

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
**ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ**  
ИМ. В.А. ТРАПЕЗНИКОВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ  
КРУПНОМАСШТАБНЫХ СИСТЕМ  
MLSD'2013**

**МАТЕРИАЛЫ СЕДЬМОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ**

**(30 СЕНТЯБРЯ – 2 ОКТЯБРЯ 2013 г., МОСКВА, РОССИЯ)**

**В ДВУХ ТОМАХ**

**ТОМ I**

**(Пленарные доклады, секции 1 – 3)**

*Общая редакция – академик С.Н.Васильев, д.т.н. А.Д.Цвиркун*

**Москва 2013**

УДК 62505

**Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2013):** Материалы Седьмой международной конференции (30 сентября – 2 октября 2013 г., Москва: в 2 т./ Ин-т проблем упр. им. В.А.Трапезникова Рос. акад. наук; под общ. ред. С.Н.Васильева, А.Д.Цвиркуна. – Т. 1. Пленарные доклады, секции 1-3. –М.:ИПУ РАН, 2013.- 450 с.- ISBN 978-5-91450-137-9

**ISBN 978-5-91450-137-9 (т. 1)**

**ISBN 978-5-91450-139-3**

В сборнике представлены материалы Седьмой международной конференции «Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2013)» по следующим направлениям:

- Проблемы управления развитием крупномасштабных систем, включая ТНК, госхолдинги и госкорпорации.
- Методы и инструментальные средства управления инвестиционными проектами и программами.
- Имитация и оптимизация в задачах управления развитием крупномасштабных систем.
- Управление топливно-энергетическими, экономическими и другими системами.
- Управление транспортными системами.
- Управление развитием крупномасштабных технических комплексов и систем в отраслях народного хозяйства.
- Управление региональными, городскими, муниципальными системами.
- Управление объектами атомной энергетики и другими объектами повышенной опасности.
- Информационное и программное обеспечение систем управления крупномасштабными производствами.
- Мониторинг в задачах управления крупномасштабными системами.

Текст воспроизводится в том виде, в котором представлен авторами.

**Утверждено к печати Программным комитетом конференции.**

**Конференция проводится при поддержке  
Российского Фонда Фундаментальных Исследований  
(проект № 13-07-06056)**

ISBN 978-5-91450-137-9 (т. 1)

ISBN 978-5-91450-139-3

© ИНСТИТУТ  
ПРОБЛЕМ  
УПРАВЛЕНИЯ 2013



МЕТОД ПОСТРОЕНИЯ МОДЕЛЕЙ В СИСТЕМЕ "ЧЕЛОВЕК-МАШИНА-СРЕДА"	
<i>Резчиков А.Ф., Твердохлебов В.А.</i> .....	105
РАЗВИТИЕ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА И КОРЕННОЕ НАСЕЛЕНИЕ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ	
<i>Соловьев М.М., Ледков Г.П., Гровер Р., Яковлева Н.</i> .....	108
ЦЕЛИ И ЦЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	
<i>Сулакшин С.С.</i> .....	121
КРУПНОМАСШТАБНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ: РАЗРУШЕНИЕ И ПОСЛЕДСТВИЯ	
<i>Суслов В.И.</i> .....	121
РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ КАК ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ КРУПНОМАСШТАБНОЙ СИСТЕМОЙ	
<i>Сухарев О.С.</i> .....	127
ИНЖЕНЕРНО-ФИНАНСОВОЕ ПОЭТАПНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ МНОГОЦЕЛЕВЫХ ИННОВАЦИЙ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ	
<i>Токарев В.В., Певгов В.Г., Дружинин Ф.А., Кочина Л.В., Бирюкова П.А.</i> .....	137
СЕТЕЦЕНТРИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСНЫМИ СИТУАЦИЯМИ В КРУПНОМАСШТАБНЫХ СИСТЕМАХ	
<i>Трахтенгерц Э.А.</i> .....	139
ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СПРОСОМ В ГОРОДАХ И МЕГАПОЛИСАХ	
<i>Ядыкин И.Б.</i> .....	148

**СЕКЦИЯ 1: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ КРУПНОМАСШТАБНЫХ СИСТЕМ, ВКЛЮЧАЯ ТНК, ГОСХОЛДИНГИ И ГОСКОРПОРАЦИИ ..... 156**

О ПУТЯХ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ	
<i>Авдеев Л.А., Данилова Е.С.</i> .....	156
ОПТИМИЗАЦИЯ ПАРАМЕТРА «СТЕПЕНЬ ЛОКАЛИЗАЦИИ» ПРИ ТРАНСФЕРТЕ ЗАПАДНЫХ ТРАНСПОРТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ОАО «РЖД»	
<i>Акинфиев В.К.</i> .....	158
ОПТИМАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ВНЕДРЕНИЯ И МОДЕРНИЗАЦИИ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ ИЗМЕРИТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ В ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ КОМПЛЕКСАХ	
<i>Бодягина А.А., Данилушкин И.А., Колпациков С.А., Серенков В.Е.</i> .....	161
УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТЬЮ	
<i>Брындин Е. Г.</i> .....	164
ОПТИМАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ЗДОРОВЬЕ СБЕРЕГАЮЩЕЙ ЭКОНОМИКОЙ	
<i>Брындин Е. Г.</i> .....	166
ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ КОРПОРАЦИЯМИ	
<i>Волков В.И., Леонтьева А.С., Шамгунов Р.Н.</i> .....	167
ЭВОЛЮЦИОННАЯ ДИНАМИКА И ТРЕНД ЭКОНОМИЧЕСКИХ ВРЕМЕННЫХ РЯДОВ	
<i>Губанов В.А.</i> .....	173
СОВРЕМЕННЫЕ ФИНАНСОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ КАПИТАЛА КРУПНЫХ КОРПОРАТИВНЫХ СТРУКТУР	
<i>Динец Д.А.</i> .....	175



## Литература

1. *Мэн Ф.К.* Машины Тьюринга и вычислимые функции II. // Сб. статей "Машины Тьюринга и рекурсивные функции". Мир, М., 1972.
2. *Резчиков А.Ф., Твердохлебов В.А.* Причинно-следственные модели производственных систем. – Саратов: Изд-во «Научная книга», 2008. – 137 с. – ISBN 5-93888-920-0
3. *Резчиков А.Ф., Твердохлебов В.А.* Принцип причинно-следственной декомпозиции динамических систем: Монография. – Саратов: ООО Издательский Центр «Наука», 2013. – 56с. ISBN 978-5-9999-1480-4

## РАЗВИТИЕ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА И КОРЕННОЕ НАСЕЛЕНИЕ СЕВЕРНЫХ РЕГИОНОВ

**Соловьев М.М.**

*Национальный исследовательский университет - Высшая школа экономики*

*msoloviev@hse.ru*

**Ледков Г.П.**

*Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации*

*Ledkov@duma.gov.ru,*

**Гровер Р.**

*Oxford Brookes University, Oxford, UK*

*rgrover@brookes.ac.uk,*

**Яковлева Н.**

*University of Winchester, Winchester, UK*

*natalia.yakovleva@winchester.ac.uk*

Ключевые слова: северный регион, развитие, нефтегазовый комплекс, коренное население, интересы

### **1. Проблемы баланса развития северных территорий и нефтегазового комплекса**

Топливо-энергетический баланс мирового хозяйства, наиболее существенный прирост запасов и развитие нефтегазового комплекса (НГК) на многолетнюю перспективу связывают с освоением природных ресурсов северных территорий и за счет освоения арктических акваторий. Около половины этого географического пространства и его минеральных богатств принадлежит или является приоритетными зонами экономических интересов российского государства. Многовековая история продвижения на Север и Дальний Восток, последовательного заселения и социально-экономической деятельности на этих территориях во взаимодействиях с коренными народами заложили базу для дальнейшего целенаправленного раскрытия уникального потенциала этих регионов. В предшествующие десятилетия процессы интенсивного развития НГК здесь в существенной мере сдерживались финансовыми, технологическими и инфраструктурными ограничениями, а также природно-климатическими сложностями среды жизнедеятельности. Исчерпание запасов в традиционных местах добычи нефти и газа, дефициты в топливо-энергетических балансах и значительный рост потребности экономик новых мировых и региональных лидеров, достижения инновационных технологий и логистики поставок углеводородного сырья потребителям выдвинули вопросы индустриального развития и реализации ресурсного потенциала северных территорий в ряд наиболее актуальных [1].

Вместе с этим, с новой и существенной значимостью проявляются проблемы защиты окружающей среды, причем, не только в традиционном контексте рационального природопользования и экологии, но в наибольшей степени – сохранности среды обитания, самобытной культуры и видов хозяйственной деятельности коренных народов, населяющих эти территории. Такие проблемы носят сложный социальный, этнологический, правовой и экономический характер и стоят перед странами северного полушария и действующими там компаниями НГК. В силу возрастающей важности в контексте понимания цивилизованного развития они находятся под пристальным вниманием мирового сообщества. Международными актами к коренному населению отнесены народы, чьи социально-культурные и экономические условия отличают их от других групп доминирующего в стране нацио-



нального сообщества в виду того, что они являются потомками жителей, населявших регион многие столетия, с давних времён установления государственных границ [2].

Существенно, что их традиционная культура, образ жизни и благополучие таких народов в критической мере зависят от соблюдения сложившегося баланса между человеческой деятельностью и экологией окружающей природной среды. Их жизненное пространство – это, как правило:

- семейные поселения и кочевья с обширными территориями оленьих пастбищ, сезонными сменами мест выпаса и путями миграции;
- охотничьи угодья и земли лесотундры для сбора пищевых ресурсов и лекарственных растений;
- рыболовные угодья множества больших и малых северных рек и озёр, морского побережья и др.

Нарушение экологического равновесия среды обитания коренных народов, связанное с процессами промышленной разработки и инфраструктуры трубопроводов углеводородных ресурсов и других транспортных артерий, может вызвать необратимые последствия от техногенных воздействий на природное окружение и в целом на этнические сообщества. Исследователи относят к результатам негативного влияния деятельности компаний НГК на коренное население потери традиционных сельскохозяйственных угодий, оленьих пастбищ и мест традиционных охотничьих и рыболовных промыслов, а также рост преступности, алкоголизма и других заболеваний, прогрессирующую бедность и безверие в будущее [3].

Исследованиями, проведенными под эгидой Организации Объединенных Наций (ООН), установлено, что в северных регионах во второй половине XX века, вследствие процессов индустриализации и масштабного строительства объектов инфраструктуры, до 20% их площади стали территориями критических антропогенных нарушений. К середине XXI века по оценкам экспертов доля таких площадей может возрасти до половины и более. Поэтому рекомендовано, чтобы в программах освоения природных ресурсов Севера, в документах, регулирующих земельно-имущественные отношения и недропользование, странами и хозяйствующими субъектами были предусмотрены действенные меры: по предотвращению экологических потерь и снижению последствий в результате негативного антропологического влияния на среду жизнедеятельности населения; по сбалансированному урегулированию возрастающих объемов добычи и экспорта природных ресурсов, прибылей компаний и финансовых потоков в бюджеты всех уровней [4].

Основы правовой базы для коренных народов в сфере земельно-имущественных отношений были декларированы в ряде международных документов. В частности, Международной организацией труда к ней отнесены права на участие в использовании, управлении и сохранении природных ресурсов, а также права на получение справедливой компенсации за ущерб в результате промышленного использования земель их традиционной жизнедеятельности. Декларация ООН (2007) констатировала права коренных народов на сохранение окружающей среды и производительной способности земель, включая защиту от возможной деградации и уничтожения. Странами, обладающими северными территориями, принят ряд совместных деклараций с обязательствами по защите окружающей среды Арктики и ее экосистем, сложившейся среды обитания и культуры коренных народов, признанием их прав, традиционных направлений и видов хозяйственной деятельности в местах проживания [5].

В то же время, в меньшей степени (в сравнении с юридическими сторонами проблемы защиты прав) уделялось внимание разработкам экономических механизмов, нацеленных на реализацию интересов коренного населения. Здесь, по-видимому, чаще политика первенствовала перед экономикой, да и понятие интересов коренного населения в его современной социально-экономической трактовке не всегда находило адекватное представление. Проводится анализ проблемы взаимодействий основных участников развития НГК в условиях северных регионов, оценка опыта и потенциальных возможностей вовлечения коренного населения в нефтегазовый бизнес для реализации социально-экономических интересов. При этом прикладные аспекты, в основном, нацелены на условия российского Севера.

## **2. Участники развития НГК в регионе**

В рассматриваемой постановке основными являются следующие участники процессов подготовки и реализации программ и проектов освоения природных ресурсов северных регионов: компании НГК, административные структуры (всех властных уровней управления) и население, в составе которого будем акцентировать внимание на проблематике коренных народов.



## 2.1. Компании НГК

Для добывающих нефть и газ компаний и связанных с результатами их деятельности компаний транспортных и других сопряжённых отраслей, безусловно, главными критериями успешного бизнеса будут технологические и экономические показатели профильной деятельности. Обращаясь к конкретным условиям социально-экономического развития северных регионов с их уникальными природными богатствами, следует подчеркнуть, что на первом плане стоит комплексная проблема интенсификации геологоразведки и последовательного развития, рационального и технологически полноценного использования, охраны и стабильного воспроизводства минерально-сырьевой базы НГК. Многие северные регионы, являясь весьма перспективными на нефть и природный газ, пока остаются слабо изученными в геологическом отношении. В частности, к запасам разрабатываемых месторождений Республики Саха (Якутия) относят лишь около 16,7 % от общего числа оцениваемых балансовых запасов природного газа региона. Характерно также, что только 3% нефти и газа извлекают посредством современных технологий, экономически эффективно и в соответствии с принципами рационального неистощительного природопользования. Значительный резерв представляет увеличение процента нефтеотдачи за счет внедрения новых технологий на выявленных месторождениях. Так, в среднем по миру нефтеотдача продуктивных пластов составляет ~30%, и ее увеличение на каждый процент в мировом масштабе может дать по оценкам экспертов дополнительные объёмы добычи, соответствующие почти трехгодичному потреблению нефти [6].

Важным для компаний НГК является учёт широкого спектра организационно-правовых и экономических вопросов всего технологического цикла освоения сырьевой базы. Они включают:

- высокочрезвычайные геологические исследования и оценки освоения ресурсного потенциала месторождений по объемам добычи, степени ожидаемой экономической эффективности и готовности к промышленному освоению;
- конкурентное приобретение лицензий или иных видов разрешительных документов на добычу углеводородного сырья (с учётом условий разделения результатов по итогам недропользования);
- многосторонние согласования технико-экономических показателей рационального, отвечающего современным стандартам уровня извлечения углеводородного сырья и его транспортировки потребителям;
- проблему безопасности и охраны окружающей среды в процессах недропользования, как при добыче, так и транспортировке нефти и газа потребителям в регионе и за его пределами.

В крупномасштабных проектах развития НГК всё более важное значение, наряду с технико-экономическими показателями добычи и использования ресурсного потенциала месторождений, приобретают экологические и социальные проблемы регионов их деятельности. Действительно, население, практически в минимальной степени участвуя в производственных и организационных процессах НГК, в то же время, подвергается серьёзным негативным воздействиям динамично меняющейся внешней среды. Так, опасные превышения нормативных уровней концентрации окиси азота и аммиака фиксируют на расстоянии до 15 км от факельных систем сжигания попутного нефтяного газа. Объекты НГК являются крупнейшими загрязнителями окружающей среды, выбрасывающими до половины всех вредных веществ в атмосферу, 27% загрязнённых сточных вод, около трети твердых отходов производства и до 70% общего объёма парниковых газов. Значителен и наносимый экономический ущерб. Сжигаемые на местах добычи попутные нефтяные газы являются не только невозобновляемым энергетическим ресурсом, но и ценным сырьём для химической промышленности. Объёмы сжигания, существенно превышая установленные Киотским протоколом лимиты, по масштабам сопоставимы годовому потреблению газа отдельными странами Центральной и Восточной Европы [7].

Таким образом, в стратегиях компаний НГК в северных регионах, наряду с определением направлений и организационно-технологических последовательностей освоения месторождений, взаимодействий с партнёрами и властями всех уровней, прогнозами объёмов разведанных запасов, добычи и реализации, оценками расходов и доходов, должна быть также аргументированная информация социального и экологического характера, в том числе такая как:

- программы, учитывающие решение проблем улучшения качества жизни и трудовой занятости местного (в том числе коренного) населения.
- комплексы мер и средств, направленных на охрану окружающей природной среды, снижение рисков техногенных аварий и их негативное влияние на среду обитания населения;



- разрабатываемые и применяемые инновационные технологии и организационные решения, обеспечивающие социально ответственное рациональное недропользование, современный уровень, качество и безопасность добычи и транспорта углеводородов, максимальную утилизацию попутных газов, снижение вредных выбросов и др.

Следует подчеркнуть, что к настоящему времени подобные требования имеют под собой вполне реальное стимулирующее основание: принятые и получающие всеобщее признание и активную практику международные стандарты качества по экологии – ISO 14000 и социальной ответственности корпораций – ISO 26000. [8]

Следование названным и другим подобным образом нацеленным стандартам (таким как, например, стандарты корпоративной этики) находится под пристальным вниманием средств массовой информации и мирового сообщества в целом. Так, во многом под влиянием общественного мнения произошли позитивные перемены в проектах развития НГК на Сахалине и Восточной Сибири, в определённой мере находит своё место практика общественных слушаний [9].

Характерно, что ряд из названных инфраструктурных аспектов находит отражение в рамках других, помимо развития НГК, программах федерального и регионального уровней. К таковым, например, относятся российские национальные проекты и федеральные программы решения жилищной проблемы, всеобщей газификации страны и малых населённых пунктов, строительства дорог. Как следствие этого, в управлении развитием НГК и его роли в решении проблем региона следует учитывать влияние реализуемых в регионе программ и крупномасштабных проектов [10].

## 2.2. Властные структуры

Нормативная правовая база управления социально-экономическим развитием общества определяет наличие стратегий и генеральных планов, национальных проектов и целевых программ развития страны и регионов, муниципальных образований и в них – отдельных комплексов мероприятий социального и хозяйственного содержания. В этом контексте каждому из участников на каждом из уровней управления необходимо добиваться рациональной интеграции и согласования целей и критериев, заданий и нормативных положений, располагаемого ресурсного потенциала и ограничений, заложенных в названном комплексе документов.

Важную роль в обеспечении условий развития НГК играют возможности органов власти федерального и регионального уровней в совершенствовании законодательной и иной нормативной правовой базы регулирования земельно-имущественных отношений, природопользования и защиты интересов населения. В этой сфере актуальным является следующий круг проблем:

- разграничение собственности на земли северных территорий между различными уровнями государственных и муниципальных собственников и установление прав и условий пользования ими, в том числе для представителей коренных малых народов;
- гибкое регулирование норм и правил недропользования, установление прозрачных механизмов выдачи лицензий и др. видов разрешительных документов, в том числе по конкурентному приобретению прав на добычу и многостороннему согласованию условий работ и разделения результатов недропользования;
- обеспечение благоприятных условий для проведения геологических исследований, включая решение проблемы прав собственности и использования геологической информации;
- принятие нормативных требований, отвечающих современным мировым стандартам по уровням извлечения углеводородного сырья, а также ответственности по срокам, качеству и безопасности производственных процессов и транспортировки сырья потребителям;
- формирование нормативных требований по составу, содержанию, условиям корректировок и регламентам проведения экологической и этнологической экспертизы проектов развития НГК.

Разграничение собственности на землю с федеральным и муниципальным уровнями собственников приобретает решающую важность, прежде всего, устанавливая направления доходных потоков в бюджет региона и его прав регулирования условий земле- и недропользования компаниями НГК. В контексте решения практически всех ключевых проблем социально-экономического развития региона эти возможности определяют состав и масштабы конкретных мероприятий и ресурсного обеспечения, предусматриваемых в договорах и стратегических соглашениях между регионами и ведущими корпорациями НГК, действующими на их территориях. Так, по Договору между ОАО «Лукойл» и Правительством Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО) предусмотрено финансирование развития природного парка регионального значения «Сынско-Войкарский» в размере более 50 млн руб.,



а также благоустройство села Находка и строительство на его территории фельдшерско-акушерского пункта. Другой лидер НГК - ОАО «Газпром» в 2007-2011 годах инвестировал в газификацию поселений ЯНАО около 500 млн руб. За счёт средств долгосрочной программы «Газпром – детям» построены два спортивно-оздоровительных комплекса в городах Новый Уренгой и Надым, крытый ледовый дворец в поселке Пангоды и т.д. [11].

### 2.3. Коренные малочисленные народы

Население региона и его среда обитания (в том числе применительно к сообществам проживающих в регионе коренных малочисленных народов) являются третьим из основных и непосредственно взаимодействующих участников развития НГК.

Следует отметить, что в российской нормативной правовой базе коренные малочисленные народы определяют как этнические сообщества численностью до 50 тысяч человек, осознающих свою самоидентификацию и сохраняющие традиции, культуру и образ жизни. Таковых народностей в России, согласно последней переписи населения 2010 г., более сорока – с численностью от нескольких десятков и даже единиц человек (керекки, водь, сету, энцы) до десятков тысяч (ненцы, ханты, абазины, эвенки и эвены). Существенно, что признак ограничения по численности выводит из отечественной правовой практики нормативное регулирование интересов, в частности, таких в течение многих веков сохранившихся и этнически значимых народностей Севера, Сибири и Дальнего Востока, как, например, якуты, коми и буряты. При этом в определённом смысле отделяется решение по сути близких для ряда социальных групп этих народностей проблем по защите среды обитания, самобытной культуры, традиционного образа жизни и т.д. от аналогичных для нормативно зафиксированных малых народностей, проживающих вместе с ними на тех же удалённых территориях. Но, тем не менее, в целом можно говорить о принципиальной непротиворечивости в понимании мировым и отечественным сообществами проблематики коренных малых народов, использовании накапливаемого опыта и выявлении путей решения в этой области [12].

Таким образом, следует подчеркнуть, что коренное население и его среда обитания представляют весьма конкретную, но и достаточно ограниченную слагаемую третьего участника процессов регионального развития НГК. При этом в масштабах северных районов субъектов Российской Федерации это единицы процентов, и лишь на отдельных муниципальных территориях их доля достигает существенных величин (например, до 40%- на землях, арендуемых в ЯНАО кооперативом «Тазовский», при ~10% ненцев от всего населения округа в целом).<sup>8</sup> Тем не менее, проблемы малых народов, сохранения их самобытной культуры и образа жизни, природной среды обитания в мире привлекают пристальное внимание общественности, продолжают быть в возрастающей степени актуальными и требуют эффективных решений, как со стороны властей, так и компаний НГК. В их числе – защита прав и интересов коренных малочисленных народов в полном спектре этнологических, социально-культурных, экономических, экологических и т.д. проблем [13].

Концептуально значимой и пока ещё не решённой должным образом является проблема земельных прав коренного населения на территориях их жизнедеятельности. То есть, речь идёт не просто о местах проживания в соответствующих поселениях, но сюда включаются обширные прилегающие площади для традиционных видов хозяйственной деятельности, таких как оленьи пастбища, охотничьи и рыбные угодья, массивы лесотундры для сбора лекарственных растений и др. Проблема охватывает установление различных форм собственности на земельные участки и недра под ними, разнообразие прав и условий земле- и недропользования, концепции и принципы компенсаций хозяйствующим субъектам и непосредственно коренному населению за ущербы, причиняемые в результате индустриального (или более широко – антропологического) воздействия компаний НГК на среду обитания и условия жизнедеятельности.

Рассмотрим возможные пути решения этой проблемы на примерах регулирования земле- и недропользования в отношении с коренным населением северных территорий в Российской Федерации, Канаде и США.

---

<sup>8</sup> В мировом сообществе известны и другие пропорции. Так, на северных землях Канады на организованной в 1999 г. административной территории Нунавут (Nunavut Act - 1993) доля коренного населения превышает 80%.



### 3. Опыт регулирования земельно-имущественных отношений на северных территориях: НГК и коренное население

#### 3.1. Компенсационный механизм в Российской Федерации

В Российской Федерации до настоящего времени северные земли и природные ресурсы, главным образом, находятся в государственной собственности. Причём эта форма права собственности относится как к земельным участкам, так и недрам. Первые являются таковыми, прежде всего, в силу не проведенного до настоящего времени по разным причинам разграничения собственности на земли между федеральными, региональными и муниципальными собственниками<sup>9</sup>, после чего мог бы стоять вопрос о приватизации или иной либерализации прав землепользования. Для недр государственная собственность сохраняется в принципе доминирующей формой права, хотя и искажается, в известном смысле, различного рода соглашениями о разделе продукции и наличием иных форм права собственности на добытые минеральные ресурсы и распоряжение ими [14].

Вместе с тем, в рамках того же земельно-имущественного регулирования отечественное законодательство предусматривает для коренных народностей возможности льготного землепользования, в частности, долгосрочной безвозмездной аренды земель для традиционных видов хозяйственной деятельности, например, для сельскохозяйственных производственных кооперативов, занимающихся оленеводством и рыболовством. В подобных случаях причиняемые организациям коренного населения на их территориях хозяйственной деятельности ущербы из-за негативного воздействия со стороны компаний НГК подлежат компенсации в соответствии с устанавливаемыми нормативными методиками расчета<sup>10</sup>.

Концепция оценки ущерба предусматривает охват строительного периода (например, для трубопроводной системы порядка трёх лет) и эксплуатационный период объекта НГК (продолжительностью в несколько десятков лет). Оценки ущербов проводят для каждого из видов деятельности организации и с учётом распределённой по местности интенсивности влияния объектов НГК, затем дисконтируют, интегрируют и т.д. Существенно, что подобные компенсационные механизмы нормативным образом увязаны с производственной, как правило, сельскохозяйственной деятельностью организаций коренного населения и, соответственно, оперируют только с финансово оцениваемыми категориями. При единовременной схеме компенсационных выплат их объёмов (составляющих от единиц до полутора-двух десятков млн рублей) хватает, главным образом, для покрытия текущих затрат и определённых разовых приобретений, не носящих стратегический характер (то есть, соответствующий предстоящему долгу, а то и навсегда ухудшению условий деятельности). Кроме того, принципиальным является то, что эти методики не учитывают ущербы нефинансового характера, наносимые среде обитания, и другие потери качества жизнедеятельности коренного населения.

#### 3.2. Опыт земельно-имущественного регулирования в северных регионах Канады и США

В основе положительного мирового опыта – имеющие многовековую историю различные варианты законодательного регулирования прав собственности коренных народов на земельные и другие природные ресурсы на территории их жизнедеятельности. Так, частное право на северные земли, разработанное в Канаде во второй половине XVIII века в связи с процессами коммерциализации их использования, продолжает действовать. При этом, поскольку виды использования земель в то время однозначно не были определены, то открыты возможности для различных направлений коммерческой активности на них, включая промышленность и торговлю, туризм и развитие рекреационного потенциала и др. [15].

Интенсификация в XX веке добычи углеводородных ресурсов на севере американского континента поставила вопрос об их транспортировке на юг в районы высокоразвитой экономики Канады и северных штатов США. Для этого крупномасштабные проекты предусматривали строительство газопроводной системы Mackenzie Valley Pipeline длиной около 1200 км и далее трубопровода сжиженного газа длиной ~500 км для подключения к действующей системе нефтепроводов. Альтернативы для решения проблемы коренного населения включали традиционное переселение с адекватной компен-

<sup>9</sup> По данным Росреестра РФ к 01.01.2011 на территории северных субъектов Российской Федерации разграничение собственности произведено менее чем для 10% земель. <http://servista.ru/download/zemfond.pdf>.

<sup>10</sup> Методика исчисления размера убытков, причиненных объединениям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в результате деятельности организаций всех форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ», утвержденная Министерством регионального развития РФ № 565. 2009.



сацией ущербов и прямое включение в бизнес НГК (в данном случае – в трубопроводный бизнес). Выбор предоставлялся населению и занял многие годы обоснований и переговоров. В результате в 2001 году было согласовано создание коммерческой структуры Mackenzie Valley Aboriginal Pipeline Corporation, принадлежащей коренным народам данного региона и владеющей 33.3% долей в консорциуме по строительству трубопровода (наряду с лидерами НГК, как ExxonMobil Canada Properties и др.). При этом разработчики проекта должны были получить согласие тех поселений коренных народов, которые проживали вдоль трассы трубопровода. Таким образом, коренные народы увеличили степень контроля над проектом и получили искомый прямой доступ к финансовым результатам строительства и использования трубопровода.

Другие примеры в Канаде (Нунавут) и США (Аляска) были связаны с вовлечением коренного населения непосредственно в разделение прибыли добывающих компаний. Важно, что обеспечивающим источником для необходимых капитальных вложений со стороны коренного населения в обоих случаях стали предоставленные им права собственности на земельные участки и недра в местах проживания (сравнительно небольшие в сравнении с общими размерами северных территорий, оставшихся вместе с недрами в государственной собственности, но достаточные для инвестирования). Так, материальная база созданной в Канаде аборигенной корпорации Nunavut Tanngavik Inc. включала земли, где инуиты имели права и на поверхность, и на недра. Это были 144 земельных участка, занимающих около 2% площадей сформированной в 1999 году северной территории Нунавут (размером около 0.45% территории всей Канады). Также корпорация имела определённые права для согласования условий промышленного земле- и недропользования ещё для 944 земельных участков. Всё это укрепляло возможности для контроля деятельности добывающих компаний НГК и, главное, для прямого и регулярного участия в их финансовых результатах.

На Аляске (США) земельно-имущественные отношения с коренными народностями были урегулированы специальным актом 1971 года. Организованные 13 региональных (аборигенных) корпораций получили права собственности на ~178 тыс. кв. км земельных участков и недра под ними, а ещё 229 корпораций поселений получили права на занимаемые земельные участки. Кроме того, региональные корпорации получили от государства финансовую помощь в объёме около 1 млрд долларов. В то же время, были установлены ограничительные нормы арендных ставок при сдаче аборигенных земель в аренду промышленным компаниям. Рыночный характер принятых механизмов земле- и недропользования, с одной стороны, открывал возможности для активного развития и высоких прибылей аборигенных корпораций. Так, в 2009 году доходы одной из таких корпораций Arctic Slope Regional Corporation составили почти 2 млрд долларов с выплатой дивидендов коренному населению соответствующего региона – держателям акций в объёме 169 млн долларов. Но с другой стороны, рыночная свобода купли-продажи и залога земель, кризисы и неудачный менеджмент привели ряд аборигенных корпораций к банкротству. Для исключения катастрофических для коренного населения земельно-имущественных последствий в 80е годы в США были приняты акты, исключающие физическое отчуждение их земель.

Важным дополнением договорных отношений североамериканского коренного населения с корпорациями НГК стали включаемые в них обязательства по профессиональному обучению и предоставлению рабочих мест, организационно-экономическим взаимодействиям корпораций с создаваемыми компаниями аборигенного населения. Так, в различных структурах упомянутой корпорации Arctic Slope Regional Corporation нашли работу около 3000 коренных жителей Аляски, в том числе в строительных подразделениях, в энергетическом и коммунально-бытовом хозяйстве, гостиничном секторе и др.

#### **4. Интересы коренного населения: структуризация представления**

Для разработки механизмов защиты и реализации интересов коренного населения важным является выявление содержания этого понятия применительно к конкретному виду рассматриваемых объектов. В этом плане основное внимание целесообразно сосредоточить на уровне интересов семьи как базового социально значимого объекта для последующего распространения выводов до уровней региональных сообществ коренных народностей и соответствующего этноса в целом. Выбор семьи и формирование основных положений по защите и реализации её интересов позволяет сосредоточиться непосредственно на главном – на человеке. В конечном счёте, суждения о состоянии, позитивных и негативных тенденциях социально-экономических, организационно-правовых, этнологических и др. процессов для любого масштаба и признаков объединения социальных групп и этносов в целом находят прямое отражение, проявляются и приобретают наибольшую значимость, будучи нацеленными на человека. Он – основной субъект, сохраняющий (или не сохраняющий) исторически сложившиеся



традиции хозяйствования, языка и образа жизни, других характерных проявлений социальной культуры и самобытной среды обитания коренных малых народов.

Под интересами семьи будем понимать значения определённых показателей (например, уровней и баланса потоков затрат и потребления важнейших ресурсов и услуг), в совокупности характеризующих качество жизни, нарушение которых мотивирует объект к активным действиям, то есть, в интересах семьи в условиях индустриального освоения природных ресурсов в пространстве её жизнедеятельности:

- негативным изменениям уровней показателей качества жизни и возникающим тенденциям таковых предстоит противодействовать;
- определяемый значениями этих показателей потенциал улучшения качества жизни предстоит реализовать.

В этом отношении конструктивным представляется используемый в ООН набор интегральных индикаторов (продолжительность жизни, образование и валовый внутренний продукт - ВВП на душу населения), применяемый для сравнительных оценок качества жизни населения в различных странах. При этом в нашем случае его следует адаптировать применительно к рассматриваемой задаче защиты и реализации интересов на уровне семьи коренного населения северных территорий и дополнить индикаторами состояния среды её обитания [11].

#### *4.1. Индикатор продолжительности жизни*

Индикатор продолжительности жизни обобщает оценки и показатели, связанные со здоровьем населения. Рассматривая проблему защиты и реализации интересов семьи с позиций баланса соответствующих потоков ресурсов и услуг, статистические показатели продолжительности жизни следует дополнить информацией о вовлекаемых в эту область ресурсах здравоохранения по месту проживания и жизнедеятельности семьи. Это будут характеристики объектов и систем инфраструктуры различных областей здравоохранения, лекарственных средств и материалов, методов и технологий профилактики и лечения. Их объёмы, требуемое разнообразие, качество, доступность и своевременность являются необходимыми обеспечивающими факторами в решении задач защиты здоровья как одного из важнейших интересов человека. Причём, при оценках каждого из названных факторов следует иметь в виду особенности условий предоставления услуг и функционирования материальной базы здравоохранения в регионе, в том числе с учётом возрастающих потребностей населения, обновляемых стандартов качества жизни.

Формируемые данные следует подразделять для семей различного вида, проживающих в различных условиях (например, в больших и малых поселениях, кочевьях, ориентированных на рыболовный промысел и т.д.), а также для членов семьи по признакам половозрастной структуры. Такая детализация важна по той причине, что могут быть различными количественные показатели оценок здоровья людей, требуемых и используемых средств системы здравоохранения, например, связанных с потребностями и предоставлением различных видов медицинских услуг в конкретных условиях проживания семьи.

Имеющиеся данные о продолжительности жизни по населению рассматриваемого региона и Российской Федерации в целом или аналогичные данные по северным регионам и коренным малочисленным народам других стран можно использовать для сравнений и формирования целевых показателей в стратегиях и программах социально-экономического развития региона и его муниципальных образований, этнических групп населения.

#### *4.2. Индикатор образования*

Оценку уровня образования в рекомендациях ООН определяют по информации о некоторой обобщённой средней продолжительности всех видов образования, получаемого населением страны. Поэтому, вместе с принятием такого подхода за основу, его следует в нашем случае переориентировать на характеристики продолжительности и направлений получаемого образования разных видов и уровней применительно к семьям коренных малых народов рассматриваемого региона и его этнических сообществ.

Получаемые интегральные оценки продолжительности образования (для различных по виду и условиям проживания семей коренного населения) следует дополнить данными о вовлекаемых в эту область материальных ресурсах. Это будут данные о характеристиках, состоянии и современных потребностях в зданиях учебных заведений и обеспечивающих инфраструктурных системах, средствах предоставления образовательных услуг, предметных специализациях и программах обучения для всех ступеней и видов системы образования и профессиональной подготовки кадров. Причём это



важно как для новых для региона и населения областей деятельности НГК, так и для традиционных направлений хозяйственной и социально-культурной деятельности коренного населения.

Вопросам профессионального обучения в областях традиционной хозяйственной и социально-культурной деятельности коренного населения, а также в сфере экологического образования и охраны природной среды следует уделить особое внимание как важнейшему фактору сохранения этносов. Определение новых направлений профессиональной подготовки коренного населения, могли бы стать перспективными в решении задач трудоустройства в условиях общих перемен в стране и регионе, необходимо проводить по результатам социологических исследований и с учётом мнения авторитетных представителей коренного населения. Специальное внимание должно быть уделено оценке качества и доступности обучения. Диверсифицированный подход по видам и структуре семей поможет в последующих разработках, мониторинге и корректировках реализуемых стратегий и образовательных программ развития коренных народностей рассматриваемого региона, его муниципальных районов, конкретных этнических групп местного населения.

#### *4.3. Валовой внутренний продукт на душу населения*

ВВП на душу населения как индикатор ООН для оценки материального благополучия при адаптации к рассматриваемой проблеме интересов семьи подлежит, в известном смысле, наибольшей модификации. При этом интегральные по стране или её регионам значения ВВП (для районов – ВРП) на душу населения будут иметь справочное значение, например, как указание на ту дистанцию отставания в данном компоненте уровня жизни, которое следует преодолеть, чтобы не выпасть из общих тенденций социально-экономического развития современного общества.

Так, в условиях «газовой кладовой» ЯНАО, с одной стороны, при интенсивном развитии НГК интегральные показатели ВРП на душу населения региона будут в числе наиболее высоких в стране. Но, с другой стороны, если не принимать мер, доходы и благосостояние коренного населения, занятого, главным образом, сельскохозяйственным производством, оленеводством и рыболовством, будут оставаться на значительно более низком уровне. Так, всероссийская перепись населения 2010 года показала здесь отставание средних заработков в разы. В то же время, для коренного населения предусмотрены различного рода социальные выплаты и льготы. Поэтому потребуются их конкретная детализация для представления о состоянии бюджетов различных видов семей и условий их проживания с учётом всего разнообразия доходных и расходных потоков, с выделением показателей, связанных с традиционными видами хозяйственной деятельности и целенаправленными выплатами социально-культурной направленности. Состояние и выявленные тенденции по этим показателям должны в результате стать движущей силой перемен в направлении качественного улучшения жизни, материальной базы благополучия в условиях поставленной задачи защиты и реализации интересов коренного населения.

#### *4.4. Качество среды обитания*

В международных и отечественных нормативных документах применительно к этой проблеме не даётся чётких рекомендаций для получения компактной интегральной оценки. Ограничиваются, как правило, общими положениями, констатирующими важность сохранности окружающей среды, её всестороннего исследования и регулярного контроля состояния, выявления опасных тенденций.

Вопросы качества среды обитания в самой высокой степени затрагивают интересы коренного населения, вся жизнь которого основана на гармоничном взаимодействии с окружающей природной средой. Природная среда Севера крайне уязвима при увеличениях антропогенных нагрузок, в том числе связанных с современными процессами индустриального освоения природных ресурсов, с развитием производственной инфраструктуры в регионе и, в особенности, на территориях проживания коренных малых народов. В отсутствие признанных интегральных оценок качества среды обитания, можно использовать определённые комплексы показателей, имеющих количественную меру и по разным направлениям отражающих её состояние. Их целесообразно (для последующего определения направлений конструктивных противодействий) систематизировать следующим образом:

- изменения, вызванные промышленной деятельностью компаний НГК и развитием соответствующей производственной инфраструктуры;
- общие изменения климата и окружающей природной среды в глобальном масштабе и в рассматриваемом регионе;
- изменения характеристик пространства жизнедеятельности конкретных групп (семей) коренного населения в данном регионе.



Первые два комплекса показателей имеют общезначимый характер для рассматриваемого региона в целом. В них войдут интегральные данные о площадях земель, занимаемых под производственные нужды НГК и инфраструктурные системы, выявленные в регионе площади загрязнений, количества и классы техногенных аварий, оценки состояния качества кормовой базы и почв в местах, прилегающих к промышленным и инфраструктурным объектам, оценки состояния воды, воздуха и других экологических показателей.

Центральным в рассматриваемой постановке будет третий комплекс показателей, концентрирующий информацию о пространственной среде обитания непосредственно в местах проживания и хозяйственной деятельности семей коренного населения. Сюда войдут такие оценки, как конкретные количественные изменения площадей используемых пастбищ, динамика поголовья оленей и коммерческой реализации продукции оленеводства, данные об угодьях для охотничьего промысла и рыболовства, огородничества, о структуре жилищного фонда семей коренных народов в поселениях различного вида и другие. Полезными также будут показатели, увязывающие данные из отраслей традиционной хозяйственной деятельности с количествами людей и семей коренного населения, непосредственно в них задействованных.

## **5. Механизмы реализации интересов коренного населения**

### *5.1. Логика взаимодействий в механизмах реализации интересов коренного населения*

В таблице приведены примеры показателей баланса интересов для семьи коренного населения с учётом рассмотренного состава индикаторов 4.1-4.4 оценки качества жизни [11]. Первые два столбца таблицы характеризуют состояние доходных и расходных потоков ресурсов, товаров и услуг, а также объектов, их предоставляющих.

Логике действия механизма реализации интересов иллюстрирует третий столбец таблицы. Он включает виды и направления деятельности по реализации интересов как достижению желаемых (в сравнении с существующими, нормативными или известными лучшими уровнями) доходных и расходных потоков, состояния среды обитания. При этом каждый из участников располагает присущими ему возможностями, например:

- властные структуры – в области нормативно-правового регулирования и бюджетного финансирования запланированных мероприятий по освоению природных ресурсов и социально-экономическому развитию региона, в том числе в области защиты прав и интересов коренного населения;
- компании НГК – в рамках отраслевой стратегии в освоении и реализации добытых природных ресурсов, политики инновационного развития, экологической и социальной ответственности во взаимодействиях с населением региона;
- сообщества коренных малых народов – в рамках своих комплексных программ социально-культурного развития, реализации интересов и защиты среды обитания. В этом отношении следует подчеркнуть необходимость разработки таких программ и активного их введения в практику взаимодействий с участниками развития НГК и региона в целом.

Отметим, что данные таблицы демонстрируют, главным образом, содержательное представление показателей качества жизни и логику действий искомого механизма для их запланированного улучшения. Подчеркнём также, что показатели, включаемые в строки таблицы, измеримы, как и их изменения по результатам предпринимаемых действий. Более подробно в таблице представлены данные по финансовым компонентам индикаторов качества жизни. Они наиболее наглядны и информационно обеспечены для получения регулярных оценок до и после реализуемых с помощью механизма решений и действий участников развития НГК региона. Приведенный в нижней части таблицы состав показателей услуг в социальной сфере может быть расширен и необходимым образом разделён на отдельные строки и детализирован для рассматриваемых сфер здравоохранения, образования и состояния среды обитания. При этом механизм принимаемых решений и действий каждого из участников развития НГК региона по улучшению показателей предоставляемых в этой сфере услуг остаётся той же. Следует также обратить внимание, что в социальной сфере в наибольшей мере проявляется значимость действий механизма по развитию инфраструктурных систем и объектов, а также научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, новых знаний и инновационных технологий, обеспечивающих требуемые качественные улучшения в здравоохранении, образовании и охране окружающей среды.



Таблица. Примеры показателей баланса интересов семьи и действий по их реализации

Доходы и иные поступления в бюджете семьи	Затраты и расходимые средства во всех видах	Виды действий для реализации интересов
Заработная плата. Доходы от реализации продукции традиционных видов деятельности. Поступления производимой продукции на собственные нужды, замещающие финансовые затраты.	ТРУД Налоги и сборы. Плата за землепользование. Арендные платежи за технику, недвижимость, др. Оборотные средства для традиционных видов деятельности; наём труда.	Нормирование труда и заработной платы. Льготы по налогам и др. платежам. Квоты и нормы природопользования.
Кредиты (потребительские - для семьи; на проекты развития – для хозяйственной деятельности).	Платежи по кредитам. Затраты на выполнение регламентов получения кредитов и платежей.	Корректировка условий кредитования: сроки, %, возврат, ограничение санкций.
Инвестиционные поступления (от сдачи недвижимости в аренду, % от вкладов сбережений, дивиденды от акций, в т.ч. в АО НГК).	Инвестиционные вложения: - в недвижимость, - депозиты в банке, - участие в АО НГК. Обучение и консалтинг.	Корректировка условий инвестиционных вложений (в т.ч. в АО НГК), владения акциями, договоров аренды.
Поступления (всех видов) по линии социальной поддержки. Пенсионное обеспечение. Материнский капитал и др. дополнительные средства.	Организационные действия и затраты на документы и выполнение регламентов. Затраты всех видов на рост семьи.	Упрощение процедур и регламентов. Дополнительные стимулы и поступления с учётом местных условий.
Компенсации за причиняемые ущербы среде обитания (применительно к семье)	Затраты на подачу апелляций, оценку ущерба.	Порядок апелляций. Методики расчёта ущербов и механизмы возмещения.
Услуги, получаемые в социальной сфере	Затраты семьи	Действия (поле деятельности) по улучшению
Предоставляемые потребительские товары. Жильё: строительство и ремонт, благоустройство.	Затраты на потребительские товары, приобретение, наём, ремонт и улучшения жилья.	Ассортимент, объёмы, качество, доступные цены товаров, услуг, жилья и др. Развитие инфраструктуры.
Услуги в области социальной защиты, здравоохранения, образования, культуры и отдыха, спорта.	Затраты на: - образование всех уровней, - здоровье (профилактика, лечение, отдых и др.); - соц.- культурные нужды.	Номенклатура, объёмы, качество и доступность услуг; улучшения по каждому из параметров. Развитие инфраструктуры.
Коммунальные, банковские и др. услуги (страхование и т.д.)	Коммунальные платежи. Платежи за банковское обслуживание.	Номенклатура, объёмы, качество, доступность услуг. Развитие инфраструктуры.
Поддерживаемые на уровне стандартов параметры среды обитания (экология, почва, вода, воздух, биомасса и др.). Средства обеспечения, контроля и регулирования.	Потери здоровья, качества пространства обитания (нарушения критериев и предельно допустимых значений).	Нормативная политика, номенклатура параметров, качество контроля, доступ, вовлечение населения. Развитие систем и меры по улучшению среды обитания.
Охрана порядка, безопасность	Плата за охранные услуги и системы безопасности.	Нормативное регулирование, тарифная политика.

### 5.2. Функции и формы участия коренного населения в развитии НГК в российских условиях

Анализ отечественного и мирового опыта взаимодействий участников развития НГК северных регионов, положительных и негативных факторов влияния на их результаты позволяет следующим образом систематизировать функции и формы участия коренного населения в этих процессах.



### 5.2.1. Проблема участия коренного населения в регулирующих механизмах развития НГК

В эту сферу возможного участия коренного населения в деятельности НГК следует отнести:

- разрешительные и согласующие механизмы, в наибольшей мере значимые на подготовительных этапах проектирования развития НГК, а также
- определённые механизмы контроля и ограничений (в том числе применительно к воздействиям на среду обитания и выявлению причиняемых ущербов), проявляющиеся в большей степени на этапах реализации проектов НГК.

В мировой практике такое участие обеспечивается соответствующим нормативным правовым регулированием. Так, по специально принятому законодательству Канады разработчики проекта трубопровода Mackenzie Valley Aboriginal Pipeline должны были получить официальное согласие тех групп населения, которые проживают вдоль трассы трубопровода. Установлено также, что любые проекты по освоению минеральных ресурсов на землях и недрах под ними, находящихся в собственности коренного населения, требуют не только согласования, но и целенаправленных затрат со стороны компаний НГК. Это могут быть затраты на образование, профессиональный тренинг, поддержку малого бизнеса и др. Но и там, где право собственности распространяется только на земельные участки, для получения разрешения на добычу полезных ископаемых разработчики должны согласовать это с коренным населением и заключить соглашение о доступе к их землям [15].

В отечественной практике в разрешительных и согласующих процедурах для проектов НГК продолжают доминировать государственные структуры управления. И даже предусмотренный на в 90е годы принцип «двойного ключа» для выдачи разрешений на разработку месторождений ограничивал согласительные процедуры федеральным и региональным уровнями государственной власти. Участие населения, в том числе представителей коренных малых народов находит место в медленно набирающих влияние процедурах общественных слушаний. При этом процент реализации высказанных замечаний и предложений пока ещё остаётся низким [9].

Участие в контрольных механизмах, например, для решения проблемы мониторинга качества и поддержки работоспособности трубопроводных и других инфраструктурных систем НГК, а также связанных с ними экологических и иных нарушений непосредственно на территориях проживания, может стать перспективным направлением в части освоения коренным населением новых инструментов и технологий, создания рабочих мест, связанных с основной и вспомогательными областями деятельности НГК.

Действующие компенсационные механизмы также нуждаются в совершенствовании, причём не только, как указывалось в п.3.1, в части более широкого (в сравнении с финансовыми компонентами) учёта причиняемых ущербов и адекватных по масштабам времени и динамике выплат компенсаций. Одним из ключевых является вопрос о предоставляемых коренному населению правах пользования землями, на которые распространяется негативное влияние развивающегося НГК. Здесь следует обратить внимание, что снятие ограничений с разрешённых направлений землепользования (определяемых в рассматриваемом случае только традиционными видами хозяйственной деятельности коренного населения) и предоставление разрешений на свободное коммерческое использование этих земель, безусловно, открыло бы перспективы для более выгодных компенсационных отношений с компаниями НГК. Однако такие изменения неразрывно связаны с отменой предоставляемых коренному населению льгот по налогообложению таких земель в целях сельскохозяйственного производства (оленоводства и др.). И в подобных случаях экономические результаты, зависящие от размеров, местоположения земельных участков и условий их предоставления для нужд развития НГК, не представляются однозначно позитивными.

### 5.2.2. Прямое вовлечение коренного населения в бизнес НГК

Прямое, не регулируемое специальными привилегиями вовлечение коренного населения в бизнес НГК на общих рыночных основаниях представляется максимально эффективным в смысле возможного поступления значительных доходных потоков, но и максимально рискованным в смысле возможного банкротства и потери располагаемых активов. Как было отмечено в п.3.2, материальную основу (практически единственную) для долевого участия коренного населения в капиталах развивающегося НГК определяли права собственности на земельную недвижимость и недра в местах реализации проектов по добыче и транспортировке нефти и газа [15].

В отечественных условиях в обозримое время такое решение земельно-имущественной проблемы в массовом порядке не реально, тем более, что североамериканская практика в подобном механизме показала для коренного населения ряд негативных последствий социального характера. В то



же время, возможны эксперименты по организации на базе кадров из местного населения малых нефтедобывающих предприятий по эксплуатации отдельных скважин, например, на технологических этапах доработки месторождений. При успешном исходе эксперимента его тиражирование поможет поднять уровень нефтеотдачи разрабатываемых месторождений, в том числе с применением новых технологий, решить проблему качественного завершения работ на скважинах.

Для поддержания эксперимента в отечественных условиях потребуются решить ряд вопросов организационно-правового характера. Так, для стартового стимулирования подобных малых предприятий необходимо увязать возможности целевого предоставления льгот, скорректировать ранее утверждённые перечни и условия поддержки традиционных видов деятельности коренных малых народов, обеспечить профессиональную подготовку кадров, разработать и ввести в практику формы взаимодействий с компаниями НГК, региональными и муниципальными структурами управления. Возможно, потребуется с учётом мирового опыта введение определённых мер по защите подобного малого бизнеса от недружественных поглощений, принудительного банкротства и т.д. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что успех эксперимента и использование его опыта в смежных с НГК и других характерных для северных регионов отраслях откроют для коренного населения новые перспективы участия в социально-экономическом развитии региона и страны в целом.

### Литература

1. *Бесчинский А.А., Стык Ю.В.* Возможная роль российского природного газа в социально-экономическом развитии Евразийского пространства в XXI веке // Проблемы прогнозирования. 2003. №6.
2. International Labor Organization Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. Conv.N169 (n.10). - Geneva. 1989.
3. *York G.* The Dispossessed: Life and Death in Native Canada. - Toronto: McArthur & Co. 1990.
4. United Nations Environmental Program. The Arctic 2050 Scenario and Global Application: Global Methodology for Mapping Human Impacts on the Biosphere. - Nairobi, Kenya. 2001.
5. Declaration on the Protection of the Arctic Environment, Rovaniemi, 14 June 1991 by the governments of Canada, Finland, Norway, USSR, Denmark, Iceland, Sweden, and USA. Declaration on the Environmental Protection and Sustainable Development in the Arctic, Inuvik 21 March 1996 by the governments of Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, Russian Federation, Sweden, and USA.
6. *Высоцкий В.И., Дмитриевский А.Н.* Мировые ресурсы нефти и газа и их освоение. УДК 553.981/982. [www.chem.msu.ru/rus/jyho/2008-6-18.pdf](http://www.chem.msu.ru/rus/jyho/2008-6-18.pdf)
7. *Бочаров Д.Д.* Оценка проектов утилизации нефтяного газа с учетом механизмов Киотского протокола // Нефтяное хозяйство. 2009. №6.
8. ISO/FDIS 26000:2010. Guidance on Social Responsibility. Международный стандарт «Руководство по социальной ответственности». Перевод Ernst & Young. 2012. 140 с. <http://haensch-ge.ru/assets/files/ISO%2026000-2010.pdf>.
9. *Yakovleva N., Munday M.* Pipeline development and community participation, BRASS Research Report, BRASS Research Centre. 2010 [http://www.brass.cf.ac.uk/uploads/Pipeline\\_Development\\_and\\_Community\\_Participation.pdf](http://www.brass.cf.ac.uk/uploads/Pipeline_Development_and_Community_Participation.pdf)
10. *Платонова В.Н., Соловьев М.М.* Управление развитием нефтегазового комплекса региона // Экономика и управление собственностью, 2006, №4
11. *Кирошкани Е.Е., Ледков Г.П., Соловьев М.М.* Качество жизни и хозяйственные интересы коренного населения в стратегиях освоения северных территорий // Менеджмент в России и за рубежом. 2013. №4.
12. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. – М.: Норма. 2010.
13. *Форбс Б., Штаммлер Ф., Кумпула Т., Меситыб Н., Паюнен А., Каарляеви В.* Ямальские оленеводы, газодобыча и изменение окружающей среды: адаптивный потенциал кочевого хозяйства и его ограничения // Экологическое планирование и управление. 2011. №1.
14. *Кимельман С.А., Кошкин Л.И., Соловьев М.М.* Земельно-имущественные отношения и недропользование: основы управления. – М.: ВШПП. 2006.
15. *Гровер Р., Соловьев М.* Опыт регулирования земельно-имущественных отношений при освоении минеральных ресурсов северных территорий Канады // Экономика и управление собственностью. 2012. №4.