

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, имеющих 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, традиционного 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).

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 промышленного 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, жилье 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-го 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.