купол»: в городах Билибино и Певек, селе Илirianей, а также в административном центре региона – городе Анадырь.

Одним из важнейших результатов обсуждений стало подписание в июне 2008 г. двустороннего Соглашения о сотрудничестве между дочерним предприятием Кинросс Голд – ЗАО «Чукотская горно-геологическая компания» – и Ассоциацией коренных малочисленных народов Чукотки. Соглашение стало важным шагом на пути сотрудничества с местным населением, поскольку в лице Ассоциации Кинросс Голд получила надежного партнера и консультанта в определении первоочередных потребностей и интересов коренных народов региона.

В рамках Соглашения о сотрудничестве, Кинросс Голд предложила создание некоммерческой организации, которая была призвана стать основным инструментом социальной деятельности компании в регионе. Организация, получившая в дальнейшем название «Фонд социального развития «Фонд Купол», сегодня является важным элементом устойчивого социального развития региона и поддержки коренных малочисленных народов Чукотки. Основная функция Фонда – финансирование социально значимых проектов, инициированных местным сообществом. Фонд поддерживает местные традиции и методы традиционного природопользования, способствует развитию в регионе здравоохранения, образования, устойчивого развития малого и среднего предпринимательства, в том числе в отраслях, обслуживающих горнодобывающие компании.

Структура управления Фондом «Купол» построена таким образом, чтобы обеспечить баланс интересов трех ключевых сторон – коренных народов, окружного правительства и компании:

Попечительский совет	<ul style="list-style-type: none"> • Генеральный директор ЗАО «ЧГГК» (Киросс) • Первый заместитель председателя Думы ЧАО • Глава Анадырского муниципального района • Глава Билибинского муниципального района • Глава Чаунского муниципального района
Правление фонда	<ul style="list-style-type: none"> • Член Президиума РОО АКМНЧ • Заместитель губернатора ЧАО, руководитель аппарата • Генеральный директор ООО «Северное Золото» (Киросс)
Исполнительный директор	<ul style="list-style-type: none"> • Исполнительный директор НКО Фонд «Купол», представитель коренных народов
Конкурсная комиссия	<ul style="list-style-type: none"> • Исполнительный директор НКО Фонд «Купол • Член Президиума Ассоциации коренных малочисленных народов Чукотки • Заместитель руководителя аппарата губернатора и правительства, начальник управления по делам коренных малочисленных народов Чукотки • Представитель Анадырского муниципального района • Представитель Билибинского муниципального района • Представитель Чаунского муниципального района • Председатель регионального отделения Российского Красного Креста • Менеджер по социальным вопросам ЗАО «ЧГГК» • Представитель молодёжной организации «След»

В соответствии с Соглашением о сотрудничестве, Ассоциация назначает своего представителя в Фонд «Купол» для участия в отборе проектов, претендующих на финансирование. Данное соглашение также устанавливает правило, согласно которому не менее одной трети средств из бюджета Фонда идет на осуществление проектов, направленных на поддержку коренных малочисленных народов.

Кроме того, наряду с Соглашением о сотрудничестве с региональной Ассоциацией коренных малочисленных народов Чукотки, компания наладила активный диалог с руководителями районных Ассоциаций коренных народов, а также районными специалистами Управления по делам коренных малочисленных народов аппарата Губернатора и Правительства округа. Такая связь на местах особенно важна в условиях значительной удаленности некоторых населенных пунктов и отсутствия постоянных дорог между ними. Налаженное взаимодействие с районами позволяет оперативно реагировать на возникающие вопросы, обмениваться информацией и предоставлять необходимую поддержку.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. КМНС как фактор сохранения и устойчивого развития северных территорий и Арктики	5
Глава 2. Территориальные особенности расселения КМНС и проблемы этногеографического районирования	16
2.1. Особенности политико-правового положения КМНС	16
2.2. Районы традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС	21
2.3. Характеристика системы расселения КМНС на территории Красноярского края	27
Глава 3. Приоритетные направления решения проблем устойчивого развития КМНС	43
3.1. Проблемы формирования территорий традиционного природопользования	43
3.2. Проблемы этнологической экспертизы проектов промышленного развития на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМНС	51
3.3. Проблемы разработки интегрированной системы оценки качества жизни КМНС как основы устойчивого социально-экономического развития	67
3.4. Опыт и проблемы разработки программ устойчивого развития КМНС	76
Глава 4. Проблемы формирования отношений коренных народов и ресурсных корпораций: от отстаивания прав к соучастию в реализации проектов	83
4.1. Подходы к учету интересов коренных народов	84
4.2. Зарубежный опыт учета интересов коренных народов в сфере недропользования	86
4.3. Этапы освоения месторождений и социально-экономические эффекты для коренных народов	95
4.4. Направления повышения социально-экономических эффектов от освоения недр для коренных народов	98
4.5. Оценка сценариев институциональных изменений во взаимоотношениях коренных народов и недропользователей	101
Заключение	108
Литература	111
Приложения	115

Научное издание

ПОТЕНЦИАЛ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
АРЕАЛОВ ПРОЖИВАНИЯ
И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ЖИЗНИ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

ISBN 978-5-89665-278-6



Компьютерная вёрстка

С.А. Дучкова, А.П. Угрюмов

Подписано к печати 06 мая 2014 г. Формат бумаги 60×84¹/₁₆. Гарнитура «Таймс».
Объём 9 п.л. Уч.-изд.л. 8,5. Тираж 150 экз. Заказ № 41.

Издательство ИЭОПП СО РАН

Участок оперативной полиграфии ИЭОПП СО РАН,
630090, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, 17.