

ТРАНСФОРМАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ КОРЕННЫХ НАРОДОВ И НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ: ОТ ОТСТАИВАНИЯ ПРАВ К СОВРЕМЕННЫМ ФОРМАМ СОУЧАСТИЯ

В.А. Крюков, А.Н. Токарев

В современных условиях, несмотря на высокие темпы научно-технического прогресса, перестройку структуры экономики большинства стран мира, сокращение удельного потребления природных ресурсов, сохраняется высокая роль минерально-сырьевого сектора экономики. Даже напротив, за последние годы геополитическая и экономическая роль минеральных ресурсов стала возрастать. Набирает силу так называемый «ресурсный национализм», повышается роль немногих из неосвоенных или слабо освоенных территорий суши, а также континентального шельфа и дна мирового океана. К числу таких территорий относятся труднодоступные районы в высоких северных широтах и участки арктического шельфа. Неосвоенность и недоступность этих районов во многом условны: на протяжении длительного времени они являются местами проживания коренных малочисленных народов Севера и ведения ими хозяйственной деятельности.

Преодоление данной «условности» связано с поиском подходов к решению «вечной» проблемы хозяйственного освоения новых районов, расположенных в высоких широтах, – проблемы сочетания современной индустриальной деятельности с сохранением форм традиционной хозяйственной деятельности коренных народов и их образа жизни. При этом во все большей степени доминирующим становится понимание того обстоятельства, что речь не идет о соединении современных научно-технических достижений и традиционного образа

жизни и форм хозяйствования коренных народов, о консервации или стагнации сложившихся доисторических «технологических» укладов. Необходима переоценка принципов взаимодействия коренных народов и современного государства, коренных народов и недропользователей. И здесь важны не только и не столько собственно технократические решения, сколько формирование новой институциональной среды, адекватной меняющемуся пониманию взаимодействия упомянутых выше сторон [1].

ПОДХОДЫ К УЧЕТУ ИНТЕРЕСОВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Современная практика накопила значительное разнообразие способов разрешения конфликта между необходимостью освоения природных ресурсов Севера и сохранением форм традиционной хозяйственной деятельности коренных народов. На наш взгляд, 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, отражающим их интересы) особого места в решении ряда проблем, с которыми сталкиваются сырьевые компании, что может 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.

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 хозяйственную деятельность в районах их проживания и ведения традиционной хозяйственной деятельности, в том числе в минерально-сырьевом секторе;
- обеспечение коренным народам возможности получения части доходов от ведения хозяйственной деятельности в сфере освоения и добычи полезных ископаемых, а также части доходов рентного характера, обусловленных особенностями осваиваемых и добываемых минерально-сырьевых ресурсов.

В настоящее время под эгидой Арктического совета в рамках постоянной рабочей группы по охране морской среды Арктики (РАМЕ – Program Artic Monitoring Environment) готовится очередная версия Руководства по проведению морских работ на нефть и газ в Арктике [2]. Несмотря на сугубо технический характер названия документа, в нем, тем не менее, отмечается, что необходимо координировать проведение морских нефтегазовых работ с прочей человеческой деятельностью в регионе, такой как туризм, рыболовство, морские перевозки и научные исследования. В этой связи государствам рекомендуется

- применять местные и традиционные знания в процессе принятия решений, включая первоначальное определение мест разработок и предоставление права на использование ресурсов;
- обеспечивать значимое участие коренного населения и других местных жителей в принятии решений;
- побуждать, а там, где это уместно, обязывать компании учитывать вопросы охраны природы и культурного наследия на всех этапах разработки и реализации нефтегазовых проектов;

- совершенствовать приемы и методы межкультурного взаимодействия с целью обеспечения полного и значимого участия коренного населения;
- выявлять экологически и культурно уязвимые районы и устанавливать запреты или ограничения на проведение в них нефтегазовых работ;
- выявлять биологические виды, используемые человеком в качестве ресурса (а также необходимое для них состояние окружающей среды), и характер их использования, для того чтобы впоследствии учитывать эту информацию при планировании и принятии решений.

Основная задача для коренных народов Севера России в рамках данного процесса состоит в переходе от отстаивания исключительных прав на землю к соучастию в подготовке и реализации проектов освоения и добычи полезных ископаемых. Основные проблемы в данной сфере заключаются в следующем:

- не определены и не структурированы должным образом формы участия коренных народов в процессе обсуждения и согласования условий реализации проектов;
- не институционализированы организации и структуры, уполномоченные представлять интересы коренных народов;
- не определены стороны деятельности коренных народов, которые затрагиваются в ходе подготовки и осуществления проекта на территории их проживания;
- ощущается острый недостаток специалистов и специальных знаний в среде коренных народов, так как основной акцент в их 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 экономическими процессами и их регулирования, 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 терри-

тории их проживания, во все большей степени доминируют патерналистские подходы.

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

Подход к освоению и использованию ресурсов недр на территориях традиционного природопользования (ТПП) коренных народов имеет свои особенности, которые нельзя не учитывать при формировании основополагающих принципов поведения недропользователей. В целом ряде стран разработка недр на ТПП сопровождается реализацией комплексных соглашений о получении социально-экономических выгод и преимуществ коренными народами и с их участием. В современных условиях во многих странах законодательство, направленное на защиту интересов коренных народов, вносит существенные коррективы в порядок предоставления прав на пользование недрами, в процессы освоения недр. В большинстве стран законодательство запрещает разработку ресурсов на землях традиционного природопользования без разрешения коренных народов. Например, в Финляндии права коренных малочисленных народов гарантируются Конституцией: земля в местах традиционного проживания саами является государственной, и коренные народы владеют ею на правах аренды.

При этом часть социально-экономических выгод, генерируемых при разработке недр на ТПП, напрямую получают коренные народы. В Канаде широко практикуется заключение соглашений между правительством страны и аборигенными общинами, предусматривающих многолетнее финансирование аборигенных племен, что формирует прочную финансовую основу и позволяет планировать програм-

мы, отвечающие потребностям общин. В середине 1990-х годов расходы Канады на аборигенные народы превышали 8 млрд долл. США в год. В этой стране коренные малочисленные народы составляют 3% от ее общего населения, при этом федеральные бюджетные отчисления по статье «коренные народы» – 7%. В США распределение средств, получаемых от выплаты роялти, в соответствии с Законом о минеральном лизинге осуществляется следующим образом: 37,5% идет в бюджеты штатов, 52,5% направляется в фонд рекультивации земель, 10% – в федеральный бюджет [3].

Мировой опыт свидетельствует о том, что разработка недр на ТТП связана с выполнением бизнесом целого ряда дополнительных условий, оказывающих значительное влияние на процессы формирования и распределения социально-экономических выгод [4]. В случае разработки недр на ТТП структура прав собственности на недра подвергается существенной модификации. Коренные народы имеют определенные правомочия в рамках прав собственности на землю и недра [5].

В ряде стран коренные народы, используя механизмы внесения дополнительных требований при выдаче лицензий на право пользования недрами, получают существенные социально-экономические выгоды. В качестве механизмов перераспределения выгод в пользу коренных народов могут выступать долевое участие в проектах освоения недр, гарантии обеспечения занятости, более жесткие экологические требования, получение части доходов рентного характера, генерируемых при разработке недр на ТТП [6]. В России в современных условиях коренные народы не обладают правомочиями, аналогичными зарубежным.

Одна из трудностей использования зарубежного опыта заключается в том, что если аборигены Аляски, некоторых канадских провинций и территорий составляют во многих административных единицах большинство, то коренные народы России часто образуют лишь малую часть населения соответствующих административных единиц. Выход состоит не в применении универсальных подходов, а в поиске нестандартных решений. При этом особенно важно, чтобы коренные народы были непосредственными участниками всех процессов, сопряженных с недропользованием, на территориях их проживания – от

постановки целей и задач до формирования программ социально-экономического развития и их реализации [7].

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

- повышение жесткости норм и правил в вопросах охраны окружающей среды;
- заключение и реализацию комплексных соглашений об обеспечении социальных и экономических выгод и преимуществ коренным народам;
- формирование условий, стимулирующих предоставление коренными народами для нужд нефтегазовых компаний услуг потребительского и производственного характера, что является формами соучастия аборигенов в проектах освоения недр.

Под *соучастием* коренных народов в проектах освоения недр следует понимать не выполнение ими 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 ими работ по обслуживанию вахтовых поселков и участие в строительных программах.

Данные направления могут эффективно осуществляться только после реализации специальных учебных программ для коренных народов, после формирования соответствующих организационных структур (например, корпораций коренных народов).

НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВЫГОД ОТ ОСВОЕНИЯ НЕДР ДЛЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Одной из основных задач в области трансформации отношений коренных народов и недропользователей являются 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 от освоения недр для коренных народов связано с рядом направлений. К этим направлениям, которые надо рассматривать как основу для поэтапных изменений, нацеленных на более полный учет интересов коренных народов, относятся следующие:

1) *развитие и расширение мероприятий в рамках экономических соглашений*. Данное направление отражает наличие особых прав коренных народов 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 компаниями-недропользователями ориентированы на обеспечение коренным народам минимально приемлемого уровня жизни. В мировой практике значительная часть потенциальных выгод для этих народов связана с заключением и реализацией соглашений о получении социальных и экономических выгод и преимуществ [8]. Данные соглашения имеют комплексный и многосторонний характер (в отличие, например, от узких экономических соглашений, реализуемых в Ханты-Мансийском автономном округе на территориях родовых угодий), охватывая вопросы соучастия коренных народов в проектах, включая предоставление ими услуг потребительского и производственного характера (см. следующие три пункта);

2) *предоставление потребительских услуг*. Под услугами потребительского характера подразумевается прежде всего реализация продукции традиционного хозяйства, в том числе работникам компа-

ний, осуществляющих свою деятельность на территориях традиционного природопользования;

3) **предоставление производственных услуг первого типа.** Сюда входят организация и предоставление гостиничных услуг, уборка помещений, приготовление и доставка 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 второго 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 коренных народов;

5) **использование части налогов и рентных доходов напрямую на нужды коренных народов.** Зарубежный и российский опыт свидетельствует о том, что данное направление может реализовываться в различных формах: использование части налога на имущество, связанной с производственными активами на ТПП, использование части рентных доходов из региональных бюджетов, введение дополнительного роялти или налога на добычу.

С точки зрения отрицательных эффектов наиболее значимыми для коренных народов являются **экологические издержки**. Реализация проектов в сфере недропользования часто ведет к загрязнению природной среды, нарушению природных комплексов, которые являются основой жизни коренного населения. Сокращение поголовья оленей, объемов добычи охотопромысла и рыболовства влечет за собой падение доходов и рост безработицы 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 со-

крашает затраты на природоохранные мероприятия, то жители данной территории, в том числе коренные народы, несут значительные экологические издержки. В стоимостном выражении эти издержки могут оцениваться как разность между необходимым и фактическим уровнями затрат на природоохранные мероприятия с учетом особых требований к промышленному освоению на ТТП. При этом обеспечение выполнения жестких экологических норм предполагает и более высокие издержки, связанные с мониторингом и контролем экологической ситуации, применяемых технологий.

Место и роль рассматриваемых направлений во взаимосвязи с их влиянием на общие выгоды для общества и на эффективность освоения месторождений с позиций недропользователей показаны на рис. 1.

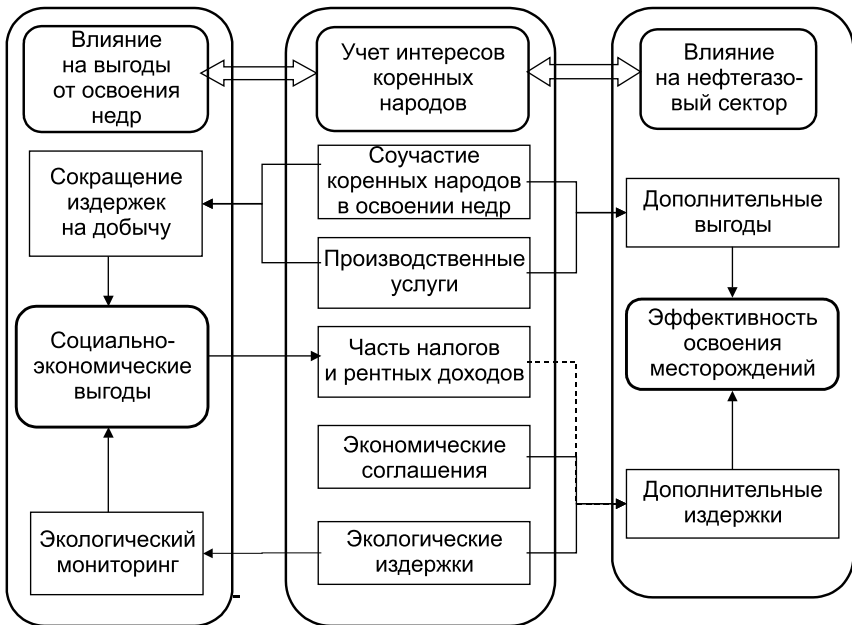


Рис. 1. Потенциальные выгоды и издержки основных участников процесса недропользования на территориях традиционного природопользования

ЭТАПЫ ОСВОЕНИЯ МЕСТОРОЖДЕНИЙ И ВЫГОДЫ ДЛЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

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

- общая политика в области взаимоотношений нефтегазового сектора и коренных народов должна формироваться на самых ранних стадиях освоения месторождений и провинций. При этом целесообразны и наиболее эффективны разработка общей стратегии освоения с проведением соответствующих экологической и этнологической экспертиз, реализация комплексных программ адаптации коренных народов;
- динамический характер освоения месторождений определяет выбор для различных этапов наиболее приемлемых и эффективных форм соучастия представителей коренных народов в процессах освоения недр;
- уровни рентных доходов нефтегазовых компаний, часть которых может быть направлена на финансирование социально-экономических программ, нацеленных на развитие и адаптацию коренных народов, существенно различаются на разных этапах освоения нефтегазовых месторождений;
- на разных этапах разработки месторождений уровень и характер влияния промышленного освоения на окружающую среду, на традиционное природопользование различны;
- 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. Эти типы компаний различаются по уровню финансового потенциала, по целям и задачам применительно к данной территории на определенном этапе освоения.

Таблица 1

Особенности учета интересов коренных народов на различных этапах освоения нефтегазовых месторождений

Выгоды, издержки и возможности соучастия для коренных народов	Этап			
	Поисково-разведочный	Ранняя добыча	Зрелость	Падающая добыча
Основное влияние недропользователей на экологию	Геологоразведка, формирование элементов инфраструктуры	Освоение недр, сжигание попутного газа	Потенциальные аварии на нефтегазовых объектах, сжигание попутного газа	Ликвидационные работы, рекультивация земель
Экологические и социальные издержки	Относительно низкие	Высокие	Высокие	Снижение
Спрос на продукцию, производимую коренными народами	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 коренных народов	Низкие	Высокие	Снижение	Низкие
Потенциальные выгоды для коренных народов	Низкие	Растущие	Высокие	Снижение
Политика региональных органов власти	Участие в программах адаптации и развития	Экологический мониторинг, обучение коренных народов	Экологический мониторинг и контроль	Экологический мониторинг и контроль

Окончание табл. 1

Выгоды, издержки и возможности соучастия для коренных народов	Этап			
	Поисково-разведочный	Ранняя добыча	Зрелость	Падающая добыча
Приоритеты в политике коренных народов	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:				
• коренные народы и государство	Экологический мониторинг, программы развития и адаптации	Экологический мониторинг, программы обучения для коренных народов	Экологический мониторинг	Экологический мониторинг
• коренные народы и недропользователи	Потребительские услуги, экономические соглашения	Производственные услуги	Производственные услуги	Потребительские услуги

Потенциальные выгоды и издержки для коренных народов, связанные с освоением недр на ТПП, в существенной степени зависят от этапа освоения месторождения. На каждом этапе рациональная политика в области взаимоотношений с коренными народами 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. 1.

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, проводимыми недропользователями в рамках ликвидационных работ.

Потенциальные выгоды для коренных народов и возможности их соучастия в реализации проектов также существенно изменяются в процессе освоения недр. На этапе поисков и разведки возможности, касающиеся получения выгод, существенно ограничены, при этом относительно невысоки риски экологического характера. По мере роста добычи увеличиваются потенциальные выгоды для коренных народов, связанные с их соучастием в реализации проектов. Одновременно растет и экологическая нагрузка на районы традиционного природопользования. Рациональный подход, на наш взгляд, предполагает формирование условий для адекватных изменений выгод, получаемых коренными народами, и экологической нагрузки на ТТП. Ключом к развитию событий в этом направлении является активное соучастие организаций и представителей коренных народов в процессах освоения недр (в том понимании, которое было представлено выше).

СЦЕНАРИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ

На основе отмеченных направлений повышения социально-экономических выгод для коренных народов от освоения недр на ТТП с учетом изменения экологических издержек был сформирован ряд сценариев. В обобщенном виде базовые условия сценариев во взаимосвязи с изменением отдельных правомочий коренных народов представлены в табл. 2.

Сценарий 1 – развитие и расширение мероприятий в рамках экономических соглашений; низкие затраты недропользователей на экологию.

Дополнительные затраты в рамках экономических соглашений, направленные на компенсацию ограничения традиционного природопользования, несущественно влияют 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 коренных народов от реализации проекта за весь период эксплуатации месторождения отрицателен, что обусловлено высоким уровнем экологических издержек (невысо-

Таблица 2

Структура выгод для коренных народов от реализации нефтяного проекта: особенности рассматриваемых сценариев

Права и выгоды коренных народов	Сценарий				
	1	2	3	4	5
Права ¹ :					
на ресурсы живой природы	=	+	+	+	+
на ресурсы поверхности (земля)	-	=	+	+	+
на недра	-	-	-	-	=
Соучастие в экологическом мониторинге	-	=	=	+	+
Права ² в рамках соглашений о получении выгод	И-1	И-2	И-2	И-2	И-3
Затраты недропользователей на экологию	Низкие	Средние	Средние	Нормативные	Нормативные
Экономические соглашения	Да	Да	Да	Да	Да
Потребительские услуги для недропользователей	Нет	Да	Да	Да	Да
Производственные услуги 1-го типа	Нет	Нет	Да	Да	Да
Производственные услуги 2-го типа	Нет	Нет	Нет	Да	Да
Использование части налоговых доходов на свои нужды	Нет	Нет	Нет	Нет	Да

¹ Степень реализации основных прав в рамках прав собственности: «←» – низкая; «⇒» – средняя; «+» – высокая.

² 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.

кие 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: с одной стороны, высокие эко-

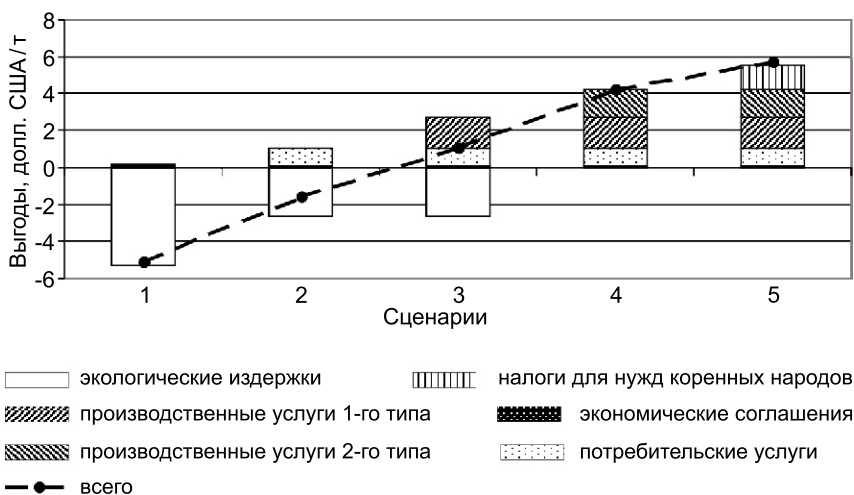


Рис. 2. Структура выгод для коренных народов за весь период реализации проекта

логические издержки и риски для коренных народов и природной среды, а с другой – относительно низкий уровень предоставляемых бизнесом компенсаций для коренных народов (рис. 2).

Сценарий 2 – предоставление потребительских услуг для недропользователей; средний объем затрат недропользователей на природоохранные мероприятия.

В рамках данного сценария существенно растет объем услуг потребительского характера, предоставляемых коренными народами: увеличивается объем реализации продукции, производимой коренными народами, работникам компаний, участвующим в осуществлении проекта. В случае предоставления данных услуг в составе выгод для коренных народов учитывается часть зарплаты нефтяников, которая идет на покупку потребительских товаров, производимых коренными народами.

В этом сценарии предусматривается увеличение затрат недропользователей на природоохранные мероприятия. Данные издержки компаний в большей мере отвечают задачам минимизации экологического воздействия на ТТП, но 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 точки зрения 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 территориях традиционного природопользования.

Важно наряду с оценкой проектов с позиции общества (доходы федерального бюджета, социально-экономические выгоды 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 обычно не является критичным для недропользователей с точки зрения общей эффективности проекта. Положение же с затратами на природоохранные мероприятия при реализации проектов может оказаться основополагающим моментом для принятия решений об инвестировании. Повышенные издержки на экологию могут привести к тому, что часть проектов станут неэффективными с позиций компаний-недропользователей и не будут реализовываться.

При слабой в целом системе государственного регулирования (характеризующейся, например, мягкими нормами и правилами 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 состояния 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 коренных народов от проектов разработки недр. Но эти выгоды обычно не могут компенсировать высокие экологические издержки (см. рис. 2). К тому

же при значительном воздействии на природную среду со стороны нефтегазовых компаний сужаются возможности коренных народов в предоставлении названных услуг, поскольку снижается природная продуктивность в зонах влияния промышленных проектов.

Сценарий 3 – предоставление производственных услуг первого типа; средний объем затрат недропользователей на природоохранные мероприятия.

В рамках данного сценария кроме предоставления потребительских услуг предполагается оказание коренными народами услуг производственного характера нефтегазовым компаниям и их подрядчикам. Участие коренных народов в предоставлении рассматриваемых производственных услуг (обслуживание вахтовых поселков, приготовление пищи) является сбалансированным способом получения ими общих положительных выгод от реализации проектов, так как в данном случае не снижаются выгоды для других жителей региона. В этом сценарии возможен существенный рост выгод от реализации проекта для коренных народов (см. рис. 2). Предоставление услуг первого 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 второго типа; нормативные затраты недропользователей на природоохранные мероприятия.

В этом сценарии рассматриваются производственные услуги второго типа: участие корпораций коренных народов в некоторых строительных программах, работах по обустройству месторождений. 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 ТПП.

Рассматриваемый сценарий является одним из наиболее благоприятных с точки зрения коренных народов: повышаются их выгоды от реализации проекта, минимизируются экологические издержки.

При этом данный сценарий имеет внутреннюю логику: чем выше степень участия коренных народов 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;
- дает возможность контролировать выполнение экологических требований;
- способствует строительству объектов, определяющих уровень воздействия на окружающую среду.

Участие коренных народов в освоении недр в полной мере отвечает интересам государства как собственника недр. Адекватный мониторинг и контроль процессов освоения недр направлены 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 коренных малочисленных народов (прежде всего их соучастие в реализации проектов) не связана с дополнительными затратами нефтегазовых компаний и их подрядчиков. Предоставление потребительских и производственных услуг со стороны коренных народов (в отдаленных районах со слаборазвитой инфраструктурой) будет снижать общие затраты на реализацию проектов. Таким образом, участие коренных народов 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 рассматриваемых 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 напрямую на нужды коренных малочисленных народов; нормативные затраты недропользователей на экологию.

Данный сценарий может осуществляться в различных формах. Одна из них – использование для нужд коренных народов части **налога на имущество** (связанной с производственными активами на рассматриваемом месторождении). Практическая реализация данного подхода находится в сфере компетенции региональных органов власти: налог на имущество в современных российских условиях имеет региональный статус. Такой подход применим к отдельным проектам освоения недр. В случае положительных результатов данный опыт может быть распространен на прочие проекты освоения недр на ТТП.

Другая форма реализации рассматриваемого сценария – использование части **рентных доходов из региональных бюджетов**. В этом случае увеличивается общий уровень выгод для аборигенов за счет части доходов рентного характера, получаемых бюджетами нефтегазовых регионов. Данное направление может принести значительные выгоды для коренных народов в том случае, если существенную часть рентных доходов от добычи полезных ископаемых получают бюджеты регионального уровня. В условиях практически полной централизации налога на добычу для нефти и газа данный подход малоэффективен. При ранее применявшихся пропорциях распределения роялти (60% направлялось в региональные бюджеты) и в случае решения проблем трансфертного ценообразования коренные народы могут получать значительные выгоды при реализации рассматриваемого направления.

Отмеченный выше подход может не всегда приветствоваться населением, проживающим в соответствующем субъекте Федерации, поскольку сокращает выгоды (пусть и незначительно) основной его части. Поэтому более предпочтителен (хотя и труднее реализуем) подход, применяемый в канадской провинции Альберта при освоении недр на землях метисов, где взимается **дополнительное роялти**, увеличивающее общую налоговую нагрузку на нефтегазовые компании. 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 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 делать инвестиции в проекты и при реализации рассматриваемых мер, направленных на более полный учет интересов коренных народов при разработке недр.

ПРИМЕРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ БИЗНЕСА И КОРЕННЫХ НАРОДОВ В РОССИИ

Одним из примеров изменений отношений бизнеса и коренных народов являются так называемые соглашения о сотрудничестве сырьевых компаний и регионов проживания коренных народов. Так, соглашение между администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа и ОАО «Газпром», которое подписывается ежегодно, определяет широкий круг вопросов двустороннего сотрудничества [9]. В нем закреплены взаимные обязательства в сфере имущественных и производственных отношений, капитального строительства, энергосбережения, природопользования, а также в области налоговой, ценовой и социальной политики. В дополнение к данному соглашению между предприятием «Ямбурггаздобыча» и Тазовским районом заключено генеральное соглашение о сотрудничестве до 2010 г. В качестве компенсации за добычу углеводородов предприятие реализовало ряд социальных проектов. В частности, построена фактория для коренных народов, занимающихся традиционными промыслами. В пос. Ямбург сдана в эксплуатацию гостиница для коренного населения. В 2002 г. введен в эксплуатацию газопровод, обеспечивший газом национальные поселки Газ-Сале и Тазовский. Много это или мало? Ресурсный

потенциал недр района позволяет «Ямбурггаздобыче» добывать больше, чем некоторые высокоразвитые страны. В то же время муниципальное образование, на территории которого введено в разработку одно из самых крупных в мире месторождений природного газа, не имеет средств для самостоятельного решения вопросов здравоохранения, образования, социального обеспечения. Сегодня износ жилых домов, объектов социальной сферы составляет 70%, а в некоторых случаях и 100%. Необходимо строительство детских садов (из пяти национальных поселков они есть только в двух), нужны новые больницы, спортивные комплексы и многое другое.

В качестве еще одного примера трансформации отношений между аборигенами и недропользователями следует отметить опыт реализации проектов на шельфе о. Сахалин. С 1996 г. здесь начали осуществляться проекты по добыче и транспортировке нефти и газа [10]. После очередной неудачной попытки довести свои требования до компаний коренные народы Сахалина предприняли акцию протеста. Акция была проведена в январе 2005 г. в Ногликском районе, где уже велись строительные работы, связанные с прокладкой трубопроводов по проектам, осуществляемым нефтяными компаниями «Эксон Нефтегаз», «Сахалин Энерджи» и их подрядчиками.

После активных переговоров и консультаций компания «Сахалин Энерджи» объявила о создании Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина. Совместно с администрацией Сахалинской области и Региональным советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера Сахалина компания «Сахалин Энерджи» подготовила план помощи представителям коренного населения острова и их поддержки. Компания обязалась в течение пяти лет ежегодно выделять 300 тыс. долл. США на реализацию программ плана.

План содействия содержит три ключевые задачи: предотвращение или смягчение потенциального негативного воздействия проектов; повышение уровня жизни и улучшение условий быта представителей коренных народов Севера; расширение возможностей представителей этих народов в отношении активного участия в управлении данным планом. Коренные народы Севера Сахалина активно участвовали

в создании этого плана, во встречах и консультациях, а также делегировали для работы над планом в рабочих группах своих представителей. Завершению работы над планом предшествовало подписание меморандума о взаимопонимании между компанией «Сахалин Энерджи» и Советом коренных малочисленных народов Севера.

Общий объем затрат, предусмотренный на реализацию Плана содействия, составит 1,5 млн долл. США. Половина средств будет направлена на поддержку традиционной экономической деятельности коренных народов Севера – оленеводства и рыболовства, а также на сохранение традиционного уклада жизни. Кроме того, средства будут выделяться на проекты, связанные со здравоохранением, образованием и культурой. Планом также предусмотрено выделение средств на обучение представителей коренного населения и развитие их потенциала: 10% средств будет использовано на малые гранты. Управление фондом малых грантов будет осуществляться представителями коренных народов.

Практическая реализация Плана содействия сопряжена с рядом трудностей, включая задержки с выплатой средств на реализацию соответствующих программ и с представлением компанией отчетов о своей деятельности по реализации плана. Одним из первых положительных итогов является то, что подготовка и реализация плана активизировали дискуссию среди коренных народов о наиболее желательных и эффективных направлениях развития их общин [11]. Таким образом, активная политика организаций коренных народов в данном регионе позволила увеличить социально-экономические выгоды от освоения недр для аборигенов, вовлечь их представителей в реализацию разработанного с их участием плана.

В целом с точки зрения направленности процесса освоения недр в современных условиях в сфере недропользования имеют место положительные тенденции (например, связанные с развитием государственной системы мониторинга и контроля процессов освоения недр), что является предпосылкой для более полного учета интересов коренных народов Севера. Тем не менее в России вплоть до настоящего времени слабо реализуются механизмы и способы соучастия коренных народов в осуществлении проектов освоения недр. Чем объясняется такое положение дел? На наш взгляд, это связано с рядом обстоятельств:

- упростились нормы и правила, структурирующие формы взаимодействия власти, бизнеса и коренных народов. Среди причин этого – преобладание в реформе внутригосударственных отношений направленности на укрепление вертикали власти, а также наличие значительных валютных поступлений в государственный бюджет, которые позволяют государству выполнять большое число своих социальных обязательств на патерналистской основе;
- образовательный уровень представителей коренных народов в целом низкий. Необходима реализация специальных образовательных программ;
- слабо учитываются экологические риски и издержки, которые наиболее ощутимы на уровне регионов и с позиций аборигенов;
- институциональные условия в вопросах пользования недрами мягкие. Характерным примером является то, что государство относительно недавно стало уделять должное внимание проблемам утилизации попутного нефтяного газа – одного из наиболее значимых факторов загрязнения окружающей среды в районах добычи нефти в целом и на ТТП в частности;
- высокий уровень цен на углеводороды ослабил необходимость сокращения производственных издержек для недропользователей. При более низком уровне цен компании будут в большей степени заинтересованы в различных способах сокращения издержек, в том числе за счет использования потребительских и производственных услуг со стороны коренных народов.

* * *

Представленный выше анализ позволяет 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 территории

ях 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.

Литература

1. **Крюков В.А., Токарев А.Н.** Учет интересов коренных малочисленных народов при принятии решений в сфере недропользования. – М., 2005. (Сер.: Библиотека коренных народов Севера. – Вып. 10).
2. **Руководство** по проведению морских работ на нефть и газ в Арктике. – Program Artic Monitoring Environment, 2007 / <http://arcticportal.org/PAME>.
3. **Как защитить малые народы Севера от последствий технического прогресса?:** Интервью с Е. Айпиным. – Российская газета (Западная Сибирь). – 2007. – 20 нояб.
4. **От патернализма к партнерству** (строительство новых отношений народов Севера и государства) / Отв. ред. А.Н. Пилясов. – Магадан: СВКНИИ ДВО РАН, 1998.
5. **Коренные народы Канады.** Нефть и закон: сборник законодательных актов Территории Юкон. – М.: Слово и дело, 2002.
6. **Максимов А.А.** Права коренных народов Севера на землю и природные ресурсы: эффективное использование и совместное управление. – М., 2005. (Сер.: Библиотека коренных народов Севера. – Вып. 3).
7. **Калугина З.И., Соболева С.В., Тапилина В.С.** Малочисленные народы Сибири: изгой XXI века? // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2.
8. **Обзор** законов и нормативных актов Арктических стран по защите прав коренных народов. Соглашения и Резолюции / Сост. Р.В. Суляндзига. – М., 2005. (Сер.: Библиотека коренных народов Севера. – Вып. 8).
9. **Взаимодействие** ООО «Ямбурггаздобыча» с коренными малочисленными народами Крайнего Севера / <http://www.yamburggazdobicha.ru>.
10. **Сахалин:** от противостояния к совместной работе // Мир коренных народов. Живая Арктика. – 2006. – № 20.
11. **Гулдин Г.** План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина: Второй отчет о проведении независимого мониторинга. – М.: Сахалин Энерджи, Cross-Cultural Consulting Services, 2007.