

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.

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 «оживление» 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 самоценность.

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 Королевы (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.