

УДК 39

Коренные народы российского Севера и нефтегазовые компании: преодоление рисков*

Н. И. Новикова¹, доктор исторических наук

Ордена Дружбы народов Институт этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая РАН

Анализируется взаимодействие коренных малочисленных народов и промышленных компаний на российском Севере. Показаны различные практики установления диалога. Предлагается система факторов по преодолению взаимных рисков.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, нефтегазовые компании, этнологическая экспертиза, обычное право, федеральное законодательство, международные нормы развития бизнеса, корпоративная ответственность.

Мы должны обеспечить участие коренных народов — женщин и мужчин — в процессе принятия решений на всех уровнях, включая обсуждение вопроса об активизации деятельности, направленной на скорейшее осуществление целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и разработку повестки дня в области развития на период после 2015 года.

Из послания генерального секретаря ООН Пан Ги Муна

9 августа отмечается Международный день коренных народов мира. Основное внимание ООН в 2013 г. было уделено теме «Создание альянсов коренных народов: соблюдение положений договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей». Выделение этой проблемы из всего спектра вопросов, касающихся коренных народов, не случайно. Образ жизни, условия проживания, мировоззрение этих народов ставят их в особое положение, которое все больше учитывается мировым сообществом. В России вопрос о «контроле над своей судьбой» также актуален для аборигенных народов. Об этом заявляют их лидеры на больших форумах, об этом говорят оленеводы, охотники и рыболовы в тайге и тундре. Важно подчеркнуть, что стремление коренных народов находит поддержку и в важнейших документах государства. Так, в принятой в 2012 г. «Стратегии государственной национальной

политики Российской Федерации» в качестве одной из первых задач государственной национальной политики определена необходимость создания условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы [18].

Достижение действительного партнерства коренных народов с промышленными компаниями на российском Севере сегодня становится одним из условий не только выживания этих народов, но и защиты геополитических интересов государства, обеспечения работы важнейших отраслей экономики. В России есть определенная правовая база для регулирования отношений в сфере природопользования, защиты прав коренных народов, развития топливно-энергетического комплекса. Этим проблемам посвящена довольно обширная научная литература. В настоящей статье анализируется практика взаимодействия коренных народов и промышленных компаний в различных регионах, определяются некоторые факторы, которые могут способствовать снижению напряженности и минимизации отрицательных последствий промышленного освоения Севера для всех участников природопользования.

* Работа выполнена в рамках программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Традиции и инновации в истории и культуре».

¹ e-mail: natinovikova@gmail.com.

В современных условиях перспективы сохранения и развития культуры коренных малочисленных народов Севера в значительной степени определяются промышленным развитием регионов их проживания. Добыча углеводородов, политика государства в сфере недропользования и само присутствие промышленных компаний на Севере существенно изменили социально-экономическое и этнокультурное развитие народов Севера. В настоящее время мы можем говорить лишь о начале процесса осознания взаимной ответственности и взаимной заинтересованности в установлении новых отношений. Причем партнерство не может установиться автоматически, необходима определенная работа по его развитию и укреплению. В Российской Федерации взаимодействие между промышленными компаниями и коренными малочисленными народами Севера развивается по нескольким сценариям. Ниже рассмотрены ситуации связанные с предприятиями топливно-энергетического комплекса, и риски, сопровождающие складывание диалога между аборигенами и компаниями. Важно учитывать, что это взаимные риски.

Культурные ценности и правовые идеалы аборигенов

Предварительно нужно сказать об особенностях природопользования на Севере, определяемых традиционными представлениями коренных народов о земле и их противоречиях с промышленным освоением. Аборигенное сообщество в значительной степени стратифицировано, лишь часть его стремится сохранить земли для ведения традиционного хозяйства и развития своей культуры. Но именно с этой группой связываются в общественном сознании надежды на сохранение уникальной северной культуры и природы. Именно у аборигенов, ведущих традиционное природопользование, происходят наиболее острые конфликты с промышленными компаниями.

В аборигенных представлениях о земле нашли отражение правовые идеалы коренных народов, которые характеризуются необходимостью не наносить большого ущерба, соблюдением меры в использовании ресурсов, необходимостью следить за землей и осознанием «права земли» как действенного нормативного регулятора в отношениях между людьми. Для природопользования аборигенов характерно также представление о проницаемости границ, мобильности людей и вместе с тем ограниченности освоенного пространства. Такими границами ареала, получившего в законодательстве название «исконная среда обитания», являются природные и хозяйственно-культурные черты культурного ландшафта. В современных условиях у аборигенов сочетаются представления о себе как «содержимом севера» и о необходимости сосуществования с приезжими. Для создания справедливой системы взаимодействия коренных народов и промышленных компаний необходимо большее доверие к коренным

народам, включение норм традиционного природопользования в правовую систему страны. Важным при этом представляется создание переговорной площадки, где государство (правовая система), промышленные компании (корпоративное право) и аборигены (обычное право) получили бы не только право голоса, но и систему принципов и механизмов, которые обеспечат их взаимодействие.

Для обычно-правового регулирования отношений землепользования также характерны общественный характер норм землепользования, включающий коллективные и индивидуальные права, разделение общественного статуса освоенных территорий и имущественных интересов, неотчуждаемый характер землепользования, проявляющийся в том, что земля может передаваться по наследству или передаваться внутри группы, но не продаваться. Отчуждение земли для целей, отличных от традиционного природопользования, воспринимается отрицательно, особенно если речь идет о нарушении пастбищ. Сегодня угрозу пастбищам представляют не только антропогенное воздействие, связанное с деятельностью нефтегазовых предприятий, но и изменение климата. В этих вопросах особенно важно учесть мнение коренных народов, используя синтез научных и традиционных знаний, с целью реального партнерства в «производстве» знаний, а также для совместного управления арктическими регионами. Организация «Оленеводы мира» инициировала специальный проект EALAT («Оленеводство в условиях изменяющегося климата»), большая часть которого осуществлялась в России. Проводятся и другие исследования, но их результаты плохо координируются и мало используются на практике. Председатель правления «Оленеводов мира» М. А. Погодаев подчеркивает: «Хотя оленеводы в принципе не против экономического развития и понимают его необходимость и неотвратимость, растет их озабоченность в связи с растущими потребностями общества и необходимостью обеспечения сбалансированного развития такой деятельности во взаимосвязи с интересами традиционных форм хозяйственной деятельности народов Арктики и сохранения биоразнообразия» [14, с. 278—280]. Одним из путей трансляции традиционных знаний коренных народов может стать этнологическая экспертиза.

Для многих российских аборигенов центральной идеей природопользования является представление о священных местах. Они выполняют различные функции: могут быть естественными резерватами, местами совершения обрядов и общения с богами и духами. Изучению таких объектов только в Западной Сибири посвящены многочисленные исследования [2; 3; 16]. В последнее время появляются проекты изучения священных мест самими аборигенами [6]. Особенно важными считаются священные места, которые, по представлениям коренных народов Севера, являются такими «точками», которые связывают части их жизненного пространства.



Рис. 1. Переправа через реку Сеяха

Согласно обычному праву народов Севера, они священны именно потому, что люди постоянно (иногда мысленно) совершают определенные действия в отношении таких мест для обеспечения благополучия своих семей и неразрывности культурного пространства. Специалистам известно, что священные места могут быть выявлены только этнографическими методами, к тому же люди часто не хотят привлекать к ним внимание посторонних, справедливо опасаясь негативных последствий. Однако сегодня такие места и другие элементы нематериального культурного наследия нуждаются в правовой защите. Непростым стал вопрос о статусе священных мест и во взаимоотношениях с нефтяниками и другими промышленниками.

Статус священных мест не определен в федеральном законодательстве, а требуемая историко-культурная экспертиза часто ограничивается археологическими исследованиями. Необходимо ее усилить этнологическими исследованиями в тесном сотрудничестве с коренными народами, без которых они просто невозможны. Священные места имеют статус части территории традиционного природопользования, и в этом качестве их правовой статус определен и защищен на федеральном уровне. Согласно ст. 10 и 16 федерального закона

«О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность, выделяются в границах территорий традиционного природопользования и подлежат охране [19]. Необходимо сказать о пробельности законодательства в этом вопросе, так как в указанном законе священные места не названы, хотя и подразумеваются, а главное, пока не создано ни одной территории традиционного природопользования федерального значения, а в рамках региональных территорий охранной режим часто подвергается корректировке со стороны промышленных компаний и органов власти.

Разрушение священных мест ведет, по представлениям аборигенов, к серьезным нарушениям их картины мира, сложившихся связей с духами. При проведении этнологических экспертиз на Сахалине и в Ямало-Ненецком автономном округе ученые сталкивались с ситуациями, когда заявлений аборигенов бывает недостаточно для защиты их прав на свою культуру, почитание священных мест [4; 11].

В подобных случаях необходима работа антропологов, включающая проведение исследования, написание экспертного заключения и привлечение общественного мнения к таким вопросам. При проведении экспертизы в описываемых ситуациях возникает правовая коллизия. Процесс экспертизы регулируется федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, определяющим процедуру государственной историко-культурной экспертизы, и федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ, дающим определение этнологической экспертизы. В законе «Об объектах...» представлен государственный взгляд, по определению не учитывающий все, что не имеет материального воплощения. В результате процесс проведения этнологической экспертизы еще недостаточно урегулирован, и антропологи могут воспользоваться не юридическими, а общественными средствами. В такой ситуации можно привлекать общественное мнение в расчете на добровольное изменение позиции компаний либо опираться на протестные акции аборигенов. Складывается ситуация, при которой «вместо иерархического проекта ученых, изучающих Другого, возникает совместный проект, в рамках которого ученые оказываются более жестко встроенными в те сообщества, которые они исследуют». Для целей прикладной антропологии тогда используются средства воздействия на более широкую аудиторию, выступления в СМИ или участие в общественных акциях [7, с. 51—52]. Интересно отметить, что с такой ситуацией антропологи сталкиваются как в России, так и в других странах, в частности, в США.

Еще одним средством продвижения антропологических исследований является популяризация международных документов. Речь идет о важнейшем в доктринальном плане документе, хотя и не ратифицированном Российской Федерацией, — Конвенции ЮНЕСКО об охране нематериального наследия [8]. В ст. 2 Конвенции дается определение нематериального культурного наследия — «обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, — а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, — признанные сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия». Такое нематериальное культурное наследие, передаваемое от поколения к поколению, постоянно воссоздается сообществами и группами в зависимости от окружающей среды, взаимодействия с природой и их истории, формирует у них чувство самобытности и преемственности, содействуя тем самым уважению культурного разнообразия и творчеству. Этот документ говорит о признании права определять значение культурного наследия, исходя из традиций. Такой подход в России нашел подтверждение в законодательстве

некоторых субъектов Федерации, но мало известен экспертному и политическому сообществу.

Наиболее острые противоречия восходят к представлениям промышленников о «ничейной» земле. Неоднократно приходилось слышать, что аборигены живут на земле компании, что компания оформила лицензию, а оказалось, что на этой территории кочуют оленеводы. Промышленники часто не знают и не учитывают особенности кочевого образа жизни, а российские законы не требуют от них проведения экспертизы. Именно этнологическая экспертиза, имеющая обязательный характер, сможет определить потенциальные угрозы промышленного освоения.

И, конечно, существует конфликт между традиционным и коммерческим использованием ресурсов, принципом «не наследить» и добычей полезных ископаемых. Аборигенов иногда обвиняют в том, что они стоят на пути промышленного освоения, а сами пользуются его благами, ездят на машинах, снегоходах. Наибольшее возмущение, неприятие коренных народов вызывает как раз нерациональное использование ресурсов, а кроме того, бытовое загрязнение леса и тундры, огромное количество промышленных и бытовых отходов, которые оставляют после себя работники промышленных предприятий. Об этом пишут ученые, но на практике делается слишком мало, а оставленные отходы приводят к гибели оленей, а также становятся причиной глубокого стресса у коренных жителей тундры, которые в таких условиях и сами иногда забывают о правилах поведения, нарушают их. Поведение «образованных» нефтяников и газовиков становится образцом для некоторых аборигенов.

В Российской Федерации сложилось несколько локальных практик взаимодействия коренных малочисленных народов Севера и промышленных компаний.

Ханты-Мансийский автономный округ — Югра

В округе созданы правовые основания для договорной системы отношений. В законе «Об изъятии и предоставлении земельных участков на территории Ханты-Мансийского автономного округа» (2000 г.) предусмотрено согласование условий технических проектов промышленной разработки месторождений с владельцем родового угодья (ныне территорией традиционного природопользования регионального значения). Согласно ст. 30 этого закона обязательным является заключение договора об использовании земельных участков в границах родовых угодий, предоставляемых для целей природопользования, предусматривающего как экологические меры, так и компенсации аборигенам [17, с. 671—672].

За годы промышленного развития в округе накопилось довольно много претензий, в первую очередь связанных с невыполнением нефтяными компаниями



Рис. 2. Пимские ханты

соглашений, но для многих ханты и ненцев эти компании стали важным источником пополнения семейного бюджета. Именно экономическая составляющая этих отношений является сегодня определяющей.

Проблема договоров (экономических соглашений) остается не решенной, хотя в округе накопился большой опыт их использования. В современных условиях они не направлены на устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера. Во многих районах, в первую очередь Сургутском, где находится наибольшее число родовых угодий и в основном работают нефтяники, ситуация сложнее. Родовые угодья еще до придания им официального статуса использовались для целей традиционного природопользования, живущие на них ханты и лесные ненцы занимались и продолжают заниматься оленеводством и рыболовством в тех объемах, которые позволяет состояние ресурсов. Реальные компенсационные выплаты не только не приводят к росту благосостояния, но чаще всего не покрывают причиненный ущерб. Влияние же промышленных объектов сказывается на значительно более широкой

территории, чем та, которую эти объекты занимают. Кроме того, не учитываются моральный ущерб, неблагоприятная психологическая обстановка в районах нефтяного освоения, невозможность для аборигенов участвовать в контроле за использованием природных ресурсов промышленными компаниями. Список условий экономических соглашений является строго лимитированным; так, экологические вопросы в них вообще не регламентируются, хотя аборигены предпринимали попытки их включить.

Экономические соглашения есть далеко не у всех коренных жителей. К тому же это совсем не идеальная форма взаимоотношений. Главный их недостаток состоит в том, что они не дают возможностей для развития коренных народов, а подчас способствуют росту иждивенческих настроений. В лучшем случае они помогают семьям аборигенов выживать и сохранять традиционный образ жизни. Проблемой является также недостаточный государственный и муниципальный контроль за их исполнением. Соглашения не являются полной компенсацией, так как промышленное освоение территорий традиционного природопользования наносит комплексный урон социально-экономическому и культурному развитию аборигенов. Органы государственной власти, таким образом, перекладывают груз социальной ответственности на промышленные компании, что вызывает у них недовольство и стремление избавиться от этого груза. Компании вырабатывают

собственные внутренние документы, которые позволяют им сузить сферу действия экономических соглашений.

Экономические соглашения не стали действительными договорами, они не являются добровольными для обеих сторон. Нефтяники должны их заключать по закону, это условие их работы в округе, а для аборигенов это часто вынужденный выход, так как они понимают, что если не подпишут соглашение, нефтяники заключат его со всеми соседями, и они все равно лишатся возможности заниматься традиционным природопользованием и ничего не приобретут взамен, а еще более вероятно, что власти решат эту ситуацию в пользу нефтяников, и аборигены все равно проиграют. В округе при всех плюсах политики заключения экономических соглашений/договоров с аборигенами сказывается отсутствие организации, которая взяла бы на себя ведение переговоров и контроль за выполнением соглашений.

Ямало-Ненецкий автономный округ

Для сравнения ситуации в различных регионах Севера представляет интерес опыт Ямало-Ненецкого автономного округа. Он занимает особое место

в ряду регионов Севера, так как живущее там кочевое население в значительной степени сохраняет традиционный образ жизни, строящийся на оленеводстве. По данным на 2012 г. в округе насчитывалось около 15 тыс. кочевников, что составляет около 40% живущих там аборигенов. Предлагавшиеся в прошлом планы перевода оленеводов на оседлость и переселения их в поселки доказали свою бессмысленность, поэтому вопросы сочетания традиционного природопользования и промышленного развития в округе приобрели в последнее время особую актуальность, от их решения зависят и жизнь коренных малочисленных народов, и геополитические интересы России.

Общим требованием аборигенных организаций в округе является переход от благотворительной помощи промышленными предприятиями к установлению партнерских отношений, согласованию вопросов, представляющих взаимный интерес. Предприятия также в какой-то степени стремятся найти пути смягчения воздействия промышленного освоения на коренные малочисленные народы, чтобы избежать открытого противостояния.

Компании, работающие в округе, заключают договоры с правительством региона и с администрациями районов. На их основании компании перечисляют средства, но действенного контроля за их распределением и использованием нет. Недостаток этой системы — отсутствие адресного использования средств, ее полная закрытость для общества, отсутствие участия коренных народов и их организаций в распределении средств.

В последнее время растет обеспокоенность коренных малочисленных народов Севера и органов государственной власти и местного самоуправления округа в связи с бессистемным промышленным освоением, отсутствием общего взгляда на строительство промышленных объектов на территориях проживания коренных народов. Это приводит к росту социальной напряженности, местное население обращается к губернатору, проводятся рабочие встречи и совещания [10]. Аборигены настаивают на проведении экологических и этнологических экспертиз, что вполне соответствует обеспечению свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов в связи с планируемой промышленной деятельностью, провозглашенным в Декларации прав коренных народов мира, принятой ООН [5; 1].

Полевые исследования показывают, что на фоне общих экологических проблем, связанных с промышленным освоением, компании часто позволяют себе не выполнять законы и взятые обязательства. Способствует этому и существующая практика штрафных санкций, обеспечение которых не представляет серьезной проблемы для предприятий топливно-энергетического комплекса.

При рассмотрении взаимодействия с компаниями необходимо учитывать, что промышленное развитие дает разным группам населения неодинаковые

возможности и приводит к различным последствиям. Для тундровиков это сокращение пастбищ и загрязнение окружающей среды. Поселковые ненцы, как и другие жители, ждут от развития промышленности на Севере появления новых рабочих мест. Если бы компании развивали инфраструктуру в поселках, местное население, в том числе и ненцы, подерживало бы промышленные проекты с большим энтузиазмом.

Для кочевников-олeneводоов очень важным фактором здорового психологического самочувствия является уверенность в том, что они смогут продолжать заниматься своей деятельностью в будущем. Многие ненцы уже сделали выбор — оленеводство является их занятием, работой, образом жизни. И сегодня, когда идет процесс согласования промышленных проектов, аборигены часто не верят, что их мнение будет учитываться, тем более что в организации коренных народов документы на согласование часто поступают уже тогда, когда все остальные их подписали. Это оказывает на ненцев психологическое давление.

Отрицательно сказывается и тот факт, что не все оленеводы и рыбаки предварительно знакомятся с условиями строительства, не знают, что они получат или потеряют в результате. Не случайно многие ненцы, особенно активисты, говорят о необходимости проведения этнологической экспертизы. Отсутствие информации приводит к возникновению различных слухов, домыслов о том, что всех ненцев переселят в поселки, что им запретят кочевать с оленями и т. п. Люди недовольны тем, что под промышленные разработки идут высокие участки земли, которые ненцы используют для стоянок, на которых часто располагаются священные места. Мнение представителей власти заключается в том, что в освоении природных ресурсов Ямала должен быть системный подход, на основании которого будет строиться взаимодействие всех заинтересованных сторон — органов власти, промышленных предприятий и коренных народов. Сегодня преобладают договорная практика и финансовый подход, необходимо выработать высокие социальные технологии с учетом альтернативных путей развития.

«План содействия развитию коренных малочисленных народов Сахалина» как форма взаимодействия этих народов с компанией

Первым реальным шагом по установлению диалога коренных народов и промышленных компаний в Сахалинской области и, пожалуй, в масштабах всей страны явилось принятие «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Сахалина» [13]. Этому предшествовал период конфронтации, что подтверждает общее положение — коренным народам всегда приходится в борьбе добиваться права на участие в управлении ресурсами и решении жизненно важных для них вопросов социального развития.



Рис. 3. Подписание второго этапа «Плана содействия...»

План был принят в 2006 г. как осуществление требования Всемирного банка. Это трехсторонняя программа, которая реализуется компанией «Сахалин Энерджи», администрацией Сахалинской области, Региональным советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера. Она нацелена на повышение качества жизни этих народов, содействие развитию их потенциала, способствующее активному участию в управлении ресурсами, предотвращение или смягчение негативного воздействия проекта на коренные малочисленные народы. План включает несколько подпрограмм, финансирование осуществляется на конкурсной основе. Часть проектов направлена на поддержку хозяйственной деятельности, ее развитие, повышение конкурентоспособности. Есть проекты самообеспечения. Важнейшей чертой программы является то, что уже сейчас средства распределяются аборигенами и среди аборигенов. Это их собственная ответственность, и даже сам по себе факт существования такой программы способствует росту потенциала аборигенного сообщества. Так, уже сейчас все решения по финансированию мини-грантов принимаются советом, состоящим исключительно из представителей коренных малочисленных народов Сахалина. Этот фонд составляет 10% бюджета «Плана содействия...».

Характерной особенностью деятельности компании «Сахалин Энерджи» является наличие специальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера. В современных условиях она определена «Планом содействия...», который

осуществляется уже второе пятилетие (2011—2015 гг.). План высоко оценивается руководством области, для которого он не только средство правовой защиты коренных малочисленных народов, средства компании помогают решать многие финансовые проблемы. Сегодня «План содействия...» признается в России лучшей практикой взаимодействия коренных народов и промышленных компаний.

В 2009 г. компания «Сахалин Энерджи» подписала Глобальный договор, чем провозгласила приверженность высоким международным принципам социальной корпоративной ответственности. В настоящее время Сеть Глобального договора в России не столь обширна, далеко не все нефтяные компании к ней подключились, поэтому эта акция «Сахалин Энерджи» — знак не только больших успехов, но и большой ответственности.

Значение этой практики имеет тем большее значение для нашей страны, что может служить наиболее привлекательной моделью и для организаций коренных народов, и для региональных органов власти. Поэтому очень важны и мониторинг Плана, который проводится независимым экспертом на Сахалине, и анализ различных элементов этого процесса. Особый интерес представляет практика жалоб, закрепленная в компании «Сахалин Энерджи». Она рассматривается в качестве одного из механизмов установления обратной связи, а в процессе взаимодействия коренных народов и промышленных компаний наиболее сложным и одновременно важным элементом является именно установление диалога, причем важно, чтобы обе стороны были услышаны [20].

Следующим шагом стало подписание соглашения областного правительства, Регионального совета уполномоченных представителей коренных народов с другой зарубежной компанией — «Эксон Нефтегаз Лимитед» в сентябре 2012 г. Стороны стали равноправными партнерами в Консультативном комитете. Это соглашение направлено на обеспечение долгосрочных экономических и социальных выгод для коренного населения острова [9]. Показательно при этом, что такие соглашения заключаются с зарубежными компаниями. Задачей государственной политики на Севере должно стать создание условий для того, чтобы и российские компании приняли участие в подобных альянсах, тем более что это соответствует международным стандартам.

Координационный механизм ООН

В ООН разработаны «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся “защиты, соблюдения и средств правовой защиты”» [15]. Документ создан на основе работы специального представителя генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпораций и других предприятиях Джона Ругги. В результате этого исследования была изучена практика многих корпораций и правительств по проблемам, возникающим в сфере прав человека в результате деятельности корпораций. В основу координационного механизма ООН положены три исходные предпосылки. Во-первых, государства обязаны обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия, посредством надлежащей политики, нормативного регулирования и судебного разрешения споров. Во-вторых, корпорации обязаны соблюдать права человека, а это означает, что предприятиям следует проявлять должную осмотрительность, чтобы избегать нарушения прав других сторон и устранять неблагоприятное воздействие на них, к которому предприятия причастны. В-третьих, существует потребность в расширении доступа жертв нарушений к эффективным средствам судебной и внесудебной правовой защиты. Каждая исходная предпосылка представляет собой основополагающий элемент в рамках взаимосвязанной и динамичной системы профилактических мер и мер правовой защиты: обязанность государства обеспечивать защиту — поскольку это составляет самую суть международного режима прав человека, ответственность корпораций за соблюдение прав человека — поскольку именно этого общество в первую очередь ожидает от предпринимателей в сфере прав человека, доступ к средствам правовой защиты — поскольку даже максимальное согласование усилий не может предотвратить все нарушения.

Таким образом, руководящие принципы подготовлены с учетом информации, полученной в ходе широких обсуждений со всеми группами

заинтересованных сторон (в том числе с правительствами, предприятиями и ассоциациями, отдельными лицами и общинами), которых непосредственно затрагивает деятельность предприятий в различных частях мира, гражданским обществом и экспертами по многим областям права и политики, к которым имеют отношение руководящие принципы. Некоторые руководящие принципы уже прошли проверку практикой. Проще говоря, цель руководящих принципов состоит в том, чтобы не только служить практическим руководством, но и быть основанными на современной практике. Они не создают новые нормы международного права, но могут служить основанием для разработки рекомендаций по организации деятельности промышленных компаний в местах проживания коренных малочисленных народов. Именно благодаря общему характеру они могут быть применены для выработки политики в отношении специфических групп населения, к которым можно отнести коренные малочисленные народы Севера Российской Федерации. При этом в документах ООН указывается, что при определении ситуации с соблюдением прав коренных народов должны учитываться как общие документы, так и те документы, которые приняты специально в отношении этих народов. Среди специальных документов, посвященных коренным народам, в первую очередь должна быть названа Декларация прав коренных народов ООН, но даже в этом документе столь актуальные для них вопросы взаимодействия с промышленными компаниями не могли быть подробно рассмотрены.

Для практического применения этого документа особенно важны его разделы о доступе к средствам правовой защиты, где наряду с государственными судебными и внесудебными механизмами рассматриваются негосударственные механизмы рассмотрения жалоб. Критериями эффективности внесудебных механизмов рассмотрения жалоб являются: легитимность, доступность, предсказуемость, справедливость, транспарентность, соответствие нормам в области прав человека, источник непрерывного обучения. Эти механизмы должны быть основаны на взаимодействии и диалоге.

Использование механизмов рассмотрения жалоб представляет особый интерес, так как может создать благоприятный климат для раннего предотвращения конфликтов и создает площадку для действенного диалога между компаниями и лицами и общинами коренных народов. Опыт изучения использования подобного механизма, например, в работающей в Сахалинской области компании «Сахалин Энерджи», показывает, что он требует и от аборигенов, и от предприятий постоянных усилий и самоорганизации. В этой компании был даже разработан дополнительный механизм для работы с коренными народами в рамках «Плана содействия коренным малочисленным народам». В результате выполнения этого плана складывается не только сотрудничество между компанией, правительством

Проблемы сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера

области и Советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов, но и происходит институционализация коренных народов, они приобретают опыт взаимодействия, установления диалога и разрешения конфликтов.

Этнологическая экспертиза — механизм установления диалога

Этнологическая экспертиза определяется в законодательстве как научное исследование. Не останавливаясь подробно на ее анализе, можно констатировать, что уже накоплен определенный опыт проведения экспертиз в различных регионах, в первую очередь в Ямало-Ненецком автономном округе, а также в Кемеровской и Сахалинской областях. На X Конгрессе этнографов и антропологов России (2013 г., Москва) была даже специальная секция, на которой обсуждались вопросы проведения и правового регулирования этнологических экспертиз [12]. Принят специальный закон в Республике Саха (Якутия), идет работа по подготовке проведения экспертиз в других регионах. Таким образом, подготавливается почва для принятия федерального закона «Об оценке воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов», работа над которым уже давно ведется в Комитете по делам национальностей Государственной думы. Можно сказать, что главный вопрос, который возникает перед всеми экспертами, — кто и как может использовать результаты этнологической экспертизы. До принятия федерального закона этот вопрос остается без ответа.

Выводы

В некоторых субъектах Федерации приняты нормативные документы, регламентирующие взаимодействие промышленных компаний и коренных малочисленных народов. В рамках федеративного государства необходимо сочетание общих стандартов и норм, учитывающих специфику районов и укладов отдельных народов. Адекватность механизмов такого взаимодействия культурным ценностям коренных народов и защите их законных прав и интересов в значительной мере зависит от степени самоорганизации коренных народов и уровня этнологической экспертизы и других прикладных исследований. В ходе таких работ должны быть выявлены риски аборигенов и возможные основания взаимодействия, приемлемые для бизнес-сообществ.

Опыт северных регионов показывает, что государственных правовых механизмов установления партнерства между промышленными компаниями и коренными народами явно недостаточно. Конечно, еще предстоит большая работа по совершенствованию законодательства, но наряду с этим нужно заниматься выработкой механизмов корпоративной ответственности компаний. Если они будут следовать в своей деятельности международно признанным принципам осуществления и защиты прав человека

(и прав коренных народов) на основании добровольно взятых обязательств, то их работа в районах Севера будет встречать большую поддержку. Политика компаний в этом случае сможет стать основой для устойчивого развития коренных малочисленных народов и повышения благосостояния и качества жизни коренного и местного населения, а установление процедуры жалоб сможет обеспечить обратную связь между компаниями и коренными народами и послужит средством раннего предотвращения конфликтов. Поэтому столь важно включить «Руководящие принципы...» в исследовательский и правозащитный контекст в России.

Ситуация осложняется тем, что промышленная деятельность началась до того, как были приняты нормы права, защищающие интересы коренных малочисленных народов. Поэтому нужно выработать и принять компенсаторные меры. Наиболее существенным недостатком промышленного влияния на жизнь коренных народов является то, что в России пока не достигнут паритет в их отношениях ни в правовой сфере, ни на практике. Сегодня во взаимодействии коренных народов и промышленных компаний на Севере России больше проблем, чем достижений. Существующих соглашений недостаточно, так как они не только не удовлетворяют потребностям сторон, но и в значительной степени не учитывают стратификацию аборигенного сообщества, весь спектр интересов коренных малочисленных народов в современных условиях. Кроме того, складывается ситуация, когда каждая компания заинтересована в «своей» трубе и лоббирует всеми способами собственные интересы. Прикладные исследования показывают, что необходима выработка общих стандартов к деятельности компаний, учитывающих специфику региона: особую ранимость арктической природы и значительные группы кочевого населения, занимающегося оленеводством. Кроме того, дальнейшие исследования могли бы помочь органам власти округа осуществлять более взвешенное и системное управление регионами Севера.

В современном меняющемся мире перед аборигенными народами российского Севера стоит много проблем, которые далеки от разрешения. Усиливающееся наступление промышленного развития на территории их проживания создает противоречивую ситуацию. С одной стороны, их современное развитие в значительной степени зависит от включения в модернизирующуюся экономику, определенную роль играют и расширение рынка труда, и рынка для продукции традиционных отраслей хозяйства, и прямые финансовые вливания в бюджеты регионов, территорий и отдельных общин. С другой стороны, ухудшение экологической ситуации, изъятие значительных территорий, психологический стресс формируют негативное отношение аборигенов к промышленному освоению. Для преодоления рисков, связанных с промышленным развитием, и для

коренных народов, и для промышленных компаний могут быть использованы следующие факторы:

- Законодательство по защите прав коренных малочисленных народов Севера в ходе промышленного развития территорий их проживания.
- Этнологическая экспертиза как средство минимизации отрицательных последствий и выработки механизмов бесконфликтного взаимодействия промышленных компаний и коренных народов.
- Широкое использование в деятельности компаний и органов государственной власти разработанного в ООН документа «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся “защиты, соблюдения и средств правовой защиты”». Он основан на признании защиты прав человека со стороны государств, роли предприятий, к которым предъявляется требование соблюдать все действующие законы и уважать права человека, а также необходимости обеспечивать соблюдение прав и обязанностей с помощью эффективных средств правовой защиты.
- Разработанные компаниями стратегии взаимодействия с местным, в том числе коренным населением, принятые ими на себя обязательства по осуществлению социальной и экологической политики.

Перспективы складывания действительного партнерства всех участников процесса природопользования на Севере видятся в контроле со стороны государства, максимальном учете «Руководящих принципов» в деятельности компаний, установлении действенных корпоративных нормативов и развитии самоорганизации коренных народов.

Литература

1. Анализ, подготовленный секретариатом Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов: экономическое и социальное развитие, окружающая среда и свободное, предварительное и осознанное согласие // Экономический и социальный Совет, Постоянный форум по вопросам коренных народов, Нью-Йорк, 16—27 мая 2011 г. E/C.19/2011/13.

2. Балалаева О., Уигет Э. Биосферный резерват как форма сохранения этнической культуры (на примере юганских хантов). — М.: ИЭА РАН, 1998.

3. Балалаева О. Э. Священные места хантов Средней и Нижней Оби // Очерки истории традиционного землепользования хантов (материалы к атласу). — Екатеринбург: Тезис, 1999. — С. 139—156.

4. Василькова Т. Н., Евай А. В., Мартынова Е. П., Новикова Н. И. Коренные малочисленные народы и промышленное развитие Арктики (Этнологический мониторинг в Ямало-Ненецком автономном округе). — Москва; Шадринск: Шадринский Дом печати, 2011. — 268 с.

5. Декларация ООН о правах коренных народов // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml.

6. Значение охраны священных мест Арктики: Исследование коренных народов Севера России. — М.: АКМНСС и ДВ РФ, 2004. — 184 с.

7. Калдвелл М. Прикладная антропология в Соединенных Штатах: ангажированность, обязательства, этика // Антропологич. форум. — 2010. — № 13. — С. 47—58.

8. Конвенция об охране нематериального наследия // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cultural_heritage_conv.shtml.

9. Королева Е. А. Новый этап в развитии партнерских отношений // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. — М., 2013. — С. 154—157.

10. Мартынова Е. П., Новикова Н. И. Тазовские ненцы в условиях нефтегазового освоения. — М., 2011.

11. Обзор документации проекта «Сахалин-2» // Люди Севера: права на ресурсы и экспертиза / Отв. ред. Н. И. Новикова. — М., 2008. — С. 288—312.

12. Общество с ограниченной ответственностью «Этноконсалтинг» // <http://www.ethnoconsulting.ru>.

13. План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина // <http://www.simdp.ru>.

14. Погодаев М. А. Влияние изменения климата на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. — М., 2013. — С. 273—288.

15. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» // http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_RU.pdf.

16. Соколова З. П. Ханты и манси: Взгляд из XXI в. — М.: Наука, 2009. — С. 594—607.

17. Статус коренных малочисленных народов. — Кн. 3. — М., 2005. — С. 671—672.

18. Указ президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 19 декабря 2012 г. № 1666 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=139350>.

19. Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (в редакции федеральных законов от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 03 декабря 2008 г. № 250-ФЗ) // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=78670>.

20. Novikova N., Wilson E. The Sakhalin2 Project Grievance Mechanism, Russia // Dispute or dialogue? Community perspectives on company-led grievance mechanisms / E. Wilson, E. Blackmore (ed.); Intern. Inst. for Environment and Development. — London, 2013. — P. 84—109.