

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 IV

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Подходы к учету интересов коренных народов

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

Патерналистский подход:

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

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

Подход на основе соучастия:

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

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

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

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

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

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

Подход на основе признания исключительных прав коренных народов:

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Зарубежный опыт учета интересов коренных народов в сфере недропользования

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

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

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

Освоение нефтегазовых месторождений на землях расселения метисов в канадской провинции Альберта

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Учитывать особенности местной инфраструктуры и экономического развития.

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

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

Роль коренных народов Юкона в управлении природными ресурсами

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Основные выводы

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

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

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

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

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

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

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

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

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

тивных формы соучастия представителей коренных народов в процессах освоения недр;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Таблица 15

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

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

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

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

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

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

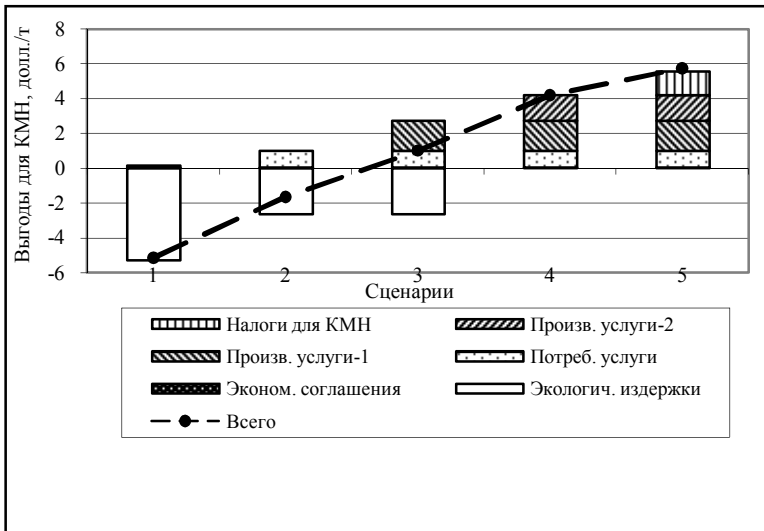


Рис. 8. Структура выгод для КМН за период реализации проекта

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

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

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

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

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

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

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

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

Сценарий 3. Предоставление производственных услуг 1-го типа.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Данный сценарий может реализовываться в различных формах.

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

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

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

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

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

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

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