



ИССЛЕДОВАНИЯ ПО АНТРОПОЛОГИИ ПРАВА
STUDIES IN ANTHROPOLOGY OF LAW

Russian Academy of Sciences
N. N. Miklukho-Maklay
Institute of Ethnology and Anthropology

PEOPLE OF THE NORTH: RIGHTS TO RESOURCES AND EXPERT ASSESSMENT

Editor N. I. Novikova

Publishing House *Strategiya*
Moscow, 2008

Российская академия наук
Институт этнологии и антропологии
имени Н.Н. Миклухо-Маклая

ЛЮДИ СЕВЕРА: ПРАВА НА РЕСУРСЫ И ЭКСПЕРТИЗА

Ответственный редактор Н. И. Новикова

Издательский дом «Стратегия»
Москва, 2008

УДК 340.15
ББК 67.0
Л 93

Монография подготовлена к печати и опубликована при финансовой поддержке Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Канадского агентства международного развития, Посольства Канады в Москве, Министерства по делам индейцев и северных территорий Канады, проекта РГНФ «Принципы и методы оценки этносоциального воздействия современных управленческих решений на население Севера: мировой опыт и российская практика», проект № 06-01-00152а.

Рецензенты:

доктор исторических наук З. П. Соколова
кандидат исторических наук А. А. Сирина

Л 93 **Люди Севера: права на ресурсы и экспертиза.** Серия: Исследования по антропологии права. Отв. ред. Н. И. Новикова. — М.: Издательский дом «Стратегия», 2008.

Коллективная монография посвящена вопросам права на ресурсы коренных народов Севера России и Канады, их участия в процессах самоуправления и со-управления. Специальное внимание уделено различным формам самоорганизации и соглашений коренных народов с федеральными и региональными правительствами, промышленными компаниями и научными учреждениями в России и Канаде, а также судебной защите прав коренных народов на территории традиционного природопользования. В монографии рассматриваются вопросы участия коренных народов Канады и России в экологической экспертизе, опыт и перспективы проведения этнологических экспертиз в России.

Книга представляет интерес для политиков, юристов, этнографов, историков и активистов организаций коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

ISBN 5-9234-0078-2

© Коллектив авторов, 2008
© Институт этнологии и антропологии РАН, 2008
© Издательский дом «Стратегия», 2008

Авторский коллектив

Байндер Р.	раздел 4 главы 2
Крайбл Р.	раздел 2 главы 2
Кряжков В. А.	раздел 2 главы 3
Новикова Н. И.	введение, заключение, глава 1, разделы 3, 5 главы 3
Новьюхов А. В.	раздел 6 главы 3
Тобин (Приор) П.	раздел 3 главы 2
Фондал Г.	раздел 1 главы 2
Якель Ю. Я.	разделы 1, 4, 5 главы 3

Сведения об авторах

Байндер Ричард — Консультант отдела поддержки общин Объединенного секретариата коренных народов (Канада)

Крайбл Ричард — адвокат, адъюнкт-профессор Университета Северной Британской Колумбии (Канада)

Кряжков Владимир Алексеевич — доктор юридических наук, профессор, советник Конституционного суда Российской Федерации (Россия)

Новикова Наталья Ивановна — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН (Россия)

Новьюхов Александр Вячеславович — президент Общественной организации «Спасение Югры» (Россия)

Тобин (Приор) Памелла — магистр антропологии, младший научный сотрудник Университета Северной Британской Колумбии (Канада)

Фондал Гейл — доктор философии, профессор географии Университета Северной Британской Колумбии, (Канада)

Якель Юлия Яковлевна — почетный адвокат Московской областной коллегии адвокатов (Россия)

Содержание

Введение. Нгэм 'тер — содержимое земли	9
Глава 1. Юридическая антропология взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера России и нефтяных компаний ...	16
Глава 2. Права коренных народов Канады на со-управление ресурсами.....	38
Раздел 1. Со-управление, потенциал сообщества и самоуправление	38
Раздел 2. Планирование землепользования, оценка воздействия на окружающую среду и компенсации от эксплуатации ресурсов на территориях проживания коренных народов Канады ...	56
Раздел 3. Этнография экологической экспертизы	82
Раздел 4. Рациональное использование окружающей среды и ресурсов дикой природы в районе расселения инувиялуитов	101
Заключительное соглашение с инувиялуитами.....	104
Глава 3. Права коренных малочисленных народов Севера России ...	148
Раздел 1. Права коренных малочисленных народов в Российской Федерации	148
Раздел 2. Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли	180
Раздел 3. Этнологическая экспертиза как средство со-управления	195
Раздел 4. Судебная защита права на традиционное природопользование. Законодательные гарантии. Опыт. Практика	212
Раздел 5. Юридическая антропология судебного процесса	231
Раздел 6. Роль общественной организации «Спасение Югры» в процессе самоуправления коренных малочисленных народов Севера	250
Соглашение о сотрудничестве между Правительством Ханты-Мансийского автономного округа и Общественной организацией «Спасение Югры»	258
Заключение	261
Summaries in English	263

Приложения	267
Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации	269
Рекомендации парламентских слушаний в Совете Федерации «Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательного условия при освоении северных территорий»	282
Обзор документации проекта «Сахалин-2», касающейся коренных малочисленных народов Севера острова Сахалин	288
Общественная экологическая экспертиза. Успехи и проблемы в Бурятии	312
Отклик Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на публикацию статьи М. Котина, Л. Рагозина, И. Голунова, А. Дмитриева «Возвращение первородства» (журнал «Русский Newsweek», 2008, № 3) ..	360
Методы этноэкологической экспертизы	368
1. <i>О. Д. Комарова</i> . Основные методы демографического изучения этнокультурных сообществ	368
2. <i>В. В. Степанов</i> . Экспресс-анализ демографической устойчивости местных сообществ	383
3. <i>Н. М. Лебедева</i> . Социально-психологические критерии устойчивости этнокультурных групп	404
4. <i>А. Н. Ямсков</i> . Методы изучения этносоциальной поляризации	425
5. <i>Ю. В. Иванова</i> . Система немассовых опросных листов для оценки устойчивости этнокультурной среды населения	437
6. <i>Н. А. Дубова</i> . Этномедицинское обследование населения ...	471

Введение. НГЭМ 'ТЕР — содержимое земли

«Северяне» по-ненецки — «нгэм 'тер», дословно — «содержимое Севера». Именно так себя воспринимают и ненцы, и ханты, и другие коренные народы. Они живут не над землей, природой, а внутри нее и, если сохраняют традиционный образ жизни, навредить ей не могут. У людей на Севере много правил, в течение длительной истории освоения северных территорий они в совершенстве узнали, как нужно обращаться и с землей, и с живущими на ней животными. Мировое сообщество признало значение этих знаний для устойчивого развития. В документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) говорится: «Коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды с учетом их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития»¹. Люди, которые работают на Севере сегодня, часто сталкиваются с необходимостью обращаться к аборигенным знаниям при решении многих повседневных проблем. Во многих странах коренные народы стремятся контролировать процесс использования традиционных знаний.

Юридическая антропология обращается к традиционным знаниям, стремясь адаптировать их к современным условиям, использовать их правовой потенциал для создания нового законодательства, проведения этнологических и экологических экспертиз, создания систем правового регулирования, учитывающих исторические и культурные особенности сообществ коренных народов. В современных условиях главенства официального права во всех государствах, где проживают коренные народы, для аборигенов стали важными не только внутренние правила коренных общин, которые они узнают в процессе социализации, но и нормы законодательства, и правила поведения в суде, и особенности административной работы. При анализе правового положения коренных народов мы исходим из того, что их традиционный образ жизни определяется их особыми знаниями об окружающем мире и своем месте в нем.

В научной литературе встречаются различные подходы к определению правового статуса этих народов. Подчас эта проблема приоб-

¹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию, утвержденная Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года, принцип 22.

ретаает острый характер, особенно в случаях получения компенсаций за промышленное развитие на традиционных территориях. Юридическая антропология исходит из того, что культурные и исторические особенности образа жизни коренных народов Севера требуют создания системы специальной защиты их прав. Причем это задача не только законодательства, но и создания общественного мнения в государствах, в которых они проживают. Наиболее распространенным в антропологической литературе является характеристика коренных народов как маргинальных в современных государствах, где они получают особый статус. Признается, что эти народы имеют особую связь с территориями, с которыми они исторически связаны. Они имеют одну или несколько следующих характеристик: особый язык, отличающий их от доминирующего населения; они ущемлены в правах политической и правовой системами; их культура отличается от культуры доминирующего сообщества; они отличаются в способах природопользования, являясь охотниками и собирателями, кочевниками. Важнейшей характеристикой этих народов является то, что они сами и доминирующее сообщество воспринимают их как иных².

Мы рассматриваем эти народы исходя из определения, которое содержится в российском законодательстве и в международном праве для таких и аналогичных народов. Международная практика настаивает скорее на их отличии от остального населения, российская — на их особом традиционном образе жизни и особой системе жизнеобеспечения, которая строится на охоте, рыболовстве, собирательстве и оленеводстве. В России с 1990-х гг. для характеристики коренных малочисленных народов был введен количественный показатель — менее 50 тысяч человек. В современных условиях особую актуальность приобретает представление об их знаниях об окружающем мире как определяющем для их особого правового статуса. Не случайно Т. Инголд в работе, представленной в 2004 г. на ICASS V и названной «Манифестом северной антропологии», пишет о необходимости установления диалога между традиционными и научными знаниями о Севере, он подчеркивает, что для коренных жителей Севера земля не объект, а источник поддержания жизни. Они живут внутри земли, а не над ней, а в процессе движения по миру они скорее не создают новые знания о земле, а вспоминают их, и поэтому не земля принадлежит им, а они принадлежат земле³. Необходимость выработки общего знания особенно важна в правовой сфере. Такой подход соответствует принципам международного права,

² Определение, предложенное Е. Далем [2, p. 46].

³ «...live in the land, not on it... It is through this movement of remembering that the land belongs to its inhabitants, as they indeed belong to it» [3, p. 68–69].

отраженным в Конвенции 169 МОТ, в которой подчеркивается значение обычного права этих народов для их правового статуса. Не нужно забывать, что Конституция Российской Федерации 1993 г. впервые в истории государства закрепила гарантии прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69).

Основой для данной книги послужили лекции и материалы V Международной летней школы по юридической антропологии «Самоуправление и со-управление: перспективы коренных малочисленных народов Севера России», проходившей в г. Ханты-Мансийске 6–10 августа 2007 г. и посвященной наиболее острым и практически значимым проблемам участия коренных малочисленных народов Севера в управлении, самоуправлении и со-управлении ресурсами в районах их проживания и традиционного природопользования. Организатором школы выступал Институт этнологии и антропологии РАН, а партнерами — Университет Северной Британской Колумбии (Канада), Общественная организация коренных малочисленных народов Севера ХМАО «Спасение Югры» и Югорский государственный университет. Проведение школы было бы невозможно без моральной и финансовой поддержки Правительства ХМАО, Министерства по делам индейцев и северных территорий Канады, Посольства Канады в Москве и Канадского агентства международного развития. Переводы во время проведения школы и при подготовке этой работы к печати были выполнены О. А. Поворознюк и А. В. Чингиным. Пользуюсь случаем выразить им всем нашу искреннюю благодарность.

Слушателями школы стали активисты, работники администраций, нефтяных компаний, студенты из числа коренных малочисленных народов Севера и те, кто в своей научной или практической работе занимается проблемами правового регулирования традиционного образа жизни этих народов. Лекции и занятия в малых группах проводили ведущие юристы и этнографы России и Канады. В обсуждении рассматриваемых проблем приняли участие также активисты из Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов.

Особенностью данной школы явилось приоритетное внимание к вопросам этнологической экспертизы и защиты прав и законных интересов коренных народов с применением норм международного, национального и обычного права. Центральным звеном занятий стала теоретическая, практическая и психологическая подготовка слушателей к самостоятельному решению возникающих правовых проблем, связанных с использованием ресурсов для жизнеобеспечения в современных условиях, осознание ими корреляции между политическими

и экономическими правами. Слушатели смогли продемонстрировать уровень своей подготовки во время проведения ролевой игры «Судебный процесс об отказе в образовании территории традиционного природопользования федерального значения».

Целью международных летних школ по юридической антропологии является передача представителям коренных малочисленных народов Российской Федерации знаний законодательства и практических навыков по реализации своих прав на участие в принятии решений.

Задачи проекта:

- передача слушателям — представителям коренных народов Российской Федерации, специалистам и активистам общественных движений в защиту прав этих народов — юридических и антропологических знаний и практических методов и навыков их использования;
- обучение слушателей методам полевой антропологической работы по сбору сведений, необходимых для защиты их прав;
- содействие пониманию слушателями изменений, происходящих в политической системе страны и различных системах обычного права в современных условиях, во взаимодействии обычного и государственного права в различных странах мира;
- теоретическая, практическая и психологическая подготовка слушателей к самостоятельному решению возникающих правовых проблем, связанных с использованием ресурсов для жизнеобеспечения в современных условиях, включая составление юридических документов (запросов, жалоб и т. д.).

Проведение международных летних школ по юридической антропологии стало уже традицией, первая из них проходила в 1999 г. в Звенигороде под Москвой и была посвящена широкому спектру проблем правового плюрализма: правам человека в различных правовых системах, правам на природные ресурсы, гендерным аспектам правовых отношений, правам коренных народов, мусульманскому праву, ценностным и стратегическим аспектам права в современном обществе [см.: 1]. Следующие школы, которые с тех пор проводятся раз в два года, сконцентрировались на проблемах правового положения коренных малочисленных народов Севера России и других северных государств. Школа 2007 г. занимает в этой череде особое место. Во-первых, она впервые проходила в регионе, где проживает около 30 000 манси, ханты, ненцев, во-вторых, приоритеты были отданы методике проведения экологической и этнологической экспертиз и формам участия в них коренных народов в России и Канаде.

В монографии на примере анализа взаимодействия коренных народов и промышленных компаний показаны возможности юридико-антропологического подхода, исходящего из необходимости установления

формального равенства между всеми сторонами, использующими природные ресурсы севера (Н. И. Новикова). При этом конфликт интересов рассматривается, в том числе, и как конфликт знаний. Традиционным для летних школ по юридической антропологии является сравнительный анализ правового положения коренных народов в России и других северных странах, в первую очередь в Канаде. При всей разности правовых систем и социально-экономического развития этих двух стран проблемы, с которыми сталкиваются коренные народы, в значительной степени общие. Интересно, что и законы об экологической экспертизе в Канаде и России были приняты почти одновременно — уже почти 20 лет назад. Канадские авторы анализируют правовые основания, процедуру, механизмы участия в ней первых наций (Р. Крайбл) и, что особенно интересно, с какими проблемами сталкиваются представители коренных народов при осуществлении промышленных проектов на территориях их традиционного проживания (П. Тобин). Для нас стало привычным, что, когда мы говорим о правах коренных народов на ресурсы, в первую очередь это касается природных ресурсов. В Северной Британской Колумбии возник проект со-управления не только лесом, но и соединения знаний о лесе — традиционных и научных (Г. Фонда). И еще один пример стал предметом рассмотрения — Заключительное соглашение с инувиалутитами, ставшее «конституцией» для группы инуитов. Этот документ позволяет им осуществлять действительный контроль над использованием возобновляемых природных ресурсов в районах их проживания. Р. Байндер — один из активных деятелей инувиалутитских организаций показал, что именно дает коренным народам заключение соглашений с органами государственной власти Канады. Этот пример особенно важен для коренных малочисленных народов Ханты-Мансийского автономного округа, где также есть соглашение с региональным правительством (А. В. Новьюхов). Но как отличаются два договора!

В монографии подробно анализируется правовое положение коренных народов Севера России (Ю. Я. Якель) и различные формы защиты их прав, в первую очередь ситуация с ТТП — территориями традиционного природопользования (В. А. Кряжков). Федеральный закон о ТТП принят в 2001 г., и, несмотря на очевидные юридические достоинства этого документа, до сих пор не создано ни одной территории традиционного природопользования федерального значения. В монографии ТТП рассматривается как одна из форм защиты прав коренных народов и подробно анализируется судебная практика по вопросам выделения таких территорий (Ю. Я. Якель, Н. И. Новикова).

Вообще судебной защите прав коренных народов в монографии уделяется большое внимание. Это сравнительно новая практика в нашей стране, поэтому особенно важно привлечь к ней внимание. И именно

поэтому важно, чтобы и специалисты, и сами аборигены хорошо разбирались в этих вопросах. К счастью, уже есть и успешная практика защиты прав коренных народов в суде, это постепенно приведет к росту доверия к суду и поможет усовершенствовать работу судей.

Специальное место в монографии отведено вопросам экологической (Р. Крайбл, П. Тобин, Ю.А. Якель) и этнологической (Н. И. Новикова) экспертизы, причем рассматриваются как достоинства, так и недостатки ее проведения. В Канаде права коренных народов являются одним из объектов экологической экспертизы. В России также уже более 10 лет действует закон об экологической экспертизе, но его социальная, а тем более этническая составляющая, еще очень мало берется в расчет. В последние годы обсуждается вопрос об этнологической экспертизе. В монографии рассматривается то, какой она может быть в рамках международного и национального законодательства, а также в чем особенности именно этнологической экспертизы как строящейся на особом методе непосредственного наблюдения.

Все чаще раздаются голоса о том, что если люди используют современную технику или занимаются охотой и рыболовством на продажу, то они уже и не аборигены. В современных условиях границы между коренными народами и остальным населением проницаемы, но следует подчеркнуть, что на особый правовой статус могут претендовать именно те, кто ведет традиционный образ жизни, является «содержимым земли», причем не забывая о важности традиционных знаний. Авторы далеки от мысли решить эти сложные вопросы раз и навсегда. Мы предлагаем скорее подходы к определению статуса коренных народов в современном обществе исходя из его юридикологических особенностей. Задачей в современной России и в Канаде является совершенствование средств и методов защиты прав коренных народов через создание системы действительного соучастия и со-управления, большее вовлечение коренных народов в процессы проведения экологических и этнологических экспертиз. Этот диалогичный процесс требует больших усилий всех заинтересованных сторон, но мы верим, что знания — правовые, антропологические и традиционные помогут нам в продвижении по этому пути.

В качестве приложения к монографии опубликованы некоторые документы: Положение об оценке воздействия на окружающую среду, Заключительное соглашение с инувиалюитами, договор между правительством Ханты-Мансийского автономного округа и общественной организацией «Спасение Югры», Рекомендации парламентских слушаний в Совете Федерации «Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательного условия при освоении северных территорий», а также несколько текстов экспертных заключений. Кроме того,

в приложении публикуется раздел книги «Методы этноэкологической экспертизы» (отв. ред. В. В. Степанов), посвященной конкретным методикам проведения экспертизы. Мы публикуем эти материалы, так как данная книга была издана Институтом этнологии и антропологии РАН в 1999 г. небольшим тиражом и давно уже стала недоступной читателям. Вместе с тем приведенные в ней методики, техники расчетов, вопросы не потеряли актуальности.

И последнее замечание касается некоторых терминов, используемых в книге. В России юридически верным является термин «коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», для краткости в работе используются термины «коренные малочисленные народы Севера» и «аборигены». По Конституции Канады статус коренных народов имеют индейцы, инуиты и метисы. В последние годы для определения индейцев используется термин «Первые нации».

Литература

1. Человек и право. Книга о летней школе по юридической антропологии. М., 1999.
2. *Dal. Arctic Human Development Report*, 2004.
3. *Ingold T. A Manifesto for the Anthropology of the North // Connections: Local and Global Aspects of Arctic Social Systems. Topics in Arctic Social Sciences 5. IASSSA*, 2005.

Глава 1. Юридическая антропология взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера России и нефтяных компаний

В современных условиях взаимодействие коренных народов и нефтяных компаний составляет важнейшую часть исследовательского курса. Практически все вопросы социально-культурной антропологии аборигенов рассматриваются в контексте промышленного развития регионов их расселения. С другой стороны промышленное освоение и его последствия являются важной частью конструируемого социального знания и в этом качестве используются в политической борьбе коренных народов за свои права. Сегодня эта борьба является отражением конфликта между традиционным и промышленным природопользованием, традиционными и научными знаниями об окружающем мире, традиционной и современной культурой. Правовые и обыденные конфликты в этой сфере приводят к негативным последствиям: разрушению окружающей среды, безработице, алкоголизму, утрате традиционных ценностей и языков коренных народов, недостаточному развитию образования и здравоохранения. В современной ситуации наблюдаются различные пути выхода из сложившейся ситуации. Это и рост правосознания коренных малочисленных народов Севера, и совершенствование законодательства, регулирующего их права в первую очередь в сфере природопользования. Существует и иное видение этой проблемы, которое характерно для некоторых политиков и сотрудников нефтяных компаний — переселить аборигенов с их земель, построить им дома в поселках и городах, выплатить компенсацию. Правда, в последнем случае оценка финансовых затрат на такие программы бывает заниженной, а социально-экономические, культурные и психологические последствия вообще не просчитываются.

Исследование коренных народов и нефтяных компаний в рамках юридик-антропологического подхода, предполагает принцип универсальности как правовых категорий, применяемых к объектам сравнения [6, с. 33], так и методов изучения. Обращение к юридической антропологии при рассмотрении данной проблемы позволяет говорить не только о государственном официальном правовом регулировании этих отношений, но и о том, как оно связано с хозяйственными и символическими практиками. Так как юридик-антропологическое исследование является сравнительно новым, необходимо сделать несколько предварительных общих замечаний о предмете и методах этой дисциплины.

Предмет и метод юридической антропологии

Юридическая антропология — научная дисциплина, изучающая правовые формы общественной жизни, от архаических до современных, в различных регионах мира, — традиционно является одним из направлений науки о человеке. Юридическая антропология позволяет изучить новые аспекты права, углубить, конкретизировать и развить знания о праве как специфическом социальном явлении, играющем существенную роль в организации и функционировании общественной жизни людей в разнообразных условиях и на различных этапах истории человечества. В предметную область данной дисциплины входят правовые системы и в целом весь комплекс правовых явлений (все правовые формы в широком смысле этого слова — правовые нормы, отношения, идеи и представления, институты, процедуры, способы регуляции поведения, защиты порядка, разрешения конфликтов и т. д.), которые складываются в традиционных и современных сообществах [10, с. 1–2]. Юридическая антропология имеет своей целью понять правила поведения в различных обществах и, отдавая предпочтение юридическому аспекту, заявляет о невозможности изолировать право как таковое, поскольку оно является лишь одним из элементов общей культурной и социальной системы и различным образом воспринимается и реализуется каждой из подгрупп общества [15, с. 9]. Внимание к культурному контексту права позволяет юридической антропологии своим основным методологическим приемом считать отстаивание «права на инаковость» индивидов и групп. При этом антропология права рассматривается как наука, основанная на принципе познания взаимодействия традиционных и современных правовых систем, их синтеза — познания, имеющего своей целью адекватное представление о правовом бытии человека [6, с. 23]. Именно последнее обстоятельство является основной чертой нашего представления об этой науке.

Существует взгляд на юридическую антропологию как науку о *homo juridicus*, человеке как юридическом явлении. Только человек способен создавать нормы и соблюдать их, принимать решения и подчиняться им, речь идет не о конкретных решениях, а об абстрактной способности создавать и воспринимать юридическое [5, с. 61]. Для антропологов освоение этой дисциплины важно в первую очередь при изучении правового многообразия мира и права через его восприятие людьми в различных культурах. В нормативной культуре концентрируются знания по религии, мировоззрению, этике, социальной организации, семье и быту, хозяйственной деятельности. Изучение правового регулирования различных сфер жизни и их соотношения с существующими

практиками дает возможность понять внутренние механизмы развития и сосуществования человеческих сообществ. В современных условиях интерес к подобным исследованиям вызван также тем, что обычаи, традиции, нормы обычного права становятся частью правовой системы государства.

Юридическая антропология возникла на стыке юриспруденции с социальной антропологией, социологией, историей, философией. Со второй половины XX в. основой ее методологии становится правовой плюрализм (Дж. Вандерлинден, С. Мур, Дж. Гриффитс, С. Мерри, Г. Вудман, К. и Ф. Бенда-Бекманн и др.), рассматриваемый как сосуществование двух и более правовых систем, когда поведение человека соответствует более чем одному правопорядку.

Современная юридическая антропология уделяет особое внимание сравнительному изучению традиционных и современных правовых систем, анализу субкультур, личностных (соматических) прав, правам человека в международном и национальном праве.

В рамках международного сообщества юридическая антропология развивается через деятельность Комиссии по правовому плюрализму¹ Международного союза антропологических и этнологических наук (Commission on Legal Pluralism IUAES) и ряда других организаций и периодических изданий (Law and Anthropology, Law and Society Review, Journal of Legal Pluralism, Droit et Cultures). В разных странах проходят специальные международные конгрессы, часто обсуждению проблем юридической антропологии посвящаются секции на конгрессах МСАЭН. Распространенной практикой стало проведение международных летних школ по правовому плюрализму, участниками которых становятся студенты, исследователи и активисты.

В России становление этой дисциплины в ее современном виде произошло в 1990-е гг. В 1995 г. в Институте этнологии и антропологии РАН стали проходить заседания семинара по юридической антропологии, который объединил работников этого института, а также Института государства и права, Института Востоковедения и Московского государственного университета. Еще раньше проблемы юридической антропологии, связанные с управлением и регулированием жизни коренных малочисленных народов Севера, стали предметом научного интереса некоторых антропологов, а затем и более широкого круга исследователей. В журнале «Этнографическое обозрение» были опубликованы статья «Этнографы пишут закон: контекст и проблемы» и текст законопроекта о правовом статусе коренных народов Севера, в подго-

¹ До 2007 г. — Комиссия по обычному (народному) праву и правовому плюрализму.

товке которого значительную роль сыграли сотрудники института [16]. Эти материалы положили начало широкой международной дискуссии о правовом статусе коренных народов, их правах на землю и другие природные ресурсы, о перспективах, в том числе правовых, их существования в современном мире.

Институт этнологии и антропологии РАН стал организатором нескольких конференций, из которых особенно важную роль в становлении юридической антропологии в России сыграл XI Международный конгресс по обычному праву и правовому плюрализму 1997 г. в Москве. Координирующая роль института заключается в издании книг в серии «Исследования по юридической антропологии», организации секций на конгрессах этнографов и антропологов России, поддержании сайта в Интернете, а также проведении международных летних школ. В 1995 г. началось преподавание юридической антропологии для студентов юристов, а позднее и антропологов [7, с. 58–66; 13, с. 316–326].

Новый этап развития юридической антропологии явился в значительной степени восстановлением прерванной в предыдущие годы традиции изучения правового бытия людей и правового многообразия человечества в его становлении и развитии. Особенностью исследований последних лет стали более тесная кооперация и сотрудничество с российскими юристами и с Комиссией по правовому плюрализму МСАЭН, выразившиеся в разработке новых подходов и методов научной работы, расширении исследовательского поля. В центре внимания современных юридических антропологов находится изучение взаимодействия различных правовых систем внутри единого социального поля. Существование различных правовых систем может проходить по-разному. Государство может их в той или иной степени признавать. «Если же эти культурно обусловленные правовые нормы, бытующие, как правило, среди этнических или иммигрантских меньшинств, не признаются или даже репрессированы государством, то они все равно составляют часть социальной реальности как малых общин, так и большого сообщества, производя напряженность и противоречия, а иногда — жестокие конфликты» [17, с. 11].

Юридической антропологии наиболее близко либертарно-юридическое правопонимание, предложенное В. С. Нерсисянцем, согласно которому право рассматривается как «форма отношений равенства, свободы и справедливости, определяемая принципом формального равенства участников данной формы отношений. Везде, где есть (действует) принцип формального равенства (и конкретизирующие его нормы), есть (действует) право, правовая форма отношений» [11, с. 5]. С опорой на это определение и выделяется сфера правового регулирования. При изучении правового бытия людей юридическая антропология исходит

из того, что эти явления не «лежат на поверхности», для создания адекватного представления о них требуется интерпретация всех источников. Существенную часть научного дискурса составляет выявление «юстициабельности» обычаев различных народов. Ж. Карбонье выделил три признака «юстициабельности»: важность разрешаемого дела; возможность разрешения его третьей стороной; обеспеченность реализации нормы процессуальными предписаниями. Этот автор отмечает, что «процесс и решение — такие психосоциологические феномены, которые настолько чужды всем социальным неправовым явлениям и настолько специфичны для права, что наиболее правильным представляется избрать именно их в качестве критерия юридического. В соответствии с этим признаком правовыми являются лишь нормы, дающие возможность вынесения решения» [5, с. 164–175].

Важным аспектом этой дисциплины являются вопросы этики ученого. Именно при юридико-правовом исследовании необходимо соблюдать определенные правила, так как в этом исследовании затрагиваются острые вопросы, касающиеся прав людей, жизнь которых изучается, поэтому очень важно не навредить своей работой, установить взаимную заинтересованность в ее результатах. Вопрос о том, как может быть получена информация и какие ограничения существуют для ученых (кроме личных принципов), недостаточно обсуждается в российском научном сообществе, но эти проблемы должны рассматриваться как неотъемлемая часть профессиональной подготовки антропологов. Вероятно, и в России, как, например, на Севере Канады, обязательным требованием при полевых исследованиях должно стать получение разрешения информанта на публикацию и указание его личных данных. Еще один аспект этой проблемы связан с тем, что юридического антрополога часто воспринимают «адвокатом». При большом разнообразии интересов внутри изучаемых обществ, исследователю легко стать ангажированным. Информанты подчас слишком хорошо знают, что они хотят получить от исследователя, они создают не только «образы права», но и «образ юридико-антропологического исследования».

Юридическая антропология выступает как фундаментальная наука, которая изучает правовой процесс, чтобы дать адекватное представление о правовом бытии человека. Одновременно с этим она является прикладной наукой, стремящейся создать законодательство, чувствительное к образу жизни людей, который регулируется различными нормами. Это в первую очередь относится к статусу коренных малочисленных народов, меньшинств, женщин, детей и к вопросам культурной обусловленности прав человека.

Исследования по антропологии права основаны на сочетании нормативного и процессуального анализа, последний в значительной степени

строится на анализе конкретных дел (case study) и позволяет связать идеальную и реальную стороны права. Обращение к полевым источникам не исключает сбор собственно правовой информации, которая содержится в нормах права и системе законодательства, которые используются в государственном управлении, в правотворчестве и правоприменительной деятельности, в деятельности органов государства, должностных лиц, органов правосудия и самоуправления [4, с. 106–111].

Отдельную часть исследования составляет антропологическая критика существующего законодательства, соотношение новых идей и «традиционных» установок законодателей и ученых-экспертов, то есть процесса превращения традиционного и научного знания в юридическую норму.

При изучении правового бытия людей необходимо охватить по возможности все правовое поле, в котором живут те или иные группы. Поэтому юридико-антропологическое исследование коренных малочисленных народов предполагает не только изучение государственного и общеправового их статуса в государстве, но и правового положения тех групп, отношения с которыми составляют часть их правового бытия. Для народов Севера это в первую очередь нефтяные и газовые компании.

Юридическая антропология коренных народов Севера

Правовой обычай коренных народов в Российской правовой системе

Процесс определения правового статуса коренных малочисленных народов Севера России происходит на наших глазах. В 1993 г. права коренных малочисленных народов Российской Федерации впервые были закреплены на конституционном уровне, государство гарантировало их в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Одним из важнейших принципов международного права в отношении таких народов является роль обычаев и обычного права. В международных документах, в частности в Конвенции 169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах», в качестве отличительной черты коренных народов указывается, что их «положение регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством». Причем указывается, что «при применении к соответствующим народам национальных законов должным образом учитываются их обычаи или обычное право. Указанные народы имеют право сохранять собственные обычаи и институты, если они не противоречат основным правам, определенным национальной правовой

системой, и международно-признанным правам человека. При необходимости устанавливаются процедуры для разрешения конфликтов, могущих возникнуть при осуществлении данного принципа» (ст. 8).

Российские законодатели, хотя данная Конвенция не ратифицирована Российской Федерацией, руководствуясь принципиальными соображениями, гарантировали это право и коренным малочисленным народам Севера. Обычай и традиции вошли в правовую систему страны, что создало новые возможности для защиты прав этих народов и для развития теории и практики правового плюрализма в России.

В последние годы приняты три Федеральных закона, определяющие правовое положение этих народов: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000 г.), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001 г.). Многие вопросы их правового статуса затрагиваются и в других законах и кодексах.

Федеральные законы о коренных народах Севера допускают учет обычаев этих народов при судебной защите, решении вопросов местного значения и регулировании землепользования. В современных условиях сфера обычно-правового регулирования стала достаточно узкой. Тем не менее в некоторых ситуациях, например, при возникновении конфликтов, связанных с ресурсами, именно обычаи коренных народов могут служить дополнительным свидетельством их права на землю.

На практике положение коренных малочисленных народов зависит не только от правовых установлений, но и от социально-экономического развития регионов, в которых они проживают. Некоторые субъекты Федерации имеют большие возможности для обеспечения потребностей аборигенных народов за счет собственных программ, которые финансируются лучше федеральных. Вместе с тем органы власти в отдельных субъектах Федерации не хотят терять контроль над территориями, богатыми минеральными природными ресурсами; наблюдается и определенное давление добывающих компаний, работающих в регионах и отчисляющих значительные суммы в их бюджеты. Эта ситуация является одной из причин того, что решать правовые проблемы народов Севера предпочтительнее на федеральном уровне. В данном случае речь идет лишь о решении самых общих проблем, связанных с защитой прав человека, в том числе и на особый образ жизни. До ежедневных насущных проблем стойбищ и чумов не могут дойти ни федеральное, ни региональное законодательство. Именно в таких вопросах важен учет локальных знаний и практик аборигенов, то есть правовых обычаев.

Наиболее существенным завоеванием новой правовой политики является возможность учета обычаев в суде, который является самым действенным способом защиты прав. В современной России необходимость обращения к рассматриваемому вопросу связана не только с академическим интересом, но и с необходимостью создания условий выполнения действующего законодательства.

Мне представляется, что именно в суде может быть выработана одна из моделей взаимодействия и сосуществования государственных и обычно-правовых нормативных систем. Возможны варианты решения этого сложного вопроса. Это могут быть разработанные и сформулированные антропологами и юристами, совместно с аборигенами «принципы обычного права». Они должны закрепить наиболее общие важные, сущностные традиции нормативной культуры этих народов, явиться переводом на юридический язык основных положений аборигенного правопонимания через изучение и интерпретацию выработанных ими обычаев природопользования, самоорганизации и самоуправления, семейно-брачных отношений и других сфер правового регулирования. Свод таких «принципов» может служить определенным ориентиром при рассмотрении в суде обычаев коренных народов. А возможно и закрепление в государственно-правовых документах признаков, которым должен соответствовать правовой обычай аборигенов, чтобы стать нормой для суда.

Обычное право является для коренных народов особенно актуальным, так как их свободное существование в современном мире затруднено в виду разницы принципов и методов природопользования, мировоззрения, организации семейной жизни и часто самих основ существования и хозяйствования. В комментарии к закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» подчеркивается: «В судебной практике значение традиций и обычаев как оснований для оценки юридических фактов практически общепризнанно, однако трудность состоит в том, что нередко судьи недостаточно осведомлены о традициях и обычаях участников судебного процесса» [8, с. 147]. Учет обычаев коренных народов в первую очередь именно в суде не только свидетельствует об осознании законодателями важности этого вопроса, но в наибольшей степени соответствует логике права. «С опорой на закон суд, постигая “правовую суть” данной ситуации, может восполнить то, что оказалось не по силам закону или просто не сделано данным законодательным актом и не делается в настоящее время в законодательном порядке вообще» [1, с. 118].

Об обычаях говорится в нескольких федеральных законах, но пока и ученые, и сами аборигены мало задумывались над тем, как могут применяться эти законы в части, касающейся обычаев и традиций народов.

Все эти вопросы связаны с реальной жизнью коренных народов Севера, в первую очередь оленеводов, кочевой и полукочевой образ жизни которых строится на иных, чем у остального населения, основаниях, напрямую зависит от объема и состояния природных ресурсов. В современном законодательстве именно традиционное природопользование выделяется как определяющая черта особого правового статуса аборигенов. Неслучайно обычаи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации определяются в законодательстве как традиционно сложившиеся и широко применяемые этими народами правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни (ст. 1 ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

Какие сферы жизни коренных народов могут регулироваться обычаями? В первую очередь областью обычно-правового регулирования представляется традиционное природопользование. Второй сферой выступает самоуправление коренных народов, строящееся на их собственных правовых представлениях об управлении ресурсами, выдвижении лидеров, охране природного и культурного наследия. Также правовыми обычаями могут регулироваться и некоторые вопросы семейного права и наследования. Возможно, список может быть продолжен, необходимо лишь оговориться, что применение аборигенных обычаев не должно привести к нарушению прав человека, прав остального населения. Определенную роль правовые обычаи могут играть и в проведении этнологической экспертизы².

Использование обычного права позволит существенно усовершенствовать современную правовую систему государства. Позволю себе в этом вопросе сослаться на авторитетное мнение С. С. Алексеева: «В противовес распространенным представлениям об обычном праве как о примитивном, архаичном и исторически преходящем явлении, есть достаточные основания рассматривать обычное право в качестве рожденного самой жизнью классического образца совместимости, казалось бы несовместимых качеств права: его свойства жесткого организма (институционности) и особенностей живого права. Ведь нормы обычного права являются нормативной основой правовых решений жизненных ситуаций... вот оно реальное соединение твердых основ поведения (обычаев в их основательном понимании) и “мгновения”, “повседневности” (решение дела, опирающееся на особенности данной ситуации, ее правовую суть)» [1, с. 107].

² Более подробно об этнологической экспертизе см. соответствующий раздел данной монографии.

Правовые обычаи аборигенов как часть презентации их культуры

В прошлом обычное право регулировало отношения внутри территориально и этнически ограниченной группы, сейчас оно может выступать регулятором отношений с внешним миром, как определяющее публичный (государственный) статус аборигенов.

Например, если аборигены следуют нормам обычного права при использовании объектов животного мира, то гибкое регулирование их прав на охоту и рыболовство будет правовым и соответственно справедливым в глазах окружающих. Именно ресурсосберегающий характер традиционного природопользования коренных народов нашел отражение в российском и международном праве. Так, чтобы получить особые права, коренные народы должны следовать своим обычаям и традициям (ст. 49 ФЗ «О животном мире»).

Важнейшими вопросами обычно-правового регулирования природопользования являются статус святынь, священных земель, а также системы запретов в отношении определенных видов животных, птиц и рыб. Такие правовые обычаи составляют основу картины мира коренных народов и имеют экологическую направленность. Аборигенные народы в разных странах широко заявляют о щадящем природоохранном характере своего природопользования, что находит отражение в международном праве, например, в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. Принцип 22 этого документа гласит: «Коренное население и его общины, а также другие местные общины признаны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды с учетом их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития» [19, с. 74–75].

В этом процессе основную роль могут играть сами аборигены, объясняя «другим», как нужно вести себя в соответствии с их нормами. Конечно, самым действенным способом включения этих норм в правовую систему и современную жизнь будет использование обычаев в судебной защите прав аборигенов. Но это не единственный путь, очень важно также познакомить живущих и работающих на Севере людей с нормами жизни аборигенного населения. Приведу один пример. В марте 2003 г. в Надыме проходил праздник — День оленевода. В это же время в городе проводилась конференция работников газовой промышленности, участники которой также были гостями праздника. Им предложили «Памятку для гостей при посещении стойбища оленеводов (этика поведения гостей в стойбище)», подготовленную Н. И. Вожаевой. В ней, в частности, отмечается: «Необходимо знать, что в стойбище оленеводов существует свод неписаных правил поведения, которых следует

придерживаться и гостям. В чуме не принято ходить по постели. Не следует без надобности трогать вещи и одежду, особенно семейные реликвии — “божки” у изголовья постели. Особое внимание на эти правила при посещении стойбища должны обращать женщины в составе группы гостей. Так, не принято переступать через домашнюю утварь, вещи мужчин-тундровиков (аркан, хорей-шест и др.), обходить вокруг чума, подходить к священным нартам. При трапезе в чуме женщинам не рекомендуется забираться ногами на постель. Следует добавить, что эти и другие древние обычаи и запреты оленеводов никто из ненецких женщин не пытался демонстративно нарушать, и любая попытка нарушения осуждается всем стойбищем и родом. Даже семьи ненцев, проживающих в городах по нормам и правилам другой цивилизации, посещая родные места, всегда строго соблюдают обряды, обычаи и верования своих сородичей, хотя из-за частичной утраты традиционного мировоззрения, они не всегда могут объяснить те суеверия, обычаи и запреты, которых они продолжают придерживаться. Жители тундры в настоящее время строго следуют этим правилам и ожидают того же от гостей. Поэтому гостям необходимо учитывать все эти правила во время пребывания в стойбище оленеводов, чтобы не обидеть и не “осквернить” их быт и культуру» [22].

На знаниях о традициях и обычаях коренных народов может выстраиваться и позиция при ведении переговоров с промышленными компаниями, при проведении этнологической экспертизы. Конечно, необходимо опираться на знание законов, но знание и следование обычаям дает моральное право аборигенам отстаивать свои законные права. Именно эта позиция может встретить и встречает понимание со стороны людей, которые работают на Севере в промышленности.

Правовое регулирование нефтедобычи в связи с правами коренных народов Севера

Взаимодействие нефтяных компаний и аборигенов происходит в рамках правового регулирования недропользования в Российской Федерации и строится на принципах совместного распоряжения недрами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, платном пользовании недрами и лицензионном порядке предоставления недр в пользование. Принципиальным для Российской Федерации является вопрос о государственной собственности на недра (ст. 1.2 закона «О недрах»). Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Защита прав граждан, в том числе коренных малочисленных народов, находится в ведении органов государственной власти субъектов Федерации (ст. 4 закона «О недрах»). Ввиду особой экологической опасности добычи и транспортировки нефти эти

процессы регулируются также природоохранным законодательством (в первую очередь ФЗ «Об экологической экспертизе»). Для рассматриваемых проблем также важны Федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Исследователи отмечают, что «современное право буквально на наших глазах превращается из источника надежд на правду и справедливость в инструмент обслуживания коммерческих интересов, потребностей экономической элиты, финансовых и промышленных олигархий. Болезнь коммерциализации захватила сегодня публичное право, конституционные институты, избирательные процедуры, сферу административных отношений, связи между гражданином и государством, достигла самых высот публичной власти, но все же в публичном праве пока еще нет такой сплошной концентрации коммерческого духа, какая существует в праве частном» [14, с. 147].

Сложившееся положение встречает противодействие не только со стороны аборигенов, имеющих по распространенным представлениям особые традиционные взгляды на распоряжение природными ресурсами, но и, согласно опросам общественного мнения, у значительной части россиян [14, с. 376]. В соответствии с либертарно-юридическим правописанием разрешение конфликта между нефтяными компаниями и коренными народами возможно при восстановлении формального равенства между ними. Выполнению этой задачи могут служить гарантии прав человека и развитие со-управления ресурсами. Согласование интересов сторон является сегодня уже требованием законодательства (Земельный кодекс; ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»).

Региональные практики

Ханты-Мансийский автономный округ (ХМАО) по праву считается пионером в правовом решении этого вопроса, но и здесь взаимодействие коренных народов и нефтяных компаний часто приобретает конфликтную форму. Многие территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных народов до принятия законов, защищающих их права, были заняты промышленными объектами. Уже это обстоятельство исключало равные отношения в современных условиях, закрепляя приоритет прав нефтяников на определенные участки этих территорий.

Изучение ситуации в ХМАО демонстрирует определенный прогресс в правовом регулировании взаимодействия нефтяников и коренных народов, хотя и показывает существование проблем и конфликтных

ситуаций. Сами аборигены часто предлагают в качестве правового механизма разрешения конфликта проведение экологической и этнологической экспертизы, как, например, написали в письме губернатору округа летом 2007 г. жители поселка Нумто. Другим интересным экспериментом стали документы об особом режиме недропользования на некоторых месторождениях, где нефтяники и аборигены взаимодействуют особенно тесно в прямом смысле этого слова.

В ХМАО сложилась такая ситуация, что именно благодаря нефтяникам был закреплен юридически особый статус аборигенов. Принятие законов, регламентирующих отношения в сфере недро- и природопользования, было продиктовано необходимостью защитить интересы недропользователей, а уже потом — коренных народов. В конце 1990-х гг., когда в Сургутском районе была приостановлена выдача документов на родовые угодья (государственно-правовое закрепление прав аборигенов), единственным юридическим документом, подтверждающим существование аборигенов на их землях, стали экономические соглашения с нефтяниками. Аборигены говорили мне: «Раз они заключили с нами соглашение, значит, они нас признают». А для их жизни «признание» со стороны нефтяников воспринимается как более важное, чем государственно-правовое.

Конечно, огромную роль сыграло движение коренных народов в защиту своих прав, начавшееся в конце 1980-х годов. Но как показывает практика, постепенно активность аборигенов снижется. В этих условиях особенно важна эффективная правовая система.

В ХМАО с 1992 г., когда было принято «Положение о родовых угодьях» [18, с. 310–320], сложилась определенная правовая база взаимоотношений между нефтедобывающими корпорациями и представителями коренных народов. И хотя проблем в этой сфере остается еще очень много, можно отметить, что в этом смысле округ опередил другие субъекты Федерации, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера.

В принятом в 1996 г. законе ХМАО «О недропользовании» было провозглашено: «Пользование недрами должно осуществляться в интересах всех народов Российской Федерации, населения автономного округа с учетом обеспечения экологической безопасности, сохранения окружающей природной среды и традиционного уклада жизни малочисленных народов Севера» (ст. 3). Но особенно важной новеллой закона явились статьи 103–106, определившие правила предоставления и использования земельных участков для недропользования в границах родовых угодий [19, с. 300].

В законе «Об изъятии и предоставлении земельных участков на территории Ханты-Мансийского автономного округа» (2000 г.) преду-

смотрено согласование условий технических проектов промышленной разработки месторождений с владельцем родового угодья. В случае не достижения такого согласования, окончательное решение принимается Правительством округа, но за владельцем родового угодья остается право обжаловать такое решение в суде (ст. 28). Этим законом предусматривается также заключение договора недропользователя с владельцем родовых угодий. Ввиду уникальности этого положения, приводим статью полностью.

«Статья 30. Договор об использовании земельных участков в границах родовых угодий, предоставляемых для целей недропользования.

1. Использование земельных участков в границах родовых угодий для целей недропользования осуществляется на основании договора недропользователя с владельцем родового угодья.

2. В договоре об использовании земельных участков в границах родовых угодий должны быть предусмотрены:

- а) цели использования недропользователем земельных участков в границах родового угодья;
- б) сроки пользования;
- в) расположение (границы) размещения промысловых объектов и объектов инфраструктуры на территории родового угодья, правовой режим их использования;
- г) режим пользования водными и иными природными ресурсами в границах родового угодья;
- д) проведение обязательных работ по рекультивации используемых земельных участков (приведению в состояние, пригодное для использования по целевому назначению);
- е) проведение мероприятий по лесовосстановлению.

3. В договоре определяется размер компенсации за ограничение традиционных для коренного населения промыслов вследствие эксплуатации недр в границах родовых угодий, а также иные условия на усмотрение сторон.

4. Договор подлежит регистрации в органах местного самоуправления по месту нахождения родового угодья, в границах которого предоставлен земельный участок для целей недропользования.

5. Споры о предоставлении земельного участка и расположении инфраструктуры могут рассматриваться согласительной комиссией, образуемой Правительством Ханты-Мансийского автономного округа по заявлению лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка, в состав которой входят представители государственных органов исполнительной власти автономного округа, органов местного самоуправления, представители недропользователя и владельцы родовых угодий» [20, с. 671–672].

Изучение опыта ХМАО в этой сфере показывает, что принцип совместного ведения, провозглашенный в Конституции, является очень важным, так как позволяет корректировать политику. Органы власти субъекта Федерации оказываются в большей степени знакомыми с проблемами коренных народов, но они же бывают заинтересованы в работе нефтяных компаний на своей территории, и в этом вопросе коренные народы могут апеллировать к центру, как гаранту прав человека. Вместе с тем излишняя централизация, о которой свидетельствует эволюция законодательства после 2004 г., может лишить власть «знания жизни».

Существенную роль в процессе регулирования отношений между нефтяниками и аборигенами играют международные нормы, правда, это касается лишь работающих в России иностранных (чаще всего международных) компаний или компаний, работающих на займы Международных банков и в рамках международных соглашений. В политике Всемирного Банка принципы взаимодействия с коренными народами четко зафиксированы, в последнее время вырабатываются аналогичные документы Европейского банка реконструкции и развития. Не останавливаясь подробно на этом вопросе, необходимо отметить, что согласно этим принципам требуется информированное участие коренных народов в процессе промышленного освоения территорий. Одним из требований банка является составление плана содействия коренным малочисленным народам и выполнение определенных программ. Мне пришлось участвовать в работе группы экспертов (В. А. Тишков — руководитель группы, О. А. Мурашко и я) по анализу такой деятельности компании «Сахалин Энерджи»³ на Сахалине в декабре 2006 г. К положительным элементам плана было отнесено то, что он способствовал повышению активности коренных народов, усилению их самоорганизации, хотя к процессу действительного соучастия в работе компаний аборигены чаще всего не готовы, не хватает нужного образования и, что более важно, самоорганизации, осознания общих целей и воли к их достижению. Российские аборигены сегодня только формируются в качестве активной политической силы.

Общим недостатком плана было признано сужение сферы действия правовой базы, существующей в Российской Федерации. Юристы компании, участвующие в работе над планом содействия, рассматривали лишь отдельные нормы международного и национального права, а не общий подход, провозглашенный в Конституции Российской Федерации. Мы могли наблюдать общую «болезнь» экспертов, работающих по заданию компаний. «Технократическая структура требует, чтобы юрист

³ Текст экспертного заключения публикуется в приложении.

в совершенстве знал нормы и процедуры, с которыми непосредственно имеет дело. От юриста она не ждет ничего другого, кроме безупречности и эффективности его услуг. Чтобы соответствовать этим требованиям, юрист вынужден применять свои знания во все более узкой сфере практики, превращаться в заурядного профессионала-технолога, иногда впрочем высокооплачиваемого» [14, с. 147].

Наиболее существенным недостатком промышленного развития на территориях проживания и хозяйственной деятельности коренных народов является то, что в результате в России пока не достигнуто паритета в их взаимодействии ни в правовой сфере, ни на практике. Основой их равноправного партнерства может стать законодательно закрепленное со-управление и развитие всех форм самоорганизации.

Корпоративное (обычное) право нефтяников как регулятор отношений с коренными народами

Вопросы так называемого «обычного» права нефтяников являются еще мало исследованной темой, поэтому можно сделать лишь некоторые предварительные замечания на примере одной из крупнейших компаний, работающих в Ханты-Мансийском автономном округе, — «ЛУКОЙЛ».

В компании «ЛУКОЙЛ» в 2002 г. был принят «Социальный кодекс ОАО «ЛУКОЙЛ»», по которому компания принимает на себя «социальные обязательства по ответственному поведению перед обществом, персоналом и корпоративными пенсионерами» [12]. В современных условиях благоприятному имиджу компании способствует и реклама ее деятельности в Интернете. На ее сайте указывается:

«Позиция ОАО «ЛУКОЙЛ» — постепенный переход от благотворительности к преимущественно экономическим методам партнерства. Компания разрабатывает и реализует специальные программы по работе с владельцами родовых угодий. В ХМАО, в соответствии с договором «О взаимном сотрудничестве по социально-экономическому развитию мест проживания коренных жителей» и экономическими соглашениями с главами родовых угодий, ООО «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь» взяло на себя обязательства, которые включают:

— строительство коттеджей и выделение жителям благоустроенного жилья,

— материальные компенсации за использование земельных участков (деньгами и товарами — снегоходами, лодками, бензопилами, охотничьим инвентарем, горюче-смазочными материалами и рыбацкими снастями)».

Данная информация помещена в разделе о благотворительной деятельности компании, хотя в ХМАО существует соответствующее зако-

нодательство, обязывающее компании выполнять компенсационные мероприятия.

В 2004 г. компания «ЛУКОЙЛ» подписала глобальное соглашение с Международной профсоюзной федерацией (ИСЕМ), которая объединяет в своих рядах профсоюзы, работающие в химической, горнодобывающей промышленности, энергетике и ряде других отраслей (штаб-квартира в Брюсселе). Глобальные соглашения представляют собой набор принципов, норм, стандартов, согласованных в ходе переговорного процесса, которые компания обязуется выполнять на всех своих предприятиях. В первую очередь эти нормы охватывают такие области, как права человека, права трудящихся, профсоюзные права, защита окружающей среды и охрана труда. Компании берут на себя общие обязательства независимо от того, есть ли такие нормы в национальном законодательстве. Причем в ИСЕМ осуществляется контроль над деятельностью компаний, подписавших соглашения [21, с. 12–13].

Можно говорить о том, что нормы корпоративного права нефтяного сообщества сложились, когда нормы международного права приобрели приоритетное значение перед национальными. Но насколько они стали нормой поведения для всех работников компании?

Конструирование статуса коренных народов как следствие нефтяного освоения в ХМАО

В анализе отношений между промышленными компаниями и коренными народами может быть применим подход «социологии знания» П. Бергера и Т. Лукмана, которые, рассматривая социальное конструирование реальности, говорят о ситуации «лицом-к-лицу», когда «другой гораздо более реален для меня, чем я сам» [2, с. 53]. При анализе положения аборигенов российского Севера мы часто попадаем в ситуацию, при которой многие реалии их повседневности и правового статуса формируются под влиянием и благодаря наличию и деятельности нефтяных компаний в районах их проживания.

Нефтяное освоение стало контекстом жизни коренных малочисленных народов Севера. Здесь оно проявляется буквально во всем: характере расселения, современных маршрутах кочевания [3, с. 178] и, что особенно важно, формировании новых представлений о мире и своем месте в нем. Нефтяники конструируют новое знание, часто навязывая его аборигенам. Мне приходилось слышать о том, что именно они определяют, или пытаются определять, какие территории могут быть отведены под традиционное природопользование. Сложившаяся в рассматриваемой сфере политика приводит к тому, что нефтяные компании считают себя на Севере носителями не только правового знания, но и сакрального. Я была свидетелем парадоксальной ситуации. На Тяньском месторожде-

нии через весеннее стойбище Н. Н. Вылла начали прокладывать дорогу и должны были ставить вышки на священном месте. Когда началось строительство, хозяин стойбища написал заявление в подразделение «Сургутнефтегаза», но генеральной директор предприятия ответил, что по его сведениям (он ссылался на карту археологических памятников. — Н. Н.) эти земли священными не являются.

Нефтяники стали частой темой для разговора на стойбищах, аборигены помнят о них и во время жертвоприношений. Причем, когда я однажды сказала на стойбище, что поеду к нефтяникам, потому что их изучаю, мальчик-школьник спросил: «Зачем, разве они любопытны?».

Резкая граница между нефтяниками и коренными народами возникла по многим причинам. Показательной в этом смысле является структура занятости экономически активного коренного населения ХМАО — лишь около 2% из них заняты в добыче полезных ископаемых⁴. Причем, судя по полевым материалам, количество таких людей сокращается, так как они чаще всего подпадают под сокращения. В компании Сургутнефтегаз несколько лет практиковался довольно успешный опыт найма аборигенов на работу в качестве обходчиков трубы. В этом случае они следили за состоянием трубопровода, живя на родовых угодьях, но вскоре эта практика прекратилась, вероятно, компания посчитала это лишними тратами. Сейчас на месторождениях работают ханты, у которых нет оленей или чьи угодья заняты нефтяниками. Они работают сторожами, преимущественно в летнее время, или обходчиками труб. Эти люди фактически работают на своих угодьях и даже стараются заниматься традиционными видами деятельности, но, не имея специальной подготовки, часто попадают под сокращение. Сами ханты считают работу обходчиков очень важной и говорят, что после таких сокращений учащаются аварии. Мне приходилось встречать хантов, которые приезжали к руководству НГДУ и сообщали о разливах нефти, причем не всегда встречая поддержку. На некоторых предприятиях аборигены работают в отделах по коренным народам. В этом случае они оказываются в очень сложном положении, так как, получая заработную плату в компании, они оказываются заложниками в аборигенном сообществе. Такая же ситуация складывается, когда у нефтяников работают члены семей аборигенов. По словам А. С. Сопочиной: «На нефтяных предприятиях ханты, конечно, работают, но их очень мало и обычно те, кто полуобрусел. Обычно они оленей не держат. У них происходит вытеснение традиционных представлений о мире, о себе, о природе. Они

⁴ Рассчитано по: Население частных домохозяйств коренных малочисленных народов Севера в возрасте 15–64 лет по видам экономической деятельности по территориям преимущественного проживания КМНС [9, с. 397–445].

начинают себя тоже считать нефтяниками. Очень редко бывает, чтобы человек работал у нефтяников и оставался на своих позициях. Они даже если возвращаются, то не могут жить на родовом угодье. Хотя они на словах якобы защищают права аборигенов. От нефтяной промышленности эффект только наоборот. Как повышается нефтедобыча, хантам только еще хуже. Нефтяники тогда занимают новые площади, но новых экономических соглашений не заключают. Жизнь хантов от этого только хуже становится» [22].

Пути, которые сами аборигены предлагают для установления диалога с нефтяниками и властями, отличны от государственного правового взгляда и подразумевают большую вариативность в решении проблем. На первый взгляд может показаться, что аборигены вообще против государственного регулирования земельных отношений, но это не совсем так. Они скорее против жесткого формального закрепления этих прав во всей стране раз и навсегда. Подобная практика не является особенностью нашей страны. Существует международный опыт заключения соглашений государства с общинами и другими объединениями коренных народов, например в Канаде⁵, что не исключает, конечно, закрепления основных прав аборигенов на общенациональном и региональном уровнях.

К нефтяному освоению и современной деятельности нефтяных компаний аборигены относятся неоднозначно, и здесь могут быть выделены различные точки зрения.

За прошедшее время в округе было сделано много на пути урегулирования отношений аборигенов с нефтяными компаниями, в том числе в экономической сфере. Деньги, получаемые по экономическим соглашениям, позволили многим семьям приобрести технику. С работой нефтяных компаний связываются и надежды на развитие инфраструктуры, в первую очередь — на строительство дорог и жилья. Очевидно, что эти мысли обычно озвучивают те представители коренных малочисленных народов Севера, которые живут в городах и никак не связаны с традиционным природопользованием. К этой группе принадлежат в основном молодые люди, чаще всего студенты, с которыми я беседовала в г. Ханты-Мансийске.

Городские и поселковые аборигены, не имеющие образования и профессии часто, если не в публичных высказываниях, то в ежедневной практике поддерживают нефтяников, так как стремятся получить прибыль от развития нефтедобычи. Эта группа в наибольшей степени является воплощением советского наследия на Севере. Для них характерна иждивенческая позиция, причем сегодня они хотят только получать, но

⁵ Более подробно см. в разделах, написанных канадскими авторами.

получать больше, чем «при советах». Эта группа достаточно велика, чтобы влиять на общественное мнение в период выборов, особенно местной власти. Нефтяники обычно легко договариваются с такими людьми.

Небольшую группу аборигенов составляют те, кто живет сейчас «в лесу», как они говорят. Эти люди занимаются охотой, рыболовством, оленеводством, ведут кочевой или полукочевой образ жизни, то есть сохраняют те социальные характеристики, которые были сформулированы в 1926 г. при выделении группы «малые народы Севера», а в 1999 г. — коренные малочисленные народы Севера, что наиболее полно соответствует современному международному понятию «народы, ведущие племенной образ жизни». Эта группа, конечно, также неоднородна, но ее представителей объединяет стремление остановить экспансию нефтедобычи на границах своих угодий. Сегодня их отношения с нефтяниками носят в большей или меньшей степени конфликтный характер. Люди, живущие на стойбищах, прямо зависят от последствий нефтяного освоения. Положение некоторых из них является наиболее драматичным, их морально победили нефтяники. Такие или спиваются, или полностью уходят в «традиционный образ жизни». Характерно, что именно от таких людей мне приходилось слышать, что в экономических соглашениях слишком много написано такого, что не нужно стойбищным людям.

* * *

В 2001 г. в округе завершился процесс закрепления за коренными народами родовых угодий. К этому времени было выделено 477 территорий, на которых проживают 3610 человек. Общая площадь родовых угодий составляет около 24 % от всей территории автономного округа. Наибольшее число их приходится на Нижневартовский (142) и Сургутский (107) районы. При этом необходимо учитывать, что 56 % площади родовых угодий уже сейчас изъяты для целей недропользования [23].

Практика договорных отношений в ХМАО показывает вектор развития отношений между представителями коренных народов и нефтяными компаниями. В течение всего времени осуществления этой практики накопилось довольно много конфликтов, в первую очередь связанных с невыполнением соглашений нефтяными компаниями, и взаимных претензий, но для многих хантов и ненцев нефтяные компании представляются важным источником пополнения семейного бюджета. Именно экономическая составляющая этих отношений является сегодня определяющей. Несколько в другом направлении могут развиваться эти отношения в связи с принятием в декабре 2006 г. нового закона «О территориях традиционного природопользования регионального

значения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре». Здесь не место давать полную характеристику этого закона, остановлюсь лишь на одном его положении — содержании статьи 12 «Осуществление деятельности в границах территорий традиционного природопользования лицами, не являющимися субъектами права традиционного природопользования». В ней определяются требования к такой деятельности и необходимость ее согласования с субъектами права традиционного природопользования, сведения о которых включены в Реестр территорий традиционного природопользования (ст. 1).

Провозглашенный принцип обязательного согласования предполагает даже такую ситуацию, когда «при отрицательном согласовании схемы размещения объектов либо отказе в ее согласовании субъектами права традиционного природопользования варианты месторасположения и условия размещения промышленных и иных сопутствующих объектов рассматриваются Комиссией по вопросам территорий традиционного природопользования, которая готовит соответствующие рекомендации Правительству автономного округа. Правительство автономного округа с учетом рекомендаций Комиссии может принять решение о согласовании либо об отказе в согласовании схемы размещения объектов в границах территории традиционного природопользования (ст. 12, п. 4). В этом законе закреплена возможность принятия решения с учетом мнения коренных малочисленных народов Севера.

Это очень важное завоевание, которое может помочь уйти от представления о безальтернативности промышленного развития на всей территории страны и стать основой действительно правового решения вопросов природопользования.

Федеральное законодательство в России развивается не так быстро. В новом законопроекте «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов», подготовленном в Госдуме, предлагается защита «мест проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов». Пока она рассматривается лишь как государственное выделение этих территорий, а не создание действенной системы их самоуправления. Российским коренным народам Севера и работающим с ними юристам и антропологам предстоит еще длительный путь по созданию действительно правовой системы защиты их прав в сфере природопользования.

Литература

1. *Алексеев С. С.* Право на пороге нового тысячелетия: Некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи. М., 2000.

2. Бергер П. и Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995.
3. Вигет Э. Экономика и традиционное землепользование восточных хантов // Очерки истории традиционного землепользования хантов (Материалы к атласу). Екатеринбург, 1999.
4. Драма российского закона. М., 1996.
5. Карбонье Ж. Юридическая социология. М., 1986.
6. Ковлер А. И. Антропология права. М., 2002.
7. Ковлер А. И. Юридическая антропология как учебная дисциплина // *Nomo Juridicus*. Материалы конференции по юридической антропологии. М., 1997.
8. Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». М., 1999.
9. Коренные малочисленные народы Российской Федерации. Итоги всероссийской переписи населения 2002 года. М. 2005.
10. Нерсесянц В. С. Юридическая антропология как наука и учебная дисциплина. Предисловие // Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999.
11. Нерсесянц В. С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории прав и государства. М., 1998.
12. Нефтяная компания «ЛУКОЙЛ». Рекламный буклет, представленный на 7-й Международной выставке по освоению нефти и газа Российской Арктики и континентального шельфа СНГ. Санкт-Петербург, 2005.
13. Новикова Н. И. Антропология права: предмет и метод учебной дисциплины // Народы и культуры Сибири: изучение, музеефикация, преподавание. Омск, 2005.
14. Право и культура. М., 2002.
15. Рулан Н. Юридическая антропология. М., 1999.
16. Соколова З. П., Новикова Н. И., Ссорин-Чайков Н. В. Этнографы пишут закон: контекст и проблемы // Этнографическое обозрение, 1995, № 1.
17. Тишков В. А. Антропология права — начало и эволюция дисциплины // Юридическая антропология. Закон и жизнь. М., 2000.
18. Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы. М., 1994.
19. Статус коренных малочисленных народов. Правовые акты. Кн. 2. М., 1999.
20. Статус коренных малочисленных народов. Правовые акты. Кн. 3. М., 2005.
21. Хигс Ф. Принципы созидания обратить в реалии и факты жизни // Социальное партнерство, 2006, № 1.

Другие источники

22. Архив автора.
23. Официальный сайт Ханты-Мансийского автономного округа [Электронный ресурс] — Режим доступа: www.admhmao.ru — свободный.

Глава 2. Права коренных народов Канады на со-управление ресурсами

Раздел 1. Со-управление, потенциал сообщества и самоуправление

Многие сообщества коренных народов на Севере Канады и России стремятся к самоуправлению. Самоуправление обозначает прежде всего способность группы самостоятельно принимать решения, касающиеся ее будущего, и наличие полномочий и ресурсов для реализации этих решений. Самоуправление может осуществляться на различных уровнях — на уровне общины, поселка, района и т. д. Группы коренного населения, которые достигли определенного уровня самоуправления, могут решить установить контроль над своим образованием, здравоохранением, охраной порядка, природными ресурсами и другими сферами своей жизни. Группы, организованные по принципу самоуправления, создают такие системы управления, которые позволяют им выбирать лидеров, устанавливая правила управления, регулировать налогообложение и т. д.

Исторически коренные народы обладали самоуправлением. Они имели различные институты власти, которые со временем совершенствовались. Одни из них были довольно просто устроенными и поэтому гибкими, а другие — более сложными и жесткими. Большинство систем управления коренных народов было разрушено в результате установления колониальных режимов — русскими в Сибири и англичанами и французами в Канаде. Вследствие десятилетий и даже столетий колониальных отношений коренные народы зачастую лишались прав, в то время как доминирующее общество узурпировало многие из их полномочий в области принятия решений, разрушало, а иногда объявляло незаконными их институты управления и обычно-правовые нормы. Система школ-интернатов вела к разделению семей, при котором старшее поколение не могло передавать молодежи традиции самоуправления, а в школах детям часто внушали, что их системы управления были отсталыми.

Самоуправление — это средство обретения коренными народами утраченного контроля над вопросами, которые влияют на их жизнь. Они могут создавать институты, правила и системы управления, которые кажутся им наиболее уместными с точки зрения их культуры. Нисга (индейское племя) на Западе Канады и инувялуиты (группа инуитов на Севере страны) представляют два примера территорий, на которых

действуют устойчивые режимы самоуправления определенного уровня¹. Наиболее успешный пример самоуправления — режим, который действует на территории Гренландии (преимущественно в отношении инуитского населения) и включает практику «автономного управления»² этого народа в рамках государственного устройства Дании [13, с. 1–28].

Сегодня способность коренных северян к самоуправлению ограничена двумя препятствиями. Во-первых, колониальное прошлое привело к тому, что коренное население в определенной степени утратило свой потенциал самоуправления, и ему необходимо восстановить его для эффективного управления своими делами и институтами. Этот потенциал необходимо развивать как на индивидуальном уровне, так и на уровне сообщества [5, с. 86–100]. Во-вторых, современный режим самоуправления необходимо устанавливать с учетом того факта, что сегодня коренные народы и их территории гораздо более активно включены в систему глобальных взаимосвязей, чем в доколониальный период. Коренные народы всегда были связаны отношениями со своими соседями и группами, проживающими за пределами их традиционных территорий. Они адаптировали свои обычаи, право и системы управления к происходившим изменениям. Однако географические рамки этих взаимоотношений сегодня гораздо более широки, а темпы изменений, происходящих в экономической, экологической и социальной сферах — более быстры, чем в прошлом. Таким образом, потенциал самоуправления все сильнее зависит от способности работать в более тесном сотрудничестве и контакте с другими институтами. Как это ни парадоксально, возможно, по мере роста независимости растет необходимость сотрудничества. Задачей самоопределения является стремление к тому, чтобы это сотрудничество было как можно более равноправным.

Со-управление — появившейся недавно подход к управлению ресурсами, при котором коренные народы и правительства или промышленные компании выступают в качестве равноправных партнеров, принимающих решения об управлении природными ресурсами и распределяющих между собой доходы от использования ресурсов [2, с. 12–18; 3]. Со-управление рассматривается как перспективный способ управления ресурсами, при котором коренные народы обладают глубокими знаниями о местной окружающей среде, а правительства — обширны-

¹ Первая нация нисга включает примерно 5500 человек и осуществляет самоуправление на территории 2019 кв. км, что составляет 6 % от их традиционной территории. Численность инувиялуитов составляет приблизительно 3000 чел., а территория, на которой действует их самоуправление — 91 000 кв. км. См. информацию о договорах о самоуправлении на сайтах <http://www.nisgaalisims.ca/> (нисга) и <http://www.inuvialuit.com/> (инувиалуиты).

² Также «гомруль» (*уст.*), местное самоуправление от *home rule* (*англ.*).

ми знаниями о том, как внешние факторы могут воздействовать на эту среду. Например, коренной народ, проживающий на территории, где обитают дикие олени, может обладать углубленными знаниями о поведении этих животных, их сезонных передвижениях по традиционной территории этого народа, а также о собственных физических, культурных и духовных потребностях, связанных как с охотой на оленя, так и со свойствами его мяса как важной составляющей своего рациона. Исследователи могут иметь обширные знания о строительстве инфраструктуры, которая может оказывать воздействие на прилегающие пастбища, об охоте и нормах, влияющих на объемы охотничьего промысла, о вреде, причиняемом окружающей среде лесными пожарами, загрязнением и другими факторами, которые могут вызывать миграции стад, и т. д. *Сочетание* этих двух видов знаний при принятии решений об управлении ресурсами может способствовать развитию более эффективных стратегий управления [17, с. 345–358]. Более того, когда обе стороны участвуют в процессе подготовки решений, гораздо выше вероятность того, что они смогут понять их основные причины и принять их [14].

Со-управление также представляет собой стратегический подход к частичному обретению коренными народами утраченного контроля над своими традиционными территориями и природными ресурсами этих территорий, иногда в качестве промежуточного этапа на пути к полному самоуправлению [12]. В случаях, когда определенный контроль над территорией уже установлен, участие в партнерских отношениях, основанных на со-управлении территорией или ресурсами, может способствовать их вовлечению в управление этой территорией или ресурсами.

Однако помимо этих хорошо описанных преимуществ со-управление может также стать средством развития личности и роста потенциала сообщества. Таким образом, оно может помочь в подготовке сообщества к самоуправлению. В этой статье рассмотрено пять методов, способствующих развитию личности и росту потенциала сообщества в процессе со-управления. Они включают:

- оказание помощи сообществу в формулировании позиций, учитывающих, прежде всего, *ситуацию на месте* и отражающих общие цели и задачи;
- улучшение обмена информацией между партнерами;
- развитие человеческого капитала путем обучения и получения опыта в сообществе и за его пределами;
- предложение возможностей трудоустройства;
- накопление сообществом социального капитала.

В данной работе рассматривается, что такое потенциал сообщества, дается анализ того, как со-управление может способствовать росту потенциала сообщества в этих пяти сферах. В качестве конкретного

примера партнерских отношений рассматривается совместный проект, в котором участвует Первая нация клязтен и Университет Северной Британской Колумбии, в котором работает автор.

Потенциал сообщества

Потенциал сообщества можно определить как «способность его членов к организации собственных средств и ресурсов для достижения целей, которые представляются для них важными» [6]. Потенциал сообщества обеспечивает реакцию членов сообщества на перемены — будь то экономические, социальные, политические или экологические изменения. Это может быть ответная реакция на воздействие внешних факторов или активная координация действий для достижения общих целей. По своей сути потенциал сообщества является основой самоуправления.

Если рассмотреть приведенное выше определение в деталях и проанализировать каждый его компонент, то оно предполагает, что:

- сообщества должны иметь общие задачи, цели и взгляды, о которых их члены могут коллективно договориться, а затем сформулировать для других сторон;
- сообществам необходимы подготовленные кадры — лица с соответствующими навыками, образованием — для достижения своих целей и задач;
- сообществам необходимы ресурсы. Они включают как чисто материальные (например, финансы и материальная поддержка), так и иные (например, информация) ресурсы; а также
- членам сообщества необходим навык совместной работы, то есть то, что называют «социальным капиталом».

Небольшие северные сообщества коренных народов обладают недостаточно высоким потенциалом из-за отсутствия одного или нескольких компонентов, перечисленных выше. Членам сообщества может не хватать необходимых умений, для того чтобы выработать общие цели и задачи. Им может не доставать важных средств или ресурсов, и они могут не суметь скоординировать усилия для эффективного получения доступа к ним. Население северных сообществ зачастую страдает от ограниченного доступа к получению образования и прохождению профессиональной подготовки, поскольку эти возможности могут реализовываться вдали от места его проживания.

Социальный капитал является важным компонентом самоуправления. Он «относится к таким характеристикам социальной организации, как доверие, нормы и социальные связи, которые могут повысить эффективность общественного строя путем улучшения координации действий» [16, с. 167]. Он зависит от общих интересов и взаимно разделяемых ценностей и взглядов. Социальный капитал не существует *a priori*, его необходимо

накапливать и сохранять внутри группы или сообщества. Те сообщества, которые обладают достаточным социальным капиталом, в большей степени готовы адаптироваться к изменениям и инициативно действовать, определяя свои цели и достигая их на пути к самоуправлению.

Пример: партнерство на основе со-управления в области исследований

Для того чтобы проиллюстрировать, как со-управление может способствовать росту потенциала сообщества, автор использует опыт, полученный в ходе проекта со-управления в области исследований. Со-управление обычно обозначает подход, при котором коренные народы разделяют полномочия, прибыль и ответственность с правительством или промышленной компанией. В данном случае описывается со-управление в *исследовательской* сфере, когда клязтен и Университет Северной Британской Колумбии (УСБК) разделяют полномочия, прибыль и ответственность в управлении исследованиями, однако большинство принципов со-управления ресурсами действуют и в отношении со-управления в области исследований.

Кязтен — одна из Первых наций, традиционная территория которой охватывает около 6500 кв. км и расположена к северу от центра Британской Колумбии. Представители этого народа проживают, в основном, в трех поселениях на землях резерваций. Эти сообщества являются довольно отдаленными — прокладка асфальтовой дороги завершилась в 1990-х гг., и большинство основных потребностей, таких как заправка машины бензином, покупка продовольствия и т.д., можно удовлетворить в форте Сейнт Джеймс³, находящемся в 40 км (примерно три часа езды) от Принс-Джорджа, города с населением 80 000 чел., где расположен УСБК. Основной отраслью экономики региона является лесная промышленность. Представители клязтен испокон веков добывали себе средства к существованию с помощью охоты на дикого оленя и пушного зверя и рыболовства, которыми они продолжают заниматься по сей день. С 1940-х гг. некоторые клязтен находили работу в лесной отрасли, но это происходило лишь в отдельных случаях [11, с. 108–122]. Уровень безработицы высок, и в резервациях составляет около 70%. В настоящее время некоторые возможности трудоустройства есть в резервациях, в администрации, в бюро исследований по условиям соглашений с правительством⁴, в управлении природными ресурсами и в сфере образовательных и здравоохранительных услуг. В резервациях работают два маленьких магазина, которыми управляют

³ Население форта Сейнт Джеймс — 5000 чел.

⁴ В оригинале “treaty office” — бюро, занимающиеся специальными исследованиями, помогающими клязтен обосновать условия, которые они предлагают включить в соглашения, обсуждаемые и заключаемые с правительством (*прим. переводчика*).

частные предприниматели. Ни столярный цех, ни лесопилка, работавшие до последнего времени, также не смогли обеспечить население работой. Многие молодые люди не оканчивают средней школы, что еще больше сокращает их шансы на получение работы на местном рынке труда.

Представители клязтен обеспокоены состоянием своей культуры. Многие из них считают, что традиционные знания не передаются от поколения к поколению по ряду причин. Они обеспокоены большой неуспеваемостью школьников — их дети не получают навыков, необходимых для работы в условиях «современной экономики». Они не овладевают и навыками, необходимыми для сохранения традиционного природопользования, которое к тому же ограничено развитием лесной промышленности. Клязтен считают, что, для того чтобы их дети продолжали школьное образование, оно должно в большей степени отвечать требованиям и нормам их культуры. Они также хотят воспользоваться возможностями расширения диапазона экономической деятельности, поскольку их беспокоит очень сильная зависимость от лесной промышленности в сфере трудоустройства. И, в более широком смысле, они хотят расширять сферу самоуправления в пределах своей традиционной территории и своих сообществ, но знают, что для этого членам сообщества необходимо наращивать свой потенциал.

Личные отношения автора с клязтен начались в 1995 г., когда вскоре после начала работы в совершенно новом УСБК⁵ она организовала поездку группы представителей коренных народов из Сибири к различным Первым нациям Британской Колумбии для обсуждения вопросов, связанных с земельными претензиями и самоуправлением. Впоследствии она была приглашена университетским коллегой к участию в проекте по изучению документации по истории участия клязтен в развитии лесной промышленности, а также их современных планов и надежд в этой области [4, с. 347–352; 10]. Одновременно клязтен привлекли университет к редактированию и разработке новых версий своего недавно написанного проекта документа «Руководство нации клязтен к проведению исследований

⁵ Университет Северной Британской Колумбии официально был открыт в сентябре 1994 г. Он был основан как университет «на Севере и для Севера», в то время как все другие университеты находятся на самом юге Британской Колумбии. Многим молодым людям в провинции, включая представителей коренного населения, родившихся в небольших северных сообществах, с географической и психологической точки зрения казалось, что южные университеты находятся слишком далеко от их дома. В конце 1980-х гг., когда в провинции наметились планы строительства нового университета, который принял бы растущее число выпускников, и когда обсуждалось потенциальное место строительства университета на юге, 16 000 северян обратились к правительству провинции с петицией о необходимости открытия нового университета на севере провинции, пожертвовав по 5 долларов с человека на поддержку его строительства.

на территории клязтен» [<http://cura.unbc.ca>; также см. 1]. Представители Первой нации хотели оградить себя от эксплуататорских практик официальной науки, которые им пришлось пережить в прошлом. Они не хотели полностью прекращать исследования и поэтому обратились к университету с просьбой проверить, может ли их руководство применяться на практике учеными из университета. Г. Фондал попросили войти в состав группы УСБК по проверке документа, благодаря чему она получила возможность познакомиться с управляющим нации клязтен. Установив этот контакт, она начала работать с другими представителями клязтен, предложив им читать лекции по предмету (география коренных народов), который она преподает. Студенты, изучающие этот предмет, начали посещать территорию клязтен и каждый год проводить там полевые исследования.

В середине 1990-х гг. клязтен и УСБК занялись проектом создания «исследовательского леса» на традиционной территории клязтен. Этот лес получил название Джон Принс, он занимает территорию площадью 13000 га, где проводятся исследования, направленные на разработку более устойчивых методов эксплуатации ресурсов в лесной промышленности, *которые также соответствовали бы культурным нормам коренных народов*. Исследовательский лес Джон Принс был открыт в 1999 г., спустя несколько лет сотрудничество завершилось подписанием соглашения о со-управлении [7, с. 67–95].

Затем в 2002 г. автор возглавила группу исследователей из УСБК и представителей клязтен, которая занималась составлением заявки на финансирование проекта исследования местных критериев и показателей устойчивого управления лесным хозяйством. Целью проекта, получившего финансовую поддержку на уровне провинции, стало знакомство с ценностями клязтен для управления исследовательским лесом Джон Принс [18, с. 513–539].

Поиски способов продолжения и расширения начатой работы привели к тому, что преподаватели УСБК организовали Исследовательский союз сообщества и университета (программу CURA⁶) как возможный источник финансирования и обратились к партнерам клязтен, которые были вовлечены в предыдущие исследования. Для выяснения интересов и приоритетов сообщества был проведен однодневный семинар. Представители клязтен определили области исследований и вопросы, в рассмотрении которых они были заинтересованы, основываясь на упомянутых выше приоритетах сообщества — передаче традиционных знаний, повышении качества образования, с тем чтобы оно отвечало потребностям молодежи клязтен, и изучении возможностей диверсификации экономики. Затем в проект были

⁶ CURA — программа Канадского совета по исследованиям в области социальных и гуманитарных наук; см. www.sshrc.ca.

приглашены новые сотрудники университета с соответствующими знаниями, например, в области этноботаники, полевой практики и экотуризма, а также новые члены сообщества. Был проведен еще один однодневный семинар (перед и за ним последовали десятки телефонных звонков и электронных писем), в котором участвовали партнеры и на котором уточнялись приоритеты и составлялась заявка проекта исследований.

Благодаря успеху нашей заявки мы получили финансовую поддержку проекта сроком на пять лет и смогли охватить новые области исследований, включая традиционные экологические знания, методологию преподавания в школах и экотуризм. Партнерство по проекту исследований управляется организационным комитетом, в который входит равное количество представителей клязтен и исследователей из университета. Каждая область исследований управляется одним представителем клязтен и одним сотрудником УСБК. К проекту привлечены аспиранты, которые работают с представителями клязтен. Мы попытались создать ситуацию, в которой «власть, прибыль и ответственность» разделяются поровну между партнерами этого исследовательского проекта, основанного на самоуправлении.

Роль со-управления в повышении потенциала сообщества

Как отмечалось выше, партнерские отношения на основе со-управления могут помочь коренным народам повысить потенциал своих сообществ несколькими способами, которым пока уделялось недостаточно внимания в научной литературе. Нарастивание потенциала сообщества в свою очередь повышает готовность группы к самоуправлению.

• *Оказание сообществу помощи в формулировании позиций, учитывающих **ситуацию на месте** и отражающих общие цели и задачи*

Самоуправление требует согласованной позиции в отношении целей и задач, учитывающей ситуацию на месте, — позиции, разделяемой всем сообществом. При со-управлении ресурсами промышленность или ветвь власти обычно вступают в партнерские отношения с хорошо сформулированной идеей о том, чего они хотят от этих отношений. Например, правительственный орган может стремиться к усилению охраны видов или управлению территорией в виде парка; промышленная компания может стремиться к управлению территорией с целью максимизации объемов (допустимой) добычи определенного ресурса. Правительство наделено полномочиями своими избирателями в целом, цели промышленной компании обычно диктуются ее акционерами и определяются в терминах максимизации прибыли и одновременного соответствия общепринятым стандартам защиты окружающей среды и социального обеспечения. При со-управлении в области исследований партнеры, представляющие университеты, зачастую также имеют хорошо сформулированные цели.

Для того чтобы принимать действительное участие в со-управлении ресурсами или исследованиями, сообществу необходимо сформулировать свои цели и задачи. Партнерство на основе со-управления является наиболее подходящим способом определения этих целей и задач, а также продвижения на пути к их достижению. Правительства, промышленные компании или университеты, вступающие в соглашения о со-управлении, в силу сложившихся обстоятельств договариваются помогать сообществу в проведении мероприятий, необходимых для выявления таких целей. Правительство или исследователи, работающие в университетах, применяют свою строгую исследовательскую методологию для выявления ценностей и ускорения процесса достижения консенсуса относительно задач. Партнеры, представляющие аборигенные сообщества, могут потребовать адаптации этой методологии к местным нуждам и принять участие в сборе информации и анализе. Они могут использовать эти предварительные выводы для формулирования стратегий своего развития, протестуя против развития за счет внешнего вмешательства, которое они считают нежелательным, либо организуя совместные предприятия с четким разделением полномочий с представителями некоренного населения. В этом случае поставленные ими задачи не могут быть проигнорированы как «взгляды отдельных людей» или «элиты».

Достаточно привести два примера, взятые из опыта нашего исследовательского проекта на основе со-управления, чтобы проиллюстрировать, как подобные партнерские отношения могут способствовать формулированию позиций, учитывающих ситуацию на месте и дающих возможность самоуправления в будущем. В исследовании, проводимом нами и Первой нацией клязтен, мы вовлекли членов сообщества в коллективное обсуждение и формулирование их позиций, касающихся образования и со-управления лесом. Конечной целью клязтен является самостоятельное управление своей образовательной системой. Что касается лесного хозяйства, они понимают, что, скорее всего, участие в со-управлении лесными ресурсами будет осуществляться несколькими способами: клязтен надеются достичь самоуправления в отношении нескольких участков леса, находящихся на их территории (с помощью переговоров о заключении договоров, которые в настоящий момент ведутся в Британской Колумбии (<http://www.bctreaty.net/>)).⁷ Клязтен также осознают, что оптимальной перспективой установления конт-

⁷ Клязтен имеют лицензию на управление лесопитомником (Tree Farm License) площадью 54000 га, который входит в состав их традиционной территории и в котором они осуществляют значительный контроль над запасами древесины. Лицензионные лесопитомники — это территории, обычно выделяемые для добычи древесины лесопромышленным компаниям сроком на 25 лет с возможностью продления.

роля над лесными ресурсами в другой части их традиционной территории, по крайней мере на ближайшее будущее, является управление этими ресурсами совместно с провинцией и/или лесопромышленными компаниями. В данной ситуации со-управление стало бы достижением, поскольку в настоящее время эти ресурсы полностью управляются провинцией и/или лесопромышленными компаниями.

Для того чтобы помочь достичь консенсуса по поводу целей и задач устойчивого управления лесом на территории клязтен, исследовательская группа (состоящая из представителей клязтен и сотрудников УСБК) провела беседу с «экспертами» клязтен об их взглядах и ценностях, касающихся устойчивого управления лесами. Была разработана система отбора экспертов из числа членов сообщества, которые имели репутацию людей, обладающих как традиционными, так и профессиональными знаниями. Это была жесткая процедура отбора, при которой члены сообщества должны были сами указать этих людей (в основном, старейшин, но так же и молодых людей, которые пользовались лесными ресурсами в различных целях, включающих как традиционные занятия, так и работу в лесопромышленном секторе). Сбор информации продолжался через интервью, которые проводили и сотрудники университета, и исследователи из числа сообщества. Вопросы для интервью разрабатывались совместно, для того чтобы сделать их наиболее легкими для понимания и соответствующими культурным нормам. Сотрудники университета обучили своих коллег, представляющих сообщество, ведению протоколов интервью, а те, в свою очередь, подготовили своих университетских коллег к тому, как правильно вести себя во время интервью с точки зрения культурных норм клязтен. Исследователи из университета и сообщества проводили совместный анализ полученных материалов: сотрудники университета обучили своих коллег из сообщества проведению контент-анализа.

Результаты нашего исследования показали, что в отличие от принятых в стране и в международном сообществе нисходящих показателей успешного управления лесами — с акцентом на экономических и экологических составляющих — клязтен в гораздо большей степени подчеркивают важную роль социальных и культурных показателей [18, с. 513–539]. Эти результаты могут быть использованы для дальнейшей разработки методов управления лесами, так как в большей мере соответствуют нормам культуры и поддерживают социальное и культурное благополучие Первой нации, а также способствуют экономическому развитию и охране окружающей среды. В итоге улучшается со-управление исследовательским лесом Джон Принс, которое осуществляют УСБК и клязтен. Продолжение разработки методов сыграет также положительную роль в развитии навыков клязтен, необходимых для расширения их полномочий в управлении лесными ресурсами на своей

традиционной территории в будущем. Местным лесопромышленным компаниям и правительству сложно будет игнорировать результаты наших исследований, учитывая то, что мы разговаривали с экспертами и проводили исследование научно обоснованными способами.

Второй проект, посвященный разработке более адекватного учебного расписания для молодежи клязтен, начался с вопросов: «Каким должен быть хорошо образованный клязтен? Какими знаниями и навыками должен/должна обладать он/она?» (с точки зрения как традиционного знания, так и школьного обучения). Было решено, что в этом случае наиболее эффективным методом сбора информации будут не индивидуальные интервью, а работа в фокус-группах. В этой работе приняли участие более 80 человек. Работу вели совместно коллеги из университета и сообщества. Методы были разработаны таким образом, чтобы полуграмотные люди достаточно комфортно чувствовали себя во время работы в фокус-группах, поскольку многие старейшины клязтен не могут свободно читать или писать по-английски. Но, несмотря на это, результаты исследований лишь приблизительно отражают взгляды и задачи сообщества в отношении образования детей, соответствующего культурным нормам. Партнерские отношения на основе со-управления представляют собой метод, помогающий формулировать ценности и задачи, которые могут быть использованы в будущем самоуправлении в сфере образования.

Любые партнерские отношения на основе со-управления должны начинаться с постановки целей и задач каждого из партнеров. Партнерские отношения на основе со-управления способствуют постоянному накоплению ресурсов и знаний, которые помогающим сообществам определять эти цели и задачи. Конечно, есть множество случаев, когда процесс их выявления не регулируется столь строго научными рамками, а сами цели могут не отражать взгляды сообщества в целом. Однако добросовестные партнерские отношения на основе со-управления, ведущие к действительно равноправному распределению полномочий и доходов, должны начинаться с этого первого этапа.

- *Улучшение обмена информацией между партнерами*

Второй способ, способствующий в процессе отношений на основе со-управления росту потенциала сообщества, — передача информации. Сообщества, особенно в отдаленных северных местностях, зачастую страдают от дефицита информации. В то же время информация играет решающую роль в самоуправлении, и связано это с тем, что она обеспечивает включенность всех самоуправляющихся институтов в систему институтов управления другого уровня по принципу матрицы. Успех со-управления также зависит от того, обмениваются ли стороны информацией.

Стороны, представляющие правительство, промышленность или университеты, имеют доступ к важной информации, которая может быть менее доступна партнерам, представляющим аборигенное сообщество. Такая информация может включать статистические данные о колебаниях популяции животных, численности отдельных видов животных, на которых официально разрешена охота, количестве людей, посещающих территорию с рекреационными целями, и т. д. Она включает знание об официальных законах и правилах, которые должны соблюдаться. Промышленная компания обладает данными о том, сколько рабочих мест можно создать при осуществлении проекта, какие изменения в окружающей среде это может за собой повлечь и т. п. Аборигенные сообщества обладают различными видами знаний: информацией о нормах, которым следует местное население для того, чтобы защитить окружающую среду (например, обычное право); глубокими традиционными знаниями о местной окружающей среде и о том, как она изменялась со временем; информацией о том, какое влияние может оказать сокращение популяции определенного вида на физическое, культурное и духовное благополучие членов сообщества. Доступ чиновников к этой информации может быть ограничен.

Примером того, как была недооценена информация с места, что повлекло за собой проблемы, является оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) (Environmental Impact Assessment, EIA) расширения прииска, проводившаяся в Северной Британской Колумбии. ОВОС недооценила фактор увеличения местной популяции сурков. Проводившие экспертизу люди не придали особого значения суркам как отдельному виду, поскольку они не играли существенной роли в экономике аборигенов из-за того, что на них не охотились ради меха; не представляли они и какого-либо интереса для охотников-любителей. Однако сурки имеют большое значение для цей кей ней, проживающих на территории, где должно было проводиться строительство приисков [15]. Жир сурков — ценное средство, применяющееся в культурной и медицинской сферах. Однако об этом знало только местное население, которое могло поделиться этой информацией. С точки зрения цей кей ней ОВОС была неполной, поскольку в ней, хотя и обобщены многие факторы, но совершенно не учтена роль в жизни аборигенов этого важного вида. Если бы планирование использования этой территории в будущем строилось на основе соглашения о со-управлении (учитывающего должен ли — и если должен, то как — расширяться прииск), эта информация была бы с готовностью предоставлена и использована при принятии решений, приемлемых для всех партнеров.

Посредством партнерских отношений на основе со-управления сообщества могут заявить о своих потребностях в определенных видах ин-

формации; другая сторона (стороны) может (могут) оказать содействие в предоставлении таких сведений (включая проверку ее качества и значимости), для того чтобы все были хорошо информированы для принятия решений по вопросам, с которыми они сталкиваются. Со-управление позволяет органам власти и промышленным компаниям также получать информацию, которая может не фиксироваться письменно и поэтому быть трудно доступной. Необходимость в предоставлении информации сохраняется в процессе непрерывной адаптации и реагирования аборигенных сообществ на внешние экономические и политические изменения.

• *Развитие человеческого капитала путем обучения и получения опыта*
— *в сообществе*

Важным фактором успешного самоуправления является наличие человеческого капитала — людей, обладающих необходимыми навыками и опытом для эффективного выполнения различных обязанностей и полномочий. Партнерские отношения на основе со-управления могут повысить человеческие ресурсы путем обучения людей различным навыкам и обогащения опытом. Работая в составе групп со-управления ресурсами, члены сообщества смогут получить опыт анализа и критического отношения к информации, понимания внешней политики, отстаивания своей позиции, обсуждения решений и предоставления сообществу информации о них.

Обучение на практике, играющее важную роль, должно дополняться профессиональной подготовкой. Подготовка из членов сообщества специалистов в различных областях является предпосылкой со-управления, если члены сообщества будут участвовать в со-управлении в качестве равноправных партнеров. Именно *в исследовательских проектах* на основе со-управления, где члены сообщества проводят исследования бок о бок с сотрудниками университетов, такие возможности проявляются так, как ни в какой другой области. В нашем собственном случае представители клязтен получили различные навыки, включая обработку текстов, управление данными, проведение опросов, взб-дизайн, навыки интервьюирования, расшифровки стенографических записей, контент-анализа, составления документов, Интернет-исследования, публичного выступления, управления персоналом и распространения результатов исследования в различных формах, доступных для понимания членов сообщества и политиков. Пусть не в таком объеме, но партнерские отношения на основе со-управления между правительством и сообществом, между бизнесом и сообществом так же требуют подготовки членов сообществ.

Многие навыки, приобретаемые в процессе подготовки сторон к участию в партнерских отношениях на равных и к работе в подобных проектах, могут применяться во многих сферах занятости, включая долгосрочную работу в местных учреждениях государственной и частной сфер. Приобретение набора навыков может также помочь выработке способности организации собственного малого бизнеса.

В тех частях Севера, где наблюдается продвижение коренного населения на пути к самоуправлению, выработка таких навыков может оказать неоценимую помощь в подготовке населения к принятию полномочий в сфере самоуправления более высокого уровня. В широком контексте новые экономические условия требуют формирования легко приспособляемых и быстро реагирующих человеческих ресурсов. Обучение и приобретение навыков в процессе развития партнерских отношений между сообществами и университетами помогает людям быстрее адаптироваться к изменениям и реагировать на новые условия, повышая таким образом потенциал сообщества в целом.

— за пределами сообщества

Также важно понимать, что северные сообщества будут продолжать зависеть от участия другого населения в их экономике, управлении и социальной деятельности, пока сами они развивают потенциал для того, чтобы занять ключевые посты и принять на себя ответственность в полной мере. И представители другого населения всегда будут продолжать занимать посты в агентствах экономического развития, в агентствах общественного и некоммерческого сектора, государственном управлении и консалтинговых фирмах частного сектора, которые взаимодействуют с северными сообществами и их членами. Этим людям также необходимо развивать навыки. Им необходимо развить «культурную компетенцию» — термин, обозначающий совокупность способностей, которыми владеет представитель другой культуры и которые необходимы ему для общения с членами сообщества, особенно ведущими образ жизни, отличный от его собственного [8, с. 267–282; 19, с. 1361–1364]. Человек, обладающий культурной компетенцией, ценит многообразие, придает значение динамике взаимоотношений между представителями разных культур и активно участвует в деле распространения знаний среди всех сторон, участвующих в партнерских отношениях. Это может относиться к исследованиям, экономическому развитию и управлению. Люди, которые однажды принимали участие в партнерских отношениях на основе со-управления, имеют предпосылки для получения таких навыков. Они учатся слушать членов сообщества, эффективно общаться с ними, ценить и уважать их знания и взгляды и излагать все это в виде рекомендаций к проведению соответствующей политики на языке заявок о поддержке проектов, а также в других форматах и другими

методами, полезными для сообществ. Они в действительности учатся видеть в местных сообществах законных и важных партнеров. Представители некоренного населения, получающие эти навыки в процессе участия в со-управлении, привносят их и в другую работу, которую они выполняют. Они могут оказать поддержку извне, готовя окружающих к тому, чтобы с большим вниманием относиться к самоуправлению Первых наций.

• *Предложение возможностей трудоустройства*

Партнерские отношения в рамках со-управления иногда дают сообществам также возможности трудоустройства. Чаще всего они обеспечивают частичную занятость. Тем не менее подобные партнерские отношения помогают увеличивать потенциал сообщества путем предоставления его членам почасовой оплачиваемой работы и таким образом способствуют приобретению ими опыта и навыков, необходимых для будущей деятельности, особенно в районах с высоким уровнем безработицы. Это может оказаться полезным как для молодежи, которая ищет первую работу, так и для тех, кто желает повысить свою квалификацию, чтобы получить новую работу.

В рассматриваемом проекте со-управления была предоставлена полная занятость в рамках сообщества (сроком на пять лет) научному координатору со стороны сообщества и частичная занятость — нескольким научным ассистентам со стороны сообщества, которым оплатили время, выделенное по разрешению их работодателей на проект. Также была предоставлена работа на летний период нескольким научным ассистентам в рамках вечернего среднего образования для взрослых, частично обеспечив им выплату заработной платы по провинциальной программе занятости, выделяющей на это встречные фонды⁸. Они прошли обучение различным навыкам офисной и исследовательской работы, а университет взамен получил отлично выполненную работу. В рамках проекта была обеспечена частичная занятость в качестве научных ассистентов нескольким безработным членам сообщества, которые помогали в проведении интервью и полевой работы. Кроме того, осуществлялось сотрудничество с организаторами местной программы «Правосудие в аборигенных сообществах» (Community Justice program), в рамках которой молодые правонарушители участвовали

⁸ Средства на финансирование различных программ, которые выделяют ся по соглашению между различными уровнями власти (федеральным, провинциальными и местными правительствами), а также между физическими и юридическими лицами. Такое соглашение предусматривает, что в случае выделения средств одной стороной, другая на те же цели выделяет аналогичную сумму.

в распространении бюллетеней. Такие общественные работы используются как альтернативное правосудие. Так был найден недорогой способ распространения информационных бюллетеней среди членов сообщества с личной доставкой корреспонденции в каждый дом. Организаторы проекта надеются, что эта работа поможет молодым людям вернуться в ряды добропорядочных граждан сообщества. Также была поддержана инициатива обучения группы молодых людей навыкам разработки веб-сайтов; учащиеся в свою очередь разместили на сайте материалы исследования, выполнив, таким образом, часть практического задания. Итак, в рамках проекта со-управления выполнено несколько задач. Его организаторы смогли предоставить людям возможности трудоустройства, а также сэкономить деньги, выделенные на исследования, получив встречные фонды по программе трудоустройства, что помогло оплатить работу членов сообщества. Удалось предоставить и волонтерскую работу, благодаря которой добровольцы выполняли важные задания, используя шанс продемонстрировать ответственность и надежность, которые помогают справляться с заданием. Одновременно обеспечивалось трудоустройство своим сотрудникам, выполняющим другую, более квалифицированную, оплачиваемую работу.

- *Накопление социального капитала*

В конечном счете партнерские отношения на основе со-управления могут внести вклад в накопление социального капитала. Являясь «результатом выстраивания и сохранения отношений, основанных на таких чувствах, как доверие, уверенность и взаимность между индивидами внутри групп» [20, с. 16], социальный капитал является значительным компонентом потенциала сообщества. Социальный капитал необходим членам сообщества для коллективного принятия на себя ответственности и достижения целей.

Партнерские отношения в рамках со-управления, являясь многогранным явлением, зачастую дают представителям сообщества новые и разнообразные возможности работы со сторонними специалистами из правительства, промышленности или университетов, а также сотрудничества с другими членами сообщества. Эти возможности могут быть связаны с работой с людьми разного возраста, пола, уровня образования, навыков и профессионального опыта. Они способствуют накоплению у членов сообщества знаний друг о друге и укреплению доверия, то есть накоплению социального капитала. Это повышает их способность к более эффективному сотрудничеству в дальнейшем в деятельности за рамками партнерских отношений со-управления. В результате члены сообщества узнают о том, какими навыками обладают или какие навыки получают окружающие, как они ведут себя в ответственных ситуа-

циях, каковы их сильные стороны и интересы. Партнерские отношения на основе со-управления могут подготовить членов сообщества к работе друг с другом, чтобы они умели использовать навыки и умения, необходимые для решения различных задач, для ответной реакции на вызов или инициативное действие. Это помогает сообществам решить проблему, обозначенную Марки и Россландом как выявление сильных сторон местного сообщества, которые могут быть использованы для его развития [9, с. 11].

* * *

Таким образом, организуя со-управление, можно различными путями содействовать развитию способности сообществ коренных народов Севера к самоуправлению. После того как будут сформулированы позиции и цели, учитывающие ситуацию на месте, выработаны навыки и увеличен социальный капитал, сообщества смогут сделать более удачный выбор той сферы, в которой они хотят установить самоуправление. В одних сферах они могут предпочесть «отойти» от со-управления и переходить к «само-менеджменту». В других сферах в связи с характером объекта управления важно будет сохранять структуры со-управления. Со-управление может стимулировать рост потенциала сообществ, который в свою очередь может помочь их членам решить, когда и в каких сферах оптимальным является режим самоуправления, а когда и в каких сферах работа должна продолжаться в рамках со-управления. Возросший потенциал сообществ поможет им настойчиво продвигаться вперед на пути к самоуправлению и принимать участие в проектах со-управления в качестве партнеров, обладающих равными полномочиями.

Литература

1. *Фондал Дж.* Регламенты обследования общин аборигенов как важный инструмент обычного права // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. Под ред. Новиковой Н. Н. и Тишкова В. А. М., 2002.
2. Berkes, F., P. George and R. J. Preston. Co-management: the evolution in theory and practice of the joint administration of living resources, *Alternative* 18(2), 1991.
3. Bickmore, A. K. *Evaluation the co-management institutions created by the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Inuvialuit Final Agreement with Planning Criteria.* Unpublished PhD dissertation, School of Urban and Regional Planning, Queens University, Kingston, ON, 2002.
4. Booth, A. Putting forestry and community back into First Nations resource management, *Forestry Chronicle* 74(3), 1998.
5. Caulfield, R. Beyond boom and bust: building leadership for sustainable community development in Alaska. In: *Beyond Boom and Bust in the Circumpolar North*, H. Myers & J. Reschny (eds). Prince George, BC: University of Northern British Columbia Press, 2004.

6. Community Development Institute website, 2007, <http://www.unbc.ca/cdi/>
7. Fondahl, G. and D. Atkinson. Re-making space in north-central British Columbia: the establishment of the John Prince Research Forest, *BC Studies* 154, 2007.
8. Kowalsky, L. O., Thurston, W. E., Verhoef, M. J., and Rutherford, G. E. Guidelines for entry into an aboriginal community, *Canadian Journal of Native Studies* 2, 1996.
9. Markey, S. & M. Roseland. Community Capacity Assessment for Sustainable Community Development. Burnaby: Simon Fraser University Community Economic Development Centre, 2000.
10. Morris, P. *History of the Establishment of Tree Farm License 42*, Unpublished report prepared for "Linking Forestry and Community in the Tl'azt'en nation: Lessons for Aboriginal Forestry" Project, University of Northern British Columbia, 1999.
11. Morris, P. and Fondahl, G. Negotiating the production of space in Tl'azt'en territory, northern British Columbia, *The Canadian Geographer* 46(2), 2002.
12. Notzke, C. *Aboriginal People and Natural Resources in Canada*. North York: Captus University Press, 1994.
13. Nuttall, M. Greenland: Emergence of an Inuit homeland, in: *Polar Peoples. Self-Determination and Development*, Minority Rights Group (eds). London: Minority Rights Group, 1994.
14. Osherenko, G. *Sharing Power with Native Users: Co-Management Regimes for Arctic Wildlife*. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee, 1988.
15. Place, J. *Expanding the Mine, Killing a Lake: A Case Study of First Nations' Environmental Values, Perceptions of Risk and Health*, Unpublished MA Thesis, Natural Resources and Environmental Studies (Geography), University of Northern British Columbia, Prince George, BC, 2007.
16. Putnam, R. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
17. Sherry, E. and H. Myers. Traditional environmental knowledge in practice, *Society and Natural Resources* 15, 2002.
18. Sherry, E., Halseth, R., Fondahl, G., Karjala, M. and Leon, B. Local-level criteria and indicators: an aboriginal perspective on sustainable forest management, *Forestry* 78(5), 2005.
19. Shui-Thorton, S. Addressing cultural competency in research: integrating a community based participatory research approach, *Alcoholism – Clinical and Experimental Research* 27(8), 2003.
20. Sullivan, L. *The Geography of Community Crisis: A Case Study of Tumbler Ridge, British Columbia*, Unpublished MA Thesis, Natural Resources and Environmental Studies (Geography), University of Northern British Columbia, Prince George, BC, 2002.

Раздел 2. Планирование землепользования, оценка воздействия на окружающую среду и компенсации от эксплуатации ресурсов на территориях проживания коренных народов Канады¹

В настоящее время аборигенные народы Канады и их правительства находятся на очень важном этапе своей истории. Тяжелые последствия колониального периода истории Канады до сих пор продолжают сказываться на жизни коренного населения в виде социальных проблем и неблагоприятных экономических условий. Однако мы постепенно учимся сотрудничать и достигаем скромных успехов в области образования, управления, экономического развития и взаимных обязательств. В данной работе рассматриваются четыре метода, которые играют важную роль в процессе развития этого сотрудничества: экологическая экспертиза планируемых промышленных разработок, планирование землепользования и получение Первыми нациями экономической выгоды через заключение соглашений о компенсации воздействия и процедуры распределения доходов от эксплуатации ресурсов.

Экологическая экспертиза — это последовательная процедура выявления и оценки ожидаемых последствий планируемого проекта или деятельности по промышленной разработке до начала этого проекта или деятельности. В дальнейшем определенные экологические факторы могут быть учтены в процессе принятия решения о поддержке заявки на реализацию проекта. Экологическая экспертиза является чрезвычайно сложной, технически проработанной и политически окрашенной процедурой, и данная статья может дать лишь краткий обзор ключевых характеристик и компонентов процедуры оценки воздействия на окружающую среду, практикующейся в Канаде.

Предполагается дать краткое описание основных процедур, применяющихся на практике, с точки зрения их недостатков и познакомить читателей с некоторыми инициативными предложениями по усилению влияния аборигенного населения на исход экологических экспертиз. Эти предложения включают ведение переговоров о заключении договоров, Рамочное соглашение о землепользовании Первых наций

¹ Автор выражает благодарность за сотрудничество Управлению экологической экспертизы (Environmental Assessment Office) Британской Колумбии и Технической рабочей группе Первых наций по экологической экспертизе (The First Nations Environmental Assessment Technical Working Group), материалы публикаций которых нашли отражение в этой работе.

(Framework Agreement on First Nations Land Management) и другие менее формальные возможности участия аборигенов в разработке, надзоре и проведении процедуры экологической экспертизы.

Планирование землепользования подразумевает под собой поиск путей взаимодействия с целью принятия адекватных решений об использовании и охране земли и природных ресурсов. Это быстро развивающаяся сфера, обладающая большим потенциалом урегулирования исторически сложившихся конфликтных ситуаций и поиска компромиссных решений, необходимых для мирного сосуществования людей в современном мире. Хочется верить, что эта модель взаимоотношений придет на смену судебным разбирательствам как основному методу защиты и продвижения интересов аборигенного населения.

С точки зрения получения экономической выгоды на протяжении почти всего периода, последовавшего за первыми контактами аборигенов с европейскими первопоселенцами, коренное население Канады принимало активное участие в экономической жизни страны. Однако в ходе усиления колонизации в последние сто пятьдесят лет коренные народы постепенно вытеснялись из национальной экономики. Сначала им было отказано в доступе к их традиционным землям и природным ресурсам, служившим основой их благосостояния. Последующая социальная политика правительства способствовала снижению их адаптационных возможностей и препятствовала получению выгоды от происходящих экономических изменений. И, наконец, растущая зависимость от дотаций федерального правительства в период после окончания Второй мировой войны завершила процесс утраты аборигенами своих прав.

В итоге практически все коренное население Канады живет в бедности и лишено возможности получения выгоды от экономического потенциала своих территорий традиционного проживания. Здесь представлен обзор двух методов, разрабатываемых для того, чтобы обеспечить доступ коренным народам Канады к материальным благам и возможностям, получаемым от использования природных ресурсов на их традиционных территориях. Эти методы включают соглашения о компенсации воздействия на окружающую среду и о распределении доходов от эксплуатации ресурсов.

Чтобы иметь представление о ситуации в целом, важно понимать взаимоотношения между различными уровнями власти и категориями земель, используемыми аборигенными народами Канады. В Канаде существуют четыре уровня власти:

- национальное федеральное правительство, учрежденное Конституцией 1867 г.;
- правительства десяти провинций, чьи властные полномочия были закреплены Конституцией 1867 г. и последующими поправками;

- местные правительства, к которым относятся правительства городов и сельских населенных пунктов, находящихся в юрисдикции провинций, и правительства двух северных территорий, находящихся в федеральной юрисдикции; а также
- правительства Первых наций, осуществляющие свою юрисдикцию несколькими способами, включая властные полномочия, делегированные федеральным правительством, а также свою исконную юрисдикцию², вступающую в силу согласно заключаемым договорам, и ограниченную исконную юрисдикцию согласно общему праву.

Аборигенные народы Канады обладают различными правами и властными полномочиями на трех различных категориях земель, включающих:

- индейские резервации, находящиеся в собственности федерального правительства для предоставления их в пользование и распоряжение отдельных групп аборигенного населения согласно федеральному закону «Об индейцах» (Indian Act);
- земли Короны, которые находятся в собственности федерального правительства и правительств провинций и в отношении которых аборигенные народы обладают различными правами эксплуатации природных ресурсов; а также
- земли поселений, закрепленные договорами, которыми владеют и управляют коренные народы по соглашениям, достигнутым в ходе переговоров с федеральным правительством и правительством провинции Британская Колумбия.

Экологическая экспертиза

В Канаде, согласно Конституции, ни федеральное правительство, ни правительства провинций не обладают исключительной законода-

² Определение «исконный» подразумевает права, которыми обладали коренные народы до появления колониальных правительств на территориях их исконного проживания. Это, в частности, относится к исконному праву на самоуправление. В правовой системе Канады любые действия правительства должны быть закреплены законами. Они получают полномочия принимать эти законы от избирателей в результате выборов. Аборигенные правительства могли бы управлять в пределах своей юрисдикции, поскольку они исконно были уполномочены на это своими народами.

Сегодня эта исконная юрисдикция ограничена правительствами. Так, например, аборигены больше не имеют права объявлять войну соседям или казнить преступников, поскольку эти полномочия были переданы федеральному правительству. Поэтому трудно судить о том, до каких пределов сегодня распространяется исконная юрисдикция аборигенных правительств. Суды постановили, что этот вопрос должен обсуждаться и прописываться в заключаемых договорах и в соглашениях о самоуправлении.

тельной юрисдикцией в отношении экологической экспертизы. Поэтому правительствами обоих уровней были установлены согласованные и закрепленные законом режимы проведения экологической экспертизы, которые распространяются на все соответствующие вопросы, находящиеся в совместной юрисдикции федерального и провинциального правительств, а также обеспечивают гармонизацию процедур в случае конфликта законодательства.

Экологическая экспертиза на федеральном уровне

Федеральный режим проведения экологической экспертизы определяется независимым Агентством экологической экспертизы Канады согласно федеральному закону «Об экологической экспертизе» (Canadian Environmental Assessment Act). Этот закон был принят в 1992 г. и вступил в силу в январе в 1995 г. Федеральная процедура проведения экспертизы оставляет сравнительно мало возможностей для привлечения аборигенного населения, однако пересмотр законодательства, длившейся пять лет и окончившийся в 2003 г., привел к принятию ряда поправок, которые призваны устранить часть присущих ему недостатков. Особое внимание следует обратить на положительную роль, которую сыграла Конвенция по биологическому разнообразию в формировании отношения аборигенного населения к федеральному закону и концепции традиционного знания по всей стране.

Работа нефте- и газопроводов, не выходящих за границы территории одной провинции, регулируется правительством этой провинции. Однако в отношении трубопроводов, пересекающих границы нескольких провинций и государств, действует более сложная процедура экологической экспертизы и система управления, которые регулируются Национальным советом по энергетике (National Energy Board).

В процессе утверждения проекта строительства планируемого трубопровода взаимоотношения между советом и Первыми нациями возникают противоречия. Например, в последнее время большой резонанс получил конфликт, в который были вовлечены несколько коренных народов центральной Британской Колумбии. Они потребовали проведения альтернативной экологической экспертизы строительства трубопровода, который, согласно планам корпорации «Энбридж» (Enbridge), должен был проходить из Северной Альберты к Тихому океану. Планируемая экспертиза отражала бы результаты проведенных ранее оценок, однако громогласные протесты, а также выступления против утверждения проекта в суде, внесли большую ясность и объективность в понимание ситуации. Но для проведения независимой экспертизы у Первых наций не было достаточных средств. В настоящее время дискуссии по этому вопросу продолжаются, а реализация проекта «Врата»

(«Gateway» project) корпорации «Энбридж» (Enbridge) откладывается на неопределенное время.

По конституционному праву процедура экологической экспертизы на уровне провинции не может проводиться на землях индейских резерваций за исключением чрезвычайно редких случаев. Поэтому экспертиза федерального уровня особенно важна для аборигенного населения, проживающего на этих землях.

Экологическая экспертиза на уровне провинций

По закону «Об экологической экспертизе» процедура ее проведения на уровне провинции Британская Колумбия регулируется Управлением экологической экспертизы, нейтральным органом, связанным с Министерством окружающей среды. Экологическая экспертиза проводится в отношении крупных проектов промышленных разработок, список которых приведен в положении «О проектах, подлежащих экологической экспертизе» (Reviewable Project Regulation). Первый закон, вступивший в силу в июне 1995 г., содержал подробные положения о вовлечении коренных народов в процедуру проведения экспертизы. Пятилетний пересмотр законодательства привел к принятию нового закона в декабре 2002 г. Несмотря на то, что эти положения были во многом изменены или исключены, новый закон закрепляет достаточно большую компетенцию исполнительной власти и обеспечивает гибкость в соответствии с особенностями каждого проекта. Необходимо признать, что новый закон не повлек за собой какого-либо сокращения степени вовлеченности Первых наций в процедуру экспертизы.

Основное нововведение касалось устранения официальных комитетов по рассмотрению проектов, включавших представителей от каждого из четырех уровней власти. Эти органы регулировали процесс проведения экспертизы и выносили окончательные рекомендации на рассмотрение государственных чиновников, принимающих решения. Согласно новому закону эта функция выполняется так называемыми «комитетами по техническим вопросам», в которые привлекается более широкая общественность и которые обладают менее формальными полномочиями. Хотя это нововведение не получило однозначного одобрения в политической сфере, оно не привело к каким-либо серьезным изменениям на практике, и участие коренных народов в процедуре проведения экспертиз остается неизменным.

Гармонизация федерального и провинциального законодательства

В силу очевидной вероятности дублирования законов и нецелесообразности дополнительных расходов, связанных с ним, федеральный

режим проведения экспертизы и режим Британской Колумбии согласованы в соответствии с двухсторонним Соглашением о сотрудничестве в сфере экологической экспертизы (Agreement for Environmental Assessment Co-operation), которое было возобновлено в 2004 г.

Соглашение ясно требует от правительств обоих уровней вовлечения Первых наций, чьи интересы затрагиваются проектами, в согласованную процедуру проведения экспертизы.

Участие аборигенного населения в экологической оценке

Основное требование к участию аборигенного населения в экологических экспертизах в Канаде обусловлено действием общего права, согласно которому решения, принимаемые правительствами, не должны необоснованно затрагивать права или интересы коренных народов. Вместо того чтобы пассивно полагаться на то, что правительства будут выполнять это положение, многие Первые нации предпочитают активно участвовать в самой процедуре проведения экологической экспертизы с тем, чтобы сформулировать и отстаивать те позиции, которые отвечают их интересам.

Помимо официального участия в самих экспертизах, в Канаде у коренных народов есть дополнительные возможности влияния на процесс их проведения на политическом и законодательном уровнях.

Например, когда в 1995 г. разрабатывался проект закона провинции, был учрежден консультативный совет, состоящий из представителей политических организаций коренных народов, который должен быть давать рекомендации правительству. Хотя консультативные процедуры редко полностью учитывают чаяния аборигенного населения, они способствуют усилению его влияния.

В консультативный совет также вошли ключевые члены группы аборигенного населения более официального уровня, которые впоследствии были приглашены к участию в пятилетнем пересмотре этого закона. Эта группа вела активную работу и добилась значительного повышения статуса аборигенного населения и некоторых политических изменений, отражающих интересы аборигенов. Это группа продолжила свою работу в виде Технической рабочей группы Первых наций по экологической экспертизе (ТРГЭЭ) (Environmental Assessment Technical Working Group, «FNEATWG»), которая встречается приблизительно четыре раза в год для проведения дискуссий, обмена информацией и предложения рекомендаций по вопросам проведения экологической экспертизы федеральному и аборигенным правительствам и правительствам провинций. Федеральное и провинциальные правительства оказывают ей финансовую поддержку, покрывая транспортные расходы и проживание, а также отдельные возможности выполнения работы над конкретными вопросами по контракту. Коренные сообщества ока-

зывают поддержку группе через своих представителей, участвующих в ее работе.

ТРГЭЭ включает представителей из Управления экологической экспертизы провинции и федеральных правительственных органов, таких как Управление экологической экспертизы Канады (Canadian Environmental Assessment Office), Департамент по делам индейцев (Department of Indian Affairs) и Департамент рыбного хозяйства и океанических вод (Department of Fisheries and Oceans). По сути, это единственный в Британской Колумбии форум за рамками переговорного процесса по заключению соглашений, на котором требование проведения официальных консультаций правительства с коренными народами о последствиях решений в отношении использования земель и ресурсов обсуждается на трехсторонней основе.

Эта группа разработала пособие по экологической экспертизе, которое призвано снабдить коренные народы, вовлеченные в проекты проведения экологической экспертизы, удобными в обращении подробными справочными материалами. Предполагается, что эта инициатива поможет укрепить потенциал развития многих Первых наций Британской Колумбии, распространяя опыт, полученный другими коренными народами в результате активного участия в процедурах экспертизы. Пособие постоянно обновляется, и его текущая версия находится в свободном доступе на Интернет-сайте <http://www.fneatwg.org/>

ТРГЭЭ также включает двух неофициальных представителей общественного консультативного совета, которые обеспечивают обмен информацией и рекомендации по выработке политики непосредственно заместителю министра Управления экологической экспертизы. На этом форуме также представлены экологические неправительственные организации и промышленность, что дает хорошую возможность взаимного учета интересов и обмена мнениями на очень высоком уровне. Например, совет проводит регулярные консультации по поводу предлагаемых поправок к Положению о проектах, подлежащих экологической экспертизе.

В итоге выступления против недостатков, отмеченных при проведении экспертизы конкретных проектов, достигли определенного успеха при обращении в суд для осуществления судебного надзора. В целом судебные решения, включая отдельные решения, принятые Верховным Судом Канады, подтвердили законность процедуры экологической экспертизы, но обеспечили некоторые средства правовой защиты Первым нациям в тех случаях, когда, по мнению судов, решения о результатах экспертиз принимались вразрез с правовыми обязательствами правительства по отношению к коренным народам. Однако в ходе судебного рассмотрения федеральная процедура была признана менее безупречной.

Среди других факторов, способствовавших росту уважения к правам коренных народов, на практике вовлеченных в анализ разработки ресурсов посредством участия в процедуре экологической экспертизы на уровне провинции, можно назвать следующие:

- Управление экологической экспертизы частично обеспечивает финансовую поддержку участия аборигенного населения в экологических экспертизах. Практически ни одна из Первых наций Канады не имеет достаточных средств, и возможность участия аборигенов в подобных процедурах зачастую диктуется финансовыми соображениями.

- Управление экологической экспертизы оперирует достаточно открытой и доступной информационной системой, которая через Интернет знакомит коренные народы и широкую общественность с текущей информацией о планируемых проектах разработки и связанных с ними процедурах экологической экспертизы. Такая информация играет решающую роль в оценке потенциала воздействия, стратегий и возможностей.

- Управление экологической экспертизы определяет информирование, профессиональную подготовку и укрепление потенциала общин в качестве приоритетных направлений развития коренных народов. Учитывая исторический опыт отчуждения и нищеты, подобные инициативы играют решающую роль в преодолении социального и экономического неравенства между коренным населением и доминирующим канадским обществом.

- Управление экологической экспертизы уделяет большое внимание проблемам аборигенов. Личные взаимоотношения между его сотрудниками и членами-представителями Первых наций достигли такого уровня своего развития, который предполагает доверие, необходимое для ведения конструктивного диалога.

Эти и другие факторы способствовали формированию атмосферы доверия, и хотя нельзя сказать, что процедура экологической экспертизы на уровне провинции является максимально эффективной в отношении интересов аборигенного населения, в этом направлении отмечается явный прогресс.

Основные характеристики экологической экспертизы

Термин «экологическая» употребляется в контексте экологической экспертизы в широком смысле и подразумевает как природную окружающую среду, так и человеческое общество. Например, в федеральном законе Канады «Об экологической экспертизе» определение «окружающая среда» включает в себя все компоненты земли, включая воду и воздух во всех слоях атмосферы, со всеми органическими и неорганическими веществами и живыми организмами, а также их взаимо-

действующие природные системы. Хотя закон провинции не дает определений, в других сопутствующих законодательных актах провинции отражено такое широкое толкование этого термина.

В итоге понятие «воздействие», оценка которого проводится в ходе экологической экспертизы, охватывает сферы, выходящие далеко за пределы окружающей природной среды. В Британской Колумбии, например, закон требует при проведении экспертизы учета воздействия на «окружающую среду, экономику, общество, наследие или здоровье людей». Каждый из видов воздействия может оцениваться по следующим параметрам:

- воздействие на окружающую среду —
 - экосистемы суши (земные экосистемы),
 - морские экосистемы (экосистемы океанов),
 - водные (пресноводные) экосистемы,
 - качество воздуха,
 - животные (численность, распределение, миграции, поведение),
 - естественная среда обитания (почва, рельеф земной поверхности, качество воды, качественные и количественные показатели растительности);
- воздействие на экономику и общество —
 - движение населения,
 - показатели качества жизни,
 - социальная организация и устойчивость сообщества,
 - требования материальной инфраструктуры ,
 - возможности трудоустройства и предпринимательской деятельности,
 - программы социальной адаптации;
- воздействие на наследие и здоровье людей —
 - традиционные практики природопользования,
 - образ жизни, язык и обычаи,
 - места религиозного, духовного и культурного значения,
 - риск для здоровья людей и сообщества;

Экологическая экспертиза представляет собой процедуру поэтапной оценки этого потенциального воздействия. Она основывается на подробной информации о проекте на всех стадиях реализации этого проекта, включая достоверные данные об исходном состоянии окружающей среды, ключевые вопросы, поднятые в процессе консультаций со сторонами, чьи интересы могут быть затронуты, и эффективные методы анализа воздействия. Эта информация в дальнейшем используется при принятии решений о сроках и условиях, при которых проект может получить одобрение.

Обзор процедур экологической экспертизы

Официальные процедуры, определенные на федеральном и провинциальном уровнях отличаются в деталях, но сходятся в общих подходах. Итак, основные стадии проведения экологической экспертизы приведены ниже.

1. Подача заявок

Большинство экологических экспертиз начинается с подачи инициатором проекта заявки, включающей подробное описание планируемого проекта, в государственный контрольный орган.

2. Отбор заявок, подлежащих экологической экспертизе

Отбор заявок (скрининг) представляет собой первоначальную оценку, которую дает заявке директивный или контрольный орган. В результате отбора определяется, потребуется проведение экологической экспертизы либо достаточным будет получение лицензий и разрешений, регулирующих деятельность. Практически все экспертизы, подпадающие под федеральный режим проведения, заканчиваются на этой стадии.

3. Определение масштабов экспертизы

В случае необходимости проведения экологической экспертизы для выявления специфики оценки и круга рассматриваемых вопросов проводится процедура определения масштабов экспертизы. Важным отличием поправок, принятых к закону провинции в 2002 г., является большая степень гибкости в разработке процедуры экспертизы.

Процедура определения масштабов экспертизы ведет к выработке ряда указаний инициатору проекта, которые обычно определяют ключевые вопросы и проблемы, участников процедуры оценки и информацию, требуемую экспертами.

4. Анализ воздействия

На этой стадии проводятся выявление и оценка потенциального воздействия планируемого проекта. Успех проведения экспертизы на этом этапе в значительной степени зависит от состояния информационной базы. Для того чтобы составить список факторов потенциального воздействия или ключевых вопросов, требующих дальнейшего расследования, может быть применен логический и системный подход, основанный на моделировании, экспериментах, научных тестах, профессиональных оценках, конкретных примерах и местных или традиционных знаниях. Анализ воздействия также означает учет целей и возможных альтернатив проведения проекта.

Важно хорошо понимать текущее состояние окружающей среды или «исходные экологические данные», поскольку именно они используются

для выявления потенциального воздействия проекта на исходную экологическую ситуацию. В управлении информацией обычно важное место занимают карты и компьютеризированные геоинформационные системы.

В идеале исходные данные о состоянии окружающей среды отражают сезонную и междугодичную изменчивость. Обычно проводятся полевые исследования и обзор любой ранее зарегистрированной информации о местности. Не всегда временные рамки экспертизы позволяют проводить долговременный сбор исходных данных, но инициатор проекта зачастую принимает на себя обязательства преодолеть это ограничение путем проведения дальнейшей работы по сбору исходных данных сразу же после одобрения проекта.

Исследования исходного состояния природопользования, традиционных знаний, культурных и археологических памятников проводятся при консультации с коренным населением, интересы которого могут быть затронуты проектом. Исследования традиционных знаний, основанные на долговременных наблюдениях и понимании особенностей территории, также могут быть очень полезны для регистрации данных об исходном состоянии окружающей среды. Другая информация о социально-экономической ситуации и об исходном состоянии природопользования собирается как «местные знания» при консультации с землепользователями, представителями местных промышленных компаний и общин, которые могут подвергаться воздействию при реализации проекта.

На многих территориях все более важной становится оценка суммарного воздействия различных проектов, которые реализуются на одной и той же территории. Эта процедура называется «оценкой совокупного воздействия» и является процессом оценки последствий проекта, находящегося на стадии рассмотрения, в совокупности с последствиями других проектов. Экспертиза такого уровня только начинает практиковаться в Канаде, а ее применение характеризуется рядом противоречий. С теоретической точки зрения последовательность проведения оценки совокупного воздействия соответствует основным этапам проведения оценки воздействия и включает:

- выявление остаточного воздействия проекта, находящегося на рассмотрении;
- выявление других проектов, которые могут взаимодействовать с проектом, находящимся на рассмотрении;
- определение географических и временных рамок проекта, находящегося на рассмотрении;
- анализ масштабов совокупного воздействия для установления необходимости принятия мер по смягчению последствий;
- определение мер по смягчению последствий с целью компенсации совокупного воздействия;

- выявление степени важности остаточного совокупного воздействия; а также
- включение совокупного воздействия в итоговые рекомендации для учета в процессе принятия решений.

Анализ воздействия также должен включать обсуждение любого планируемого мониторинга или дальнейших мероприятий, поскольку они проводятся для снижения неопределенности, связанной с прогнозируемыми последствиями. Программы дальнейших мероприятий реализуются после того, как проект был поддержан, однако выгоднее всего указывать их в самой экологической экспертизе, чтобы они, таким образом, включались в информацию, на основе которой принимается решение об одобрении проекта и которая может включаться в сроки и условия одобрения проекта.

5. Смягчение воздействия³

На этапе, следующем после завершения анализа воздействия, выявляются и оцениваются способы уменьшения и там, где это возможно, устранения предсказанного негативного воздействия. В совокупности эти меры, обязательства по выполнению которых берет на себя инициатор проекта, составляют «компенсационный пакет», прилагающийся к проекту. Экологическая компенсация может включать в себя внесение изменений в проектное решение с целью устранения воздействия, предусматривающих использование хорошо зарекомендовавших себя технологий борьбы с загрязнением среды, лучших практик управления и программ мониторинга для выявления воздействия и эффективности мер по его смягчению. Все это отражено в плане действий на случай возникновения проблем.

Обычно экологическая компенсация описывается в контексте плана или системы управления состоянием окружающей среды, разрабатываемых инициатором проекта. План управления состоянием окружающей среды (Environmental Management Plan) является документом, описывающим способы реализации экологического управления. Система управления состоянием окружающей среды (Environmental Management System) является административной системой, действующей на уровне компании, которая будет выполнять план экологического управления. В случаях с крупными промышленными проектами планы и системы управления состоянием окружающей среды становятся достаточно распространенными, частично в связи с тем, что они необходимы для прохождения сертификации в соответствии с важным международным

³ Смягчение воздействия на окружающую среду в Канаде может происходить как путем прямых компенсационных выплат, так и путем проведения мероприятий и программ.

экологическим стандартом № 1400 ИСО (Международной организации по стандартизации). Они зачастую предъявляются вместе с сопроводительной документацией для проведения экологической экспертизы.

Планирование мер по смягчению воздействия также включает определение любого остаточного воздействия, которые будет продолжать оказывать влияние на экологию после проведения мероприятий по его смягчению. Другими словами, речь идет о воздействии, ожидаемом в случае продолжения проекта. Описание этого остаточного воздействия является основанием для определения степени ущерба.

Также важно осознавать, что разработка проектов происходит поэтапно и что каждый этап должен учитываться в процессе экологической экспертизы. Типичный жизненный цикл проектов разработки ресурсов включает четыре стадии: строительство, эксплуатация, закрытие и рекультивация. Каждый из этапов связан с различными особенностями и сложностями. Одной из заключительных сложностей является приведение территории в состояние максимально соответствующее требованиям безопасности, продуктивности и естественным условиям окружающей среды, когда проект будет либо введен в постоянную эксплуатацию, либо полностью завершен.

6. Определение роли воздействия

Определение роли воздействия подразумевает субъективную оценку относительно того, является ли негативное воздействие приемлемым. Определение роли прогнозируемого воздействия — наиболее субъективная и сложная часть экологической экспертизы.

К определению роли воздействия эксперты придерживаются такого общего подхода, который заключается в сопоставлении прогнозируемого воздействия с существующими регулятивными нормами. Регулятивные нормы — это критерии, разработанные для оценки соответствия определенных условий окружающей среды заданным ограничениям. Они могут быть основаны на технологических возможностях или совокупности социальных задач, таких как охрана здоровья человека, акваторий и дикой природы.

Обычно инициатор проекта пытается установить роль остаточного воздействия. Однако в последнее время существует мнение, что роль воздействия должна интерпретироваться в ходе консультаций с пострадавшими сторонами, включая коренное население, с тем чтобы проводимый анализ отражал различные системы ценностей.

Подобным образом разрабатываются различные методы оценки полных издержек, связанных с этим воздействием. В прошлом инициаторы проектов и лица, принимающие решения, обращали внимание только на итоговую строку финансового отчета. Однако стоимость про-

ектов с учетом всех издержек должна дать более полное представление о действительных затратах всех сторон.

7. Подготовка рекомендаций к принятию решений

После завершения процедуры экспертизы орган, проводивший ее, должен предложить лицам в правительстве, принимающим решения, рекомендации о допустимости проведения проекта. Эксперты должны зарегистрировать свои выводы, обосновать рекомендации, изложить вкратце сроки и условия, при которых проект может реализовываться. Далее процесс принятия решения о поддержке проекта приобретает политическую окраску, и в случае принятия положительного решения определяются условия осуществления проекта.

Оценка рисков

Перед принятием решения организация, проводящая экспертизу, и орган, ответственный за принятие решения, оценивают риски любого остаточного воздействия. Эта процедура «оценки рисков» проводится с целью ответить на вопросы: «Что может случиться?» и «Если что-то случится, какими будут последствия этого происшествия». Во время оценки экологических рисков обычно проводится анализ потенциальных рисков для здоровья людей и животных в случае выброса загрязняющих веществ в окружающую среду. Эта процедура может быть достаточно сложной и потребовать обработки данных с помощью компьютерного моделирования. Обычно она включает исследование четырех факторов:

- выявление угрозы;
- определение лиц или объектов, подвергаемых угрозе;
- определение вероятности реализации угрозы;
- определение масштаба последствий ее реализации.

Первые три фактора могут быть определены с достаточно большой степенью объективности. Однако вопрос определения степени риска и того, является ли он приемлемым, достаточно субъективен и зависит от того, кто проводит исследование. Инициаторы проекта, лица в правительстве, принимающие решения, и Первые нации могут давать разные оценки допустимости осуществления проекта. В данном вопросе также растет понимание необходимости привлечения к оценке рисков «носителей риска», которые в силу обстоятельств берут на себя риски, связанные с планируемыми проектами. Но в конечном счете выбор обусловлен скорее политическими, чем техническими причинами.

Недостатки экологической экспертизы

Процедуры экологической экспертизы сравнительно недавно стали достоянием общественности и поэтому все еще находятся в процессе

совершенствования. По своей сути они характеризуются неизбежными недостатками:

- недостаточно внимания уделяется оценке того, являются ли воздействие и меры по его смягчению, определенные в процессе экспертизы, в действительности точными и эффективными;
- зачастую отмечается дефицит исходных данных и недостаток времени для создания долговременных баз данных;
- исследования культуры, традиционных знаний и социально-экономического положения часто также ограничено жесткими временными рамками;
- технология смягчения воздействия может быть неотработанной, а опора на лучшие практики управления ненадежной, что зависит от системы управления состоянием окружающей среды инициатора проекта и степени его добросовестности в отношении эффективной реализации и мониторинга эффективности экологической компенсации;
- различные стороны, такие как регулирующие органы, инициатор проекта, Первые нации и широкая общественность, могут иметь разные представления о роли и приемлемости воздействия. Они могут быть основаны на различных ценностях и мировоззрениях, и это различие может мешать установлению доверительных отношений.

Тем не менее, процедура экологической экспертизы дает основу для проведения совместного обзора, систематического сбора и презентации информации, которые дают возможность исследования потенциального воздействия проекта в целом. По мере накопления опыта и применения результатов исследования достоинства этого подхода начнут превосходить его недостатки.

Планирование землепользования

Канадский Институт планирования (The Canadian Institute of Planners) дает следующее определение термину «планирование»:

«...планирование научного, эстетического и упорядоченного распоряжения землей, ресурсами, инфраструктурой и услугами с целью сохранения физического, экономического и социального потенциала, здоровья и благополучия городских и сельских общин».

Хотя взаимоотношения между планированием землепользования и экологической экспертизой до конца не урегулированы, теоретически планы землепользования создают контекст, в котором реализуются проекты разработки, подлежащие оценке. На практике эту взаимосвязь

проследить сложнее, и зачастую заявки на проведение проектов поступают раньше или не соответствуют планам землепользования. Кроме того, экологическая экспертиза является относительно хорошо разработанной и проверенной процедурой, учитывающей интересы аборигенов, в то время как планирование землепользования Первых наций находится в зачаточном состоянии. Тем не менее в Британской Колумбии совместное планирование землепользования развивается быстрыми темпами и обладает огромным потенциалом защиты и поддержки культурных и экономических интересов коренных народов.

В Канаде планирование землепользования на землях Короны находится под первичной юрисдикцией правительств провинций, а на землях сельских поселений и освоенных территориях — под юрисдикцией местных правительств. Некоторые Первые нации обладают юрисдикцией осуществления планов землепользования согласно договорам или федеральным законам, но на территориях, на которые не распространяется юрисдикция коренного населения, решения о землепользовании до сих пор принимаются федеральным, провинциальными или местными правительствами.

В таких условиях процедура планирования подчиняется требованию общего права — «проведению консультаций и примирения» коренных народов в тех сферах, где решения правительства могут затронуть их интересы. Соблюдение этого требования влечет за собой серьезные конфликты и неопределенность по всей Канаде, но не является неизбежным правовым контекстом выяснения отношений по земельному вопросу.

Консультации могут проводиться в соответствии с условиями договоров, положениями федерального законодательства и законодательства провинции, другими видами соглашений, а в тех случаях, когда ущемляются права аборигенов и права, закрепленные договорами, — по общему праву. Эффективная консультация подразумевает, как минимум, предоставление Первым нациям:

- уведомления и подробной информации о рассматриваемом вопросе в развернутом виде, которые позволили бы сформулировать свою позицию по данному вопросу;
- достаточно времени для того, чтобы успеть сформулировать свою позицию по данному вопросу;
- возможности представить свою позицию по данному вопросу; а также
- полный и справедливый учет позиции Первой нации по данному вопросу стороной, принимающей решения.

Однако универсальные определения терминов «консультировать» и «консультация» отсутствуют, и суды постановили, что соответствие процесса консультации необходимым требованиям будет зависеть от

конкретных обстоятельств заключения соглашения. Происходит становление планирования землепользования как одного из многих видов деятельности, который будет иметь положительные последствия для разрешения этой затруднительной ситуации.

Существует три оптимальных способа проведения планирования землепользования Первых наций: планирование на землях резерваций согласно федеральному законодательству, участие в процессе планировании на землях Короны на уровне провинции, а также планирование в рамках независимой юрисдикции согласно договорам.

Планирование землепользования в индейских резервациях

Основные федеральные законы, закрепляющие процедуру планирования землепользования — закон «Об индейцах» и закон «О землепользовании Первых наций» (First Nations Land Management Act) — действуют только на землях индейских резерваций. Согласно закону «Об индейцах» недавно была принята программа «Общий план развития сообщества» (ОПРС) (Comprehensive Community Plans, «ССР»), которую федеральное Министерство по делам индейцев (Federal department of Indian Affairs) описывает следующим образом:

«Первые нации используют ОПРС для определения приоритетов и разработки планов, касающихся непосредственных и будущих потребностей и ожиданий членов своего сообщества. ОПРС помогают сформировать устойчивые сообщества с помощью комплексного подхода к планированию, при котором учитываются все аспекты жизнедеятельности сообщества — экономика, экология, управление, культура и общество. По мере разработки ОПРС, по каждому из этих аспектов происходит накопление и использование информации для определения перспективы развития сообщества на ближайшие 20–30 лет. ОПРС взаимосвязан с остальными планами, выработанными сообществом, и помогает обеспечить оптимальное использование ресурсов для реализации проектов и программ сообщества»⁴.

Согласно закону «О землепользовании Первых наций» (First Nations Land Management Act) семнадцать из них, вступивших в двухстороннее Рамочное соглашение о землепользовании Первых наций (Framework

⁴ Информация об этой сравнительно новой программе доступна по адресу: http://www.ainc-inac.gc.ca/bc/fnbc/sucsty/crgn/ccp/ccp_e.html. Подробное руководство можно найти по адресу: http://www.ainc-inac.gc.ca/bc/proser/fna/ccp/ccphb/ccphbindx_e.html.

Agreement on First Nations Land Management) с федеральным правительством, вернули свою юрисдикцию по управлению землями индейских резерваций. В нее входят полномочия принятия законов «...уделяющих должное внимание развитию, сохранению, охране, управлению, использованию и владению землями, а также интересам и лицензиям, касающимся данных земель», включая «законы, регулирующие, контролируемые и запрещающие зонирование, землепользование, контроль над разделом земельных участков и разработку земель».

Эти Первые нации обладают действующими полномочиями федерального уровня по управлению землями своих резерваций, и их планы землепользования обладают полной законной силой⁵.

Планирование землепользования на землях Короны, находящихся под юрисдикцией провинции

По канадской Конституции правительства провинций обладают верховными полномочиями по управлению большинством земель и природных ресурсов, находящихся в пределах провинций, за исключением индейских резерваций. Соответственно Первые нации должны работать с правительствами провинций по большинству вопросов, касающихся использования земель и ресурсов. В Британской Колумбии провинциальное Министерство лесного хозяйства (Ministry of Forests) исторически несет основную ответственность за планирование землепользования. В результате значительного давления активистов-экологов и протестов аборигенов в начале 1990-х гг. в провинции была предпринята получившая большой резонанс попытка провести процедуру планирования использования земли и ресурсов с целью оценить и примерить интересы сторон, конкурирующих по вопросу пользования ресурсами облесенных земель. Однако в силу ряда причин, включая недостаточный потенциал, недоверие по отношению к министерству и возможности решения проблем защиты прав и статуса аборигенов, лишь некоторые Первые нации приняли участие в этой процедуре.

С тех пор процесс планирования землепользования на уровне провинции усовершенствовался, и в настоящее время его проведение поручено более нейтральному Объединенному бюро по землепользованию (Integrated Land Management Bureau), которое реализовывало программу «Новое направление стратегического планирования землепользования в Британской Колумбии» («New Direction for Strategic Land Use Planning in BC»). Бюро описывает стратегическое планирование зем-

⁵ Более подробная информация об этой инициативе доступна по адресу: <http://www.fafnlm.com/LAB.NSF/vSysAboutDoc/English>.

лепользования как «процесс и связанные с ним последствия, которые задают направление в управлении и распределении государственных земель и ресурсов на определенной территории».

В соответствии с этим подходом, который должен отражать новый курс в отношениях между коренными народами и провинциальными правительствами, был достигнут ряд соглашений об использовании земель. В условия этих планов землепользования обычно входит согласие охранять земли, имеющие особое значение для Первых наций, вести процесс выработки общих подходов к землепользованию и обеспечить уверенный доступ промышленных компаний к землям⁶.

Планирование землепользования в соглашениях

Наиболее полный круг полномочий Первых наций в области планирования отражен в современных соглашениях. Положения этих конституционных документов касаются планирования на всех трех категориях земель и распространяются на все известные природные ресурсы. Ниже приведены некоторые из этих положений, включенные в первые три заключительных соглашения согласно процедуре заключения соглашений на территории Британской Колумбии:

- Право вносить предложения и активно участвовать в «Общественных процедурах планирования» с целью выработки региональных планов использования земель и ресурсов, а также отраслевых планов и рекомендаций. Сюда не относятся производственные планы, касающиеся аппарата правительства.

- Право принимать законы, касающиеся управления, планирования, районирования, разработки, владения и распоряжения, конфискации и регистрации участков на землях поселений, закрепленных договорами и находящиеся в собственности Первых наций.

- Право прекращать открытый доступ к землям поселений, закрепленным договорами в соответствии с планами землепользования Первых наций.

- Право участвовать в процедурах планирования использования водных ресурсов на том же основании, что и местное правительство и другие Первые нации, включая способность учитывать требования планирования использования ресурсов водосборного бассейна и обсуждать соглашения об управлении.

⁶ Особенности этих планов можно найти на сайте: <http://ilmbwww.gov.bc.ca/lup/>, а документ «Новый курс в отношениях с коренными народами», который содержит историческую справку о планировании землепользования в Британской Колумбии, находится по адресу: http://ilmbwww.gov.bc.ca/lup/policies_guides/new_direction/new%20direction%20synopsis.pdf.

- Способность реализовывать ежегодные планы по вылову рыбы в продовольственных, социальных и церемониальных целях и право участвовать в управлении рыбным хозяйством и в консультативных процедурах.

- Способность сотрудничать с правительством в планировании промысла видов мигрирующих птиц и диких животных, находящихся под угрозой исчезновения, а также право участвовать в региональных мероприятиях по охране дикой природы.

- Способность участвовать в региональных планах ликвидации последствий чрезвычайных экологических ситуаций.

- Способность участвовать в планировании процедур, обеспечивающих приемлемые возможности для занятия охотой, рыбной ловлей и собирательством в будущем.

- Право участвовать в планировании парков и управлении рекреационными ресурсами в коммерческих целях.

- Генеральное соглашение (Comprehensive Master Agreement) для координации планирования и землепользования на урбанизированных территориях, включая гармонизацию налогообложения, законодательства, природопользования и промышленных разработок.

И хотя ни одно из этих соглашений еще не вступило в силу, важным завоеванием является то, что ряд запутанных и сложных вопросов, которые в прошлом вели к конфликтам, будет решаться в ходе совместных действий.

Соглашения о компенсации воздействия

Как правило, переговоры о заключении соглашений о компенсации воздействия (Impact Benefit Agreements) ведутся между Первой нацией и компанией-разработчиком, однако участие федерального правительства возможно по соглашениям и на федеральных землях Короны, в то время как правительства провинций могут быть вовлечены в процесс в тех случаях, когда они играют роль в принятии решений по разработкам.

Соглашения о компенсации воздействия заключаются в различных формах, но почти всегда касаются разработок на землях Короны. Их также могут называть Соглашениями о развитии, Соглашениями об участии или Социально-экономическими соглашениями. В Канаде они совершенствовались на протяжении 15–20 лет и являются основным показателем быстро укрепляющихся взаимоотношений между коренными народами и частным сектором экономики.

Основной чертой этих соглашений является то, что они нацелены на выгодные условия, как для Первых наций, так и для инициатора проекта, и могут использовать различные подходы для их достижения. Обыч-

но они обсуждаются во время проведения экологической экспертизы, но редко включаются в список официальных процедур экспертизы.

С точки зрения разработчика, Соглашение о компенсации воздействия может:

- обеспечить поддержку проекта или молчаливое согласие Первых наций;
- выполнить обязательства по социальной ответственности компании;
- способствовать получению неофициальной «социальной лицензии» на деятельность в общественной атмосфере, пронизанной стремлением к защите окружающей среды и устойчивому развитию природопользования;
- стать ответным политическим шагом против выступлений активистов-экологов;
- закрепить доступ к устойчивым местным трудовым ресурсам;
- обеспечить эффективное участие коренного населения в управлении ресурсами и экологическом мониторинге, основанных на традиционных знаниях территории.

С точки зрения коренного населения, Соглашения о компенсации воздействия должны быть нацелены на анализ воздействия разработок на аборигенное сообщество. Этот подход может подразумевать конкретные льготы и процедурные меры, направленные на защиту интересов Первой нации и выделения ей компенсации в случае ущерба или вмешательства. Примеры условий, которые содержатся в Соглашениях о компенсации воздействия и могут принести выгоду коренному населению, включают:

- финансирование и поддержку участия в самом заключении Соглашения;
- мониторинг и охрану окружающей среды, которые превосходят требования федерального и провинциального правительств;
- наличные выплаты в качестве компенсации или средств на развитие общины;
- развитие инфраструктуры общины, включающей, например, общественные здания, дороги и годную к употреблению воду;
- поддержку социальных, образовательных, культурных и реабилитационных программ, включая фонды стипендий;
- специальные программы повышения квалификации без отрыва от работы или более общие стратегии развития человеческих ресурсов;
- гарантированное трудоустройство;
- мероприятия, учитывающие сезонный характер занятости, которые позволяют представителям коренного населения одновре-

менно заниматься традиционными сезонными видами хозяйственной деятельности;

- возможности работы по контракту в малом бизнесе, например, в строительстве, перевозке грузов, ресторанном обслуживании, охранном бизнесе или техническом обслуживании дорог;
- осуществление процедур совместного управления и консультирования;
- совместные предприятия и доленое участие в виде непосредственной доли участия в промышленной разработке или в уставном капитале корпорации-разработчика;
- взаимное признание и защита соответствующих прав аборигенов и прав, закрепленных в соглашениях, а также прав разработчика на землю;
- защита интеллектуальной собственности, особенно владение и использование коммерческой информации и традиционных знаний;
- процедуры разрешения споров, касающихся разногласий по поводу разработки или заключения соглашения; а также
- мероприятия по рекультивации, восстановлению и передаче земель после окончания разработок.

На Севере Канады Соглашения о компенсации воздействия являются требованием, закрепленным юридически в договорах и соглашениях об урегулировании земельных претензий, таких как Заключительное соглашение с инувиалюитами 1984 г. и в некоторых других актах, касающихся разработки ресурсов. Однако зарождающаяся нормативно-правовая база была подвергнута критике на различных основаниях, в том числе ввиду несогласованности своего развития, из-за различий между горной и нефтегазовой отраслями и различий между землями, закрепленными и не закрепленными договорами.

В других частях Канады правовая база менее разработана и в основном связана с тем, что правительства должны консультировать и подготавливать коренные народы к ограничению их прав и изменению их статуса в результате решений, принимаемых на правительственном уровне. Это дает Первым нациям возможность использовать «рычаг» давления на промышленные компании с целью заключения соглашений о компенсации воздействия по той простой причине, что в Канаде стало очень сложно осуществлять планируемые промышленные разработки без молчаливого согласия или активной поддержки коренных народов. Еще один рычаг давления заключается в гарантированном участии коренного населения в федеральных и провинциальных процедурах экологической экспертизы.

Что касается федерального правительства, то примеры соглашений о компенсации воздействия включают соглашения об управлении пар-

ками. Например, между федеральным агентством «Парки Канады» и соту в 2005 г. было заключено Соглашение о расширении и управлении Национальным парком Туктут Ногайт в пределах традиционной территории, на которую предъявляет земельные претензии соту дене. Правительство Северо-Западных территорий также заключило ряд подобных соглашений на традиционной территории Нунавут.

Примером политики заключения соглашений о компенсации воздействия, проводимой правительством провинции, являются соглашения о лесных и пастбищных угодьях, заключенные в Британской Колумбии (British Columbia Forest and Range Opportunity Agreements). Обычно такие соглашения содержат положения о распределении доходов и доступе к лесонасаждениям в целях развития лесозаготовительного бизнеса Первых наций. А те в свою очередь соглашаются не участвовать в судебных процессах на стороне оппонента других лесозаготовительных компаний, которые получили лицензию на свою деятельность от правительства провинции. С 2003 г. правительство провинции подписало с Первыми нациями свыше 127 соглашений о лесозаготовках, обеспечив им прибыль в размере 165 млн. 500 тыс. долларов США и доступ к 24 млн. 400 тыс. м³ древесины.

Переговоры о заключении соглашений о компенсации воздействия

Договорной характер соглашений о компенсации воздействия предполагает гибкость и творческий подход к обсуждению их условий. Нередко переговоры начинаются с обсуждения предварительного Меморандума о понимании или Протокола соглашения, которые кратко описывают, как должно развиваться сотрудничество сторон, чтобы в будущем оно достигло стадии соглашения о компенсации воздействия. Эта предварительная процедура может включать положение о финансовой поддержке участия Первой нации в дальнейших переговорах. Поскольку многие из них и промышленные компании только начинают учиться работать вместе, процесс заключения предварительных соглашений является таким же важным, как и сам его результат.

Единая «волшебная формула» проведения переговоров отсутствует, поэтому специалисты, практикующие заключение соглашений о компенсации воздействия, предложили несколько общих правил ведения переговоров, приведенных ниже.

- Соберите детальную информацию о проекте и его инициаторе.
- Подготовьтесь к переговорам:
 - определите задачи,
 - сформируйте группу переговорщиков,

- вступите в контакт с инициатором проекта,
- разработайте стратегию ведения переговоров, в том числе —
 - оцените преимущества и недостатки сделки, включая правовые рычаги воздействия,
 - определите отношение к экологической экспертизе и другим процедурам, подобным переговорам о заключении договоров,
 - проведите консультации с общиной, обсудите процесс передачи полномочий и ратификации,
 - обсудите вопросы финансирования и поддержки.
- Проведите переговоры:
 - разработайте проект Соглашения,
 - помимо компенсаций Соглашение может включать положения о принципах, задачах, процедурах общения сторон и управления переговорами.
- Реализуйте Соглашение с учетом:
 - графика,
 - мониторинга,
 - управления компенсационными выплатами, включающего, например, отчетность и налоговое планирование.

Ранее заключавшиеся соглашения имели сжатый и неофициальный характер. Сегодня некоторые соглашения расписаны на сотни страниц и стоят миллионы долларов. По мере того как растет роль соглашений о компенсации воздействия, растут и объемы литературы и материалов, содержащих информацию и анализ соглашений.

Распределение доходов от эксплуатации ресурсов

Распределение доходов от эксплуатации ресурсов означает наличные выплаты правительством доходов от эксплуатации ресурсов государственного сектора Первым нациям. Эти доходы или рента выплачиваются за добычу нефти, природного газа, полезных ископаемых, древесины или других ресурсов. Однако в результате проведения переговоров о заключении договора и нового курса в отношениях с коренными народами в Британской Колумбии концепция распределения доходов получила более широкое распространение и стала частью современных соглашений. Затраты по договорам разделяются поровну между федеральным и провинциальными правительствами согласно соглашению, подписанному в октябре 2003 г.

В качестве примера такой договоренности можно привести Заключительное соглашение с ледли теней. По этому соглашению планируются ежегодные выплаты в размере 400 тыс. долларов на протяжении 50 лет, что в совокупности составит 20 млн. долларов. В случае подписания Заключительное соглашение с мо-нулт будет ежегодно приносить 1 млн. 100 тыс. долларов пяти Первым нациям на протяжении 25 лет.

Для подсчета выплат доходов от эксплуатации ресурсов нет универсальных формул, которые в Канаде могли бы использоваться в переговорном процессе. Переговоры об удовлетворении определенных потребностей и предоставлении новых возможностей ведутся, скорее, на основе индивидуально разработанных моделей распределения доходов. В случае с лейдли теней переговоры велись по поводу конкретной суммы, непосредственно не привязанной к какому-либо источнику прибыли на уровне провинции. Этот случай отражает сложность расчетов в отношении такой большой и разнообразной территории. Выплаты по соглашению с мо-нулт, напротив, будут привязаны к доходам, которые провинция получает с налогов за порубку леса — платы, взимаемой за право вырубки леса на землях Короны.

Существует четыре базовых модели распределения доходов:

- получение части совокупного дохода от эксплуатации ресурсов, который поступает правительству от традиционных территорий Нунавут и Лабрадор;
- многие Первые нации получают пропорциональную долю доходов от эксплуатации ресурсов, поступающих правительству от территорий, на которые они предъявляют претензии. Это наиболее распространенная модель, которая применяется в Северо-Западных территориях, в заключительном соглашении в Юконе и в Квебеке;
- получение выплат, связанных с доходами от эксплуатации ресурсов в определенной отрасли. Например, положение об отчислении доли доходов от будущих разработок отражено в соглашении, заключенном между Первыми нациями кри Северного Квебека и правительством провинции в отношении гидроэнергетического строительства на реках Истмэйн и Руперт.
- получение доли доходов от реализации проектов, таких как, например, горнодобывающие разработки в заливе Войси в Лабрадоре.

Описанная выше ситуация, когда 166,5 млн. долларов совокупного дохода распределяются по соглашениям между 127 Первыми нациями и Министерством лесного хозяйства Британской Колумбии за рамками процесса заключения договоров, может рассматриваться как пример договоренности, сочетающей в себе черты соглашений о компенсации

воздействия и распределении доходов. В провинции также велись переговоры о заключении соглашений о разделении доходов от добычи нефти и газа на «нефтяном пятячке» на северо-востоке Британской Колумбии. Например, лейдли теней на протяжении двух лет получает 175 тыс. долларов в год, основанных на доходах от эксплуатации 22 нефтяных скважин на своей территории. Эти средства должны быть направлены на развитие потенциала человеческих ресурсов и консультации по нефтяным и газовым разработкам.

В целом промышленные компании придерживаются подхода, по которому распределение доходов от общественных ресурсов является обязанностью правительства. Однако есть примеры «распределения процентных отчислений», дискуссии ведутся и по многим другим вариантам. Вероятно, что в будущем при разработках еще большее распространение получат непосредственные выплаты промышленных компаний.

* * *

Существуют четыре способа разрешения любой проблемы. Можно привыкнуть к проблеме и ничего не предпринимать. Можно вести судебное разбирательство. Можно прибегнуть к прямому действию. Можно также вести переговоры о решении проблемы.

Поскольку статус-кво проблем, с которыми сталкиваются аборигены, является неприемлемым, а судебное разбирательство и прямое действие в любом случае приведут за стол переговоров, надежда на то, что решение проблем, связанных с разработкой ресурсов, переговорным путем повысит совокупное качество жизни, постоянно растет.

В настоящее время Первые нации Канады переживают решающий период своей истории. Политический и социальный климат изменился так, что позволяет решить многие проблемы, связанные с прошлым, путем ответственного экономического развития. Те Первые нации, которые не смогут адаптироваться к произошедшим изменениям, будут и дальше идти по пути подозрений и конфронтации, те же, которые сделают этот трудный выбор, смогут принять мир таким, каким он является сегодня. Процедуры планирования землепользования, экспертизы проектов и управление возможностями получения компенсации являются важными составляющими стратегии адаптации к произошедшим изменениям.

Раздел 3. Этнография экологической экспертизы

Экологическая экспертиза — это контролируемый правительством процесс, который предсказывает воздействие предлагаемых проектов на окружающую среду до начала их фактической реализации. До начала реализации проекта проводится экспертиза потенциального воздействия на окружающую среду и разрабатываются меры по нейтрализации такого негативного воздействия. Представители Первых наций ставят под сомнение не только методологии, но и заранее определенные процессы, которые не учитывают законных прав и интересов Первых наций.

В данном разделе рассматривается процесс экологической экспертизы и трудности, связанные с исключением Первых наций из процесса разработки и реализации проекта. Кроме того, вниманию читателей представлено описание проекта «Здоровая земля, здоровое будущее», который оказал влияние на процесс экологической экспертизы, в настоящее время проводимый совместно федеральным и региональным правительством между корпорацией «Носгейт Минералз» (the Northgate Minerals Corporation) и народом Це Ке Нэй (the Tse Keh Nay), проживающим на севере провинции Британская Колумбия Канады. В заключение приводятся рекомендации по модификации данного процесса.

Закон об экологической экспертизе провинции Британская Колумбия

Экологическая экспертиза в Канаде на федеральном уровне регламентируется положениями Канадского Закона об экологической экспертизе (the Canadian Environmental Assessment Act) и осуществляется Канадским агентством по экологической экспертизе (the Canadian Environmental Assessment Agency). В силу того что Канада является федеративным государством, большая часть законодательных актов, регулирующих процесс экологической экспертизы, находится под юрисдикцией провинций и территорий [1, с. 211–220].

До 1995 г. все заявки на предлагаемые проекты рассматривались в рамках отдельных процессов, которыми управляли органы исполнительной власти, заинтересованные в проекте (например, министерство добывающей промышленности или министерство энергетики). В 1995 г. в ответ на возрастающую необходимость унификации этого процесса и своевременного рассмотрения заявок на крупномасштабные проекты, был разработан Закон об экологической экспертизе провинции Британская Колумбия (the BC Environmental Assessment Act). Дополнительно в качестве нейтрального органа был создан Департамент по экологической экспертизе (an EA office) для руководства и управления

процессом экологической экспертизы. В 2002 г. была принята новая редакция этого закона — для индивидуальных проектов, что позволило повысить эффективность процесса. Данные изменения были призваны обеспечить рентабельность проектов через процесс экологической экспертизы, открытость и включение всех заинтересованных сторон, подотчетность и своевременные обоудовыгодные рекомендации.

Народ Це Ке Нэй снова и снова выражает озабоченность и утверждает, что процесс экологической экспертизы должен быть модифицирован с учетом законных прав и интересов аборигенов, значимых консультаций и необходимости участия аборигенов в процессе принятия решений. И хотя многие органы власти считают, что законные права и интересы аборигенов хорошо представлены в данном процессе уже сейчас, аборигены вообще и народ Це Ке Нэй в частности, думают иначе.

Народ Це Ке Нэй

Народ Це Ке Нэй, в состав которого входят: Первая нация Такла Лейк (the Takla Lake First Nation), Первая нация Квадача (the Kwadacha First Nation) и Первая нация Це Ке Дене (the Tsay Keh Dene First Nation) проживает на территории северо-центральной части Канадской провинции Британская Колумбия с незапамятных времен. Примерно 1090 зарегистрированных представителей этого народа проживают в резервациях (on reserve) и 1450 представителей — вне резерваций (off reserve) или в городских центрах (Канадский департамент статистики [8]).

Община Такла Лэндинг (Takla Landing), где проживают представители Первой нации Такла Лейк, считается полуизолированным населенным пунктом с круглогодичным доступом посредством грунтовой дороги для лесозаготовок. Зимой передвижение затруднено; для безопасного передвижения рекомендуются полноприводные автомобили повышенной проходимости. До начала 1990 гг. и строительства дороги для лесозаготовок между общиной Такла Лэндинг и городом Форт Сент Джеймс (Fort St. James) (ближайшим населенным пунктом со всеми услугами), расположенным примерно в 170 км, железные дороги провинции Британская Колумбия предоставляли доступ для доставки товаров в данный населенный пункт. В середине 1980 гг., когда в этом районе временно не было железнодорожного сообщения, товары в Такла Лэндинг доставлялись самолетом или дрезиной по железной дороге [3].

Община Квадача считается самым изолированным поселением Первых наций в Британской Колумбии. Община Квадача имела только воздушное сообщение вплоть до 1992 г., когда дорога для лесозаготовок была протянута на эту территорию. От города Принс Джордж (ближайшего населенного пункта со всеми услугами) до общины Квадача можно

доехать за 10 ч. в зависимости от погодных и дорожных условий; самолетом — за 2,5 ч. Племя Квадача являются близкими родственниками племени Це Ке Дене. Изначально они были известны как Первая нация Ингеника (the Ingenika First Nation), но разделились в 1950 гг., после переселения их первоначальной общины. Некоторые семьи решили не переселяться в общину Це Ке и основали свою общину, которой дали название Квадача.

Несмотря на то, что община Це Ке находится на традиционной территории, она не является правительственной резервацией. Место, выбранное правительством, было признано непригодным для жилья из-за высокого уровня пыли из расположенного рядом карьера. Еще одним плюсом от переезда в существующую общину является то, что она расположена на территории заповедника канадских оленей карибу (угодья для оела). Эта община находится в 2 часах езды по грунтовой дороге для лесозаготовок на юг от поселения Квадача; также есть воздушное сообщение. Поселок считается полуизолированным.

В 1991 г. исследователи отмечали, что уровень безработицы среди взрослого коренного населения, проживающего на территории резервации, составляет 31 % по сравнению с 10 % безработицы среди основного населения [2, с. 1569–1578]. В общинах Такла Лэндинг, Це Ке и Квадача ежегодный доход не превышает 13000 долларов (личная переписка с инспектором из племени Такла Лейк). К другим социально-экономическим факторам, доминирующим в данной общине, относятся: плохие условия проживания, ограничения в доступности здоровой пищи и ограниченный доступ к услугам здравоохранения. Занятость в этой общине обеспечивается только в одной отрасли промышленности — на лесозаготовках, что делает работников беззащитными перед сезонными колебаниями, а также дефицитом предложения рабочих мест.

Территория, на которой проживают племена Це Ке Нэй, богата полезными ископаемыми; начиная с 1900 гг. она становится объектом активных разработок лесной и добывающей промышленности. До первого контакта и начала разработок, эта территория была здоровой и нетронутой. В настоящий момент аборигены выражают большую озабоченность по поводу отсутствия ответственности со стороны промышленных предприятий, что выражается в их нежелании очищать старые шахты и места лесозаготовок, в то время как они продолжают загрязнять территорию все новыми шахтами. Недавно растущее недовольство достигло своего апогея, когда корпорация «Носгейт Минералз» предложила план по расширению своей существующей шахты Кемес (Kemess), что может привести к дальнейшей деградации территории. Народ Це Ке Нэй объединил людские и финансовые ресурсы и начал долгую и трудную борьбу за свои аборигенные права.

Ниже приводится описание корпорации «Носгейт Минералз» и ее отношения к расширению шахты, а также описание результатов проекта «Здоровая земля — здоровое будущее», который был разработан племенем Такла Лейк в качестве прямого ответа на проблемы с промышленными предприятиями, в частности с этой корпорацией.

Корпорация «Носгейт Минералз» и шахта Кемес Саус

Корпорация «Носгейт Минералз» разрабатывает месторождения золота и меди открытым способом на территории Северной и Южной Америки. Шахта Кемес Саус (Kemess South), полномасштабная разработка которой началась в 2001 г., является основным активом компании; предлагая расширение шахты Кемес Нос (Kemess North), компания претендует на разработку запасов золота примерно в 4.1 млн. унций (около 150 т). 1 июня 2004 г. предлагаемое расширение было передано на рассмотрение в рамках федерального процесса экологической экспертизы. В марте 2005 г. был опубликован проект соглашения для проведения общественных слушаний по вопросу об учреждении Совместного контрольного совета (Joint Review Panel) для проекта Кемес Нос. Первые трехнедельные слушания были проведены в сентябре, а затем в ноябре и декабре 2006 г. Результаты слушаний были представлены вниманию общественности в мае 2007 г., рекомендации и окончательное решение будут предложены позже.

Ключевым вопросом дебатов является предложение корпорации «Носгейт Минералз» использовать озеро Амазей Лейк (Amazay Lake) в качестве места хранения отходов производства для расширения проекта. Озеро Амазей Лейк находится на территории традиционного природопользования племени Це Ке Нэй и считается девственной водной экосистемой, которая является местом обитания для 3 видов рыб. Племя Це Ке Нэй использовало это озеро в течение многих веков и сохранило духовную связь с данной территорией; вода является основой их жизни. Кроме того, на озере регулярно проводятся различные церемонии; вокруг него расположены захоронения, что указывает на историческое использование данной территории; водная система предоставляет пропитание для различных типов диких животных, проживающих на данной территории, в том числе заповедника канадских оленей карибу. Реализация плана компании приведет к разрушению озера Амазей Лейк и местного водораздела, на котором оно расположено. Корпорация «Носгейт Минералз» утверждает, что разрушение озера рентабельно и что это нормальная практика по сохранению окружающей среды. Однако получение разрешения на реализацию данного проекта установит прецедент для разрушения других рыбных водоемов в данной провин-

ции. Более того, уважение к священным ценностям Первых наций будет утрачено, а их законные права и интересы будут еще раз попораны.

Проект «Здоровая земля — здоровое будущее»

В 2006 г. племена Такла Лейк и Це Ке Дене получили грант Министерства здравоохранения Канады для проведения исследования уровня загрязнения на территориях традиционного природопользования вследствие хозяйственной деятельности и для оценки воздействия загрязнения на здоровье населения. Основные цели проекта: определить источники загрязнения от хозяйственной деятельности в прошлом и настоящем, а также типы, уровень загрязнения и потенциальное воздействие загрязняющих веществ на здоровье людей и окружающей среды. Этот проект имел большое общественное значение, поскольку многие представители общественности уже давно требовали проведения подобного исследования.

Проект был направлен на изучение различных качественных и количественных характеристик и заключался в проведении интервью с членами общины с целью определения загрязненных мест на территории их традиционного природопользования. В знак уважения к территории, на которой проводилось исследование, были выбраны только места, указанные аборигенами. До начала реализации проекта была проведена встреча, на которой местные жители смогли лучше понять смысл проекта и воспользовались возможностью выразить свою озабоченность и предложить помощь в сборе образцов.

После этого были проведены тренинг-семинары по сбору образцов грунта и воды, по методам проведения интервью и их анализу. Всего на обеих территориях было проведено 76 интервью. За летние месяцы 2006 г. были собраны 226 образцов грунта и воды. Анализ образцов был проведен в лаборатории Университета Северной Британской Колумбии, результаты анализов были опубликованы в январе 2007 г.

Результаты исследования качественных характеристик

Анализ интервью, проведенных в общинах Такла Лэндинг и Це Ке, указал на 3 ключевые темы: деградация и загрязнение окружающей среды, воздействие на дикую природу, водный и растительный мир, а также воздействие на здоровье человека¹.

¹ В тексте приводятся цитаты из интервью с участниками проекта «Здоровая земля — здоровое будущее», имена участников закодированы автором. — *Прим. отв. редактора.*

1. Ухудшение и загрязнение окружающей среды

«Наши люди боятся за озера Кемес Лейк и Амазей Лейк — каким будет воздействие?» (E-C4).

Интервью с племенами Такла Лейк и Це Ке Дене показывают, что члены этих общин знают о многих случаях загрязнения окружающей среды на своих территориях. Некоторые участники рассказывали о разнообразном мусоре, оставленном шахтерами и рабочими: например, ржавых бочках и старых кульвертных трубах на озерах Такла Лейк и Беар Лейк (Bear Lake), а также у местечка Балкли Хаус (Bulkley House). Старые обработанные креозотом шпалы так и остаются лежать рядом с железнодорожными путями между поселками Такла Лэндинг и Минарет (Minaret); старые автомобили, барабаны, оборудование и другой промышленный мусор захоронены где-то рядом с аэропортом г. Йохансон (Johanson).

«Я беспокоюсь за молодое поколение. Проблемы, с которыми мы сталкиваемся сегодня, для них станут еще более серьезными» (E-D5).

Загрязнение вызывает озабоченность у местного населения. Участники интервью заявили, что многие озера данного региона были уничтожены. Например, нам рассказали, что озеро Секонд Лейк (Second Lake) в устье притока Сильвер Крик (Silver Creek) имеет сейчас сине-зеленый цвет, но 20–25 лет назад все было по-другому. Считается, что так случилось из-за расположенной неподалеку старой серебряной шахты, которая оставила прозрачное зеленое вещество на дне озера. Считается, что озеро Сильвер Лейк (Silver Lake) также уничтожено в результате добычи ископаемых — рассказывали, что на озере видели мертвую рыбу. К другим примерам загрязнения, отмеченным на данной территории, можно отнести свалку топливных отходов Карibu Флэтс (the Caribou Flats), где в воде видели «грязное липкое вещество» похожее на нефть, и шахту Бейкер (Baker), где в протоке видели белое вещество. Люди, работающие на данной территории, говорят о том, что такую воду небезопасно пить.

«Компании нагадили на нашей традиционной земле, и даже не собираются помочь убрать за собой» (E-D3).

Недавние пробы воды представителем министерства здравоохранения в общине Такла Лэндинг показали высокое содержание *E. coli* в притоках Кемес Крик (Kemess Creek) и Нолан Крик (Nolan Creek), которые

впадают в реку Йохансон Ривер (Johanson River). Также есть опасения, что во многих местах рубка ведется подчистую, что разрушает многовековые охотничьи и трапперские тропы. Участники интервью отметили, что ручьи и потоки высыхают, а в горах тают ледники. У местечка Грасси Блафф (Grassy Bluff) нужно починить кульвертные трубы, чтобы через них могла проходить рыба. Еще один участник интервью прокомментировал ситуацию с линиями ГЭС, которые проходят через озеро Такла Лейк, и выразил озабоченность о возможных последствиях.

В общем, многие участники интервью выразили опасения, что воды (озера, притоки и речки) станут слишком грязными, результатом чего станет дефицит воды для будущих поколений и что, возможно, также приведет к загрязнению растений.

2. Воздействие на —

— дикую природу

«Я раньше много охотился в районе озера Кемес Лейк, но после того, что я видел у шахты Чени Майнс (Cheney mines) — у некоторых животных не было меха, жир на мясе был пористым (олень и сурок)...» (E-D5).

Интервью показали, что многие люди стали замечать признаки ухудшения здоровья животных, связанные с загрязнением окружающей среды. Например, что сурки болеют: у них часто бывает желтое брюхо, залысины, и они часто бывают тощими. Многие люди говорили, что мясо этих животных отличается по цвету и текстуре. У уток тоже бывает желтое брюхо и «на них практически нет мяса».

Также было отмечено значительное снижение поголовья лосей. Лоси часто бывают тощими и демонстрируют признаки плохого здоровья: белые шишки или цисты, бородавки и залысины. Также участники упоминали пористость мяса лося и его необычный цвет.

«Из-за лесозаготовок у нас почти не осталось дикобразов. Я боюсь, что то же самое случится с бобрим, лосем или другими животными. Уже почти не осталось лягушек, а оставшиеся — какие-то уродцы [лягушки являются барометром этого мира]. Что с ними происходит?» (E-E1).

Участники интервью также отметили снижение поголовья волков, сов и скунсов; дикобразы практически исчезли. Осталось очень мало лягушек, многие из которых с уродствами. Было также отмечено, что с каждым годом становится все больше комаров, а их укусы становятся

ся болезненнее. Есть гипотеза, что это связано с загрязнением болот. В общем, люди заметили снижение поголовья многих видов животных и признаки плохого здоровья у них. У многих людей создается ощущение, что животные уходят из этих мест, чтобы скрыться от хозяйственной деятельности человека.

— **водный мир**

«Загрязнение озера приведет к гибели рыбы, которая составляет 50 % моей пищи» (E-D4).

Здоровье рыбы и ее поголовье также вызвало озабоченность многих участников интервью. Водохранилище Виллистон Лейк (Williston Lake Reservoir) упоминалось как сильно загрязненный водоем, в котором рыба имеет очень высокое содержание ртути. Согласно утверждениям многих участников интервью люди больше не питаются рыбой из этого водоема. У местечка Олд Мен Фел Даун (Old Man Fell Down) видели большеголового гольца с белым гелем на жабрах. У притока Тис Крик (Teeth Creek) — рыбу с болячками на жабрах и червями в жевоте и жабрах.

«Поголовье лосося и дикобразов снижается. На животных практически нет жира» (H-B4).

В общем, рыба стала мельче и мягче, у многих рыб желтое брюхо и различные деформации. На озере Сильвер Лейк видели дохлую рыбу. Ярким примером снижения поголовья рыбы может служить озеро Делкус Лейк (Delkus Lake), где раньше водилось много рыбы, а сейчас ее почти нет совсем.

— **растительный мир и медицину**

«Мы занимаемся охотой и собирательством по сезонам, консервируем пищу и заготавливаем травы для народной медицины. Нас беспокоят распыляемые гербициды и шахты на наших охотничьих и трапперских тропах из-за токсинов в земле и окружающей среде» (E-B3).

Сбор растений, например диких овощей, ягод и целебных трав, является важной частью традиционного быта племен Такла Лейк и Це Ке Дене. Однако теперь люди боятся, что гербициды и химические вещества от другой хозяйственной деятельности человека (например, добывающей промышленности) делают сбор лекарственных трав небезопасным. Более того, становится все труднее искать важные виды растений. Напри-

мер, один из участников проекта отметил, что лекарственные растения можно найти только в старых лесах, а не в искусственно насажденных. Ягоды стали редкими и мелкими — не как раньше, чаще «высыхают».

«Лесозаготовительные компании вырубили старые леса, используемые многими аборигенами для сбора лекарственных растений, которые не растут в молодых лесах. У нас большую озабоченность вызывает чистота воды, животный мир и вся экосистема» (E-D4).

— на здоровье человека

«Добывающие компании должны понять, что они загрязняют землю и животных, а через загрязнение животных и земли мы, люди, получаем то же самое загрязнение» (E-D2).

Промышленное развитие (добыча полезных ископаемых, лесозаготовки, строительство дорог и т.д.) оказывает различное воздействие на дикую природу, флору и фауну, а также на людей. Основным вопросом, поднимаемым в интервью, стал вопрос об ухудшении здоровья людей — отмечается увеличение числа заболеваний, которых до этого в данных общинах не наблюдалось. Например, увеличение числа заболевших раком, диабетом, болезнью Альцгеймера, астмой. Стали отмечаться болезни сердца, высокое артериальное давление.

Многие люди считают, что старые и молодые люди умирают от рака и других заболеваний вследствие загрязнения пищи. Водохранилище Виллистон Лейк принесло много проблем со здоровьем, в основном из-за мельчайших частичек пыли, которые поднимаются ветром с берегов водохранилища и загрязняют воздух на территории традиционного природопользования Це Ке Дене. Пылевые бури на территории традиционного природопользования Це Ке Дене затронули многих людей: в данном районе наблюдается высокий уровень респираторных заболеваний (таких как астма, различные аллергии, хронический кашель и головные боли). Племя Це Ке Дене хотели бы иметь защиту от химикатов, которые используются промышленными компаниями в хозяйственной деятельности.

«Дикие животные могут передать нам болезни, вызванные гербицидами и лесозаготовками. Раньше нам не нужно было беспокоиться о вреде от нашей традиционной пищи» (H-C6).

В целом люди боятся заражения, ухудшения состояния здоровья людей и животных. У местного населения превалирует чувство беспомощ-

ности. Многие люди выразили благодарность за проведение проекта, который дает им возможность выразить свою озабоченность, связанную с загрязнением окружающей среды.

«Все животные и растения должны охраняться для будущих поколений. На всех территориях традиционного природопользования должны быть проведены экологические исследования; данные территории должны охраняться не только для нас, но и для будущего наших детей» (E-E1).

Количественный анализ почвы и воды

Были взяты пробы воды в районах традиционного сбора пищи племен Такла Лейк и Це Ке Дене. На территории проживания племени Такла Лейк всего было взято 129 проб с 11 основных и 7 дополнительных мест: у старой шахты Бралорне (Bralorne old mine), у Балкли Хаус, у Балкли Хаус Бейт (BH Bate), у озера Беар Лейк, у шахты Бренда Бейкер Майн (Brenda Baker mine), у озера Касса Лейк (Cassa Lake), у озер Дрифтвуд (Driftwood) и Кемес Лейк, у Ловел Коув (Lovell Cove) и Сильвер Маунтин (Silver Mountain), у озера Траут Лейк (Trout Lake) и речки Санд Пойнт Крик (Sand Point creek), у озера Такла Лейк, у Дамп 89 (Dump 89), у моста Хадсон Бэй (Hudson Bay), у речки Лео Крик (Leo creek) и озера Тисипи Лейк (and TSP lake).

Было взято 33 пробы воды с 5 основных и 8 других мест на территории традиционного проживания племени Це Ке Дене: Акай (Akai), озеро Делкус Лейк, озеро Харви Лейк (Harvey Lake), Ингеника поинт (Ingenika point), приток Макконел Крик (McConnell creek), лесопильня Оспи́ка (Ospika), каньона Ривер (River), озеро Тобин Лейк (Tobin Lake), притоки Хорн Крик (Horn creek), Тис Крик, Хайдро Крик (Hydro creek) и Карибу Флэтс. Эти места отмечены членами племени Такла Лейк и Це Ке Дене как важные источники воды или водохранилища на территориях их традиционного природопользования и сбора пищи. К числу мест для взятия проб были отнесены районы, затронутые хозяйственной деятельностью (например, старая шахта Бралорне; водостойник).

Пробы брались из различных источников воды и водохранилищ, таких как реки, притоки, озера, мониторинговые колодцы, водоотстойники и дренажные каналы. С каждого места брали примерно 150 мл воды и хранили в полиэтиленовой бутылке; каждая проба хранилась при использовании HNO_3 и температуре $+4^\circ\text{C}$ до проведения химического анализа. Для расчета описательной статистики, по крайней мере, 3 пробы составляли большую группу места (например, Балкли Хаус);

пробы вне основных мест забора анализов объединили в одну группу под названием «другие места».

Пробы воды были отправлены в Центральную производственную лабораторию (Central Equipment Laboratory) при Университете Северной Британской Колумбии в Принс Джордже для анализа на предмет содержания металлов. Их проанализировали на содержание следующих химических элементов: алюминий (Al), сурьма (Sb), мышьяк (As), барий (Ba), бериллий (Be), висмут (Bi), бор (B), кадмий (Cd), кальций (Ca), хром (Cr), кобальт (Co), медь (Cu), железо (Fe), свинец (Pb), литий (Li), магний (Mg), марганец (Mn), ртуть (Hg), молибден (Mo), никель (Ni), фосфор (P), калий (K), селен (Se), кремний (Si), серебро (Ag), натрий (Na), стронций (Sr), таллий (Tl), олово (Sn), титан (Ti), уран (U), ванадий (V) и цинк (Zn). Анализы проводились согласно процедурам, описанным в «Стандартных методах анализа воды и водных отходов» (Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater) Американской Ассоциации здравоохранения от 1992 г. (American Public Health Association, 1992), используя метод эмиссионного спектрального анализа в дуге переменного тока (Inductively Coupled Plasma Atomic Emission Spectroscopy). Мы также использовали 27 проб, предоставленных Центральной производственной лабораторией, в качестве части протокола QA/QC, используемого во время забора проб и анализов.

Результаты анализов сравнили с Руководящими принципами по качеству окружающей среды Канады от 2002 г. (the 2002 Summary of Existing Canadian Environmental Quality Guidelines) Канадского совета министров по окружающей среде от 2002 г. (Canadian Council of the Ministers of the Environment, 2002) и Руководящими принципами по качеству питьевой воды в Канаде (the Guidelines for Canadian Drinking Water Quality) Министерства здравоохранения Канады от 2006 г. (Health Canada, 2006) для оценки качества воды, предназначенной для следующих целей:

- (1) питьевая вода (ПВ) и эстетическая цель (ЭЦ),
- (2) пресноводная жизнь (П),
- (3) сельскохозяйственное использование для ирригации (СИ) и
- (4) сельскохозяйственное использование для животноводства (СЖ).

Мы также сравнили полученные результаты о содержании металлов в воде с Руководящими принципами ВОЗ по качеству питьевой воды от 2006 г. (the WHO Guidelines for Drinking Water Quality, 2006) (В).

Пробы грунта

На территории традиционного природопользования племен Такла Лейк и Це Ке Дене было собрано 268 образцов грунта с 13 и 15 мест

соответственно. Общее число образцов составило 14 контрольных и 22 дублирующих. Контрольные образцы были взяты для определения фонового химического состава почв далеко от тех мест, где на территориях традиционного природопользования осуществлялась хозяйственная деятельность по добыче полезных ископаемых, лесозаготовке, строительству дорог и других промышленных мероприятий. Дублирующие образцы послужили в качестве образцов QA/QC для оценки точности и воспроизводимости результатов исследования и лабораторных анализов.

Образцы грунта также были направлены в Центральную производственную лабораторию при Университете Северной Британской Колумбии в Принс Джордже для анализа на предмет содержания металлов. Один из членов племени Такла Лейк (М. Френч — M. French) помогал в подготовке образцов для анализа, а также в процессе просушивания и измельчения проб грунта перед проведением анализов. Лабораторные анализы были проведены персоналом Центральной производственной лаборатории с использованием методов EPA 3052 и EPA 3050B.

Итоги количественных результатов

Было собрано 162 образцов воды с 16 основных и 25 других мест на территории традиционного проживания племен Такла Лейк и Це Ке Дене для установления фонового содержания металлов в воде. Пробы были взяты из различных источников воды и водохранилищ, например: рек, притоков, озер, мониторинговых колодцев, водоотстойников и дренажных канав. Образцы были направлены в Центральную производственную лабораторию при Университете Северной Британской Колумбии в Принс Джордже для анализа на предмет содержания 33 выбранных металлов.

Содержание металлов на каждом месте сравнивалось с Руководящими принципами по качеству окружающей среды от 2002 г. Канадского совета министров по окружающей среде от 2002 г., Руководящими принципами по качеству питьевой воды Министерства здравоохранения Канады от 2006 г. и Руководящими принципами ВОЗ по качеству питьевой воды от 2006 г. для оценки качества воды. Таблица 1.1 подводит итоги сравнения полученных данных на предмет содержания металлов с Канадскими руководящими принципами и Руководящими принципами ВОЗ. Металлы, включенные в Таблицу 1.1, имеют концентрацию, превышающую любой критерий упомянутых руководящих принципов, по крайней мере, в одном месте на каждой территории.

В Таблице 1.1 дан список металлов в пробах воды с территории традиционного проживания племен Такла Лейк и Це Ке Дене со средним,

низким и высоким содержанием, которые находятся в большей концентрации, чем допускается Канадскими руководящими принципами и Руководящими принципами ВОЗ* для питьевой воды, для пресноводной жизни и сельскохозяйственных целей.

Таблица 1.1

	ЭЦ	ПВ	В	П	СИ	СЖ
Такла Лейк						
среднее	алюминий, железо, марганец,			алюминий, железо, марганец,	марганец,	
низкое	алюминий,					
высокое	алюминий, железо, марганец, селен,	алюминий, мышьяк, ртуть, селен,	мышьяк, ртуть, марганец, селен,	алюминий, мышьяк, медь, железо, ртуть, никель, свинец, селен, таллий	мышьяк, медь, железо, марганец, селен,	мышьяк, ртуть, селен,
Це Ке Дене						
среднее	алюминий, марганец, цинк			алюминий, цинк		
низкое	алюминий,			алюминий,		
высокое	алюминий, марганец, свинец, цинк	мышьяк, кадмий, ртуть, свинец, стронций, селен	мышьяк, кадмий, ртуть, марганец, свинец, селен	алюминий, мышьяк, кадмий, медь, ртуть, никель, свинец, селен, таллий, цинк	кадмий, марганец, свинец, селен, цинк	мышьяк, кадмий, ртуть, свинец, селен

*по крайней мере, одно место имело более высокое содержание металла в воде, чем допускается вышеуказанными руководящими принципами; ЭЦ — эстетическая цель; ПВ — питьевая вода (Канада);

В — питьевая вода (ВОЗ), П — пресноводная жизнь; СИ — сельскохозяйственное использование для ирригации; СЖ — сельскохозяйственное использование для животноводства.

Обсуждение

Во время проведения интервью в обеих общинах участники заявили о своих опасениях по поводу загрязнения традиционных территорий, что часто приводило к снижению потребления традиционной пищи. К другим опасениям можно отнести расходы на традиционное питание. Из-за хозяйственной деятельности животные уходят все дальше от общин, их добыча требует покупки вездеходов, топлива и запасов для ночевки. Многие люди не могут себе позволить дополнительные расходы, связанные с поездками, и зависят от покупаемых в местном магазине продуктов питания. Эти продукты зачастую имеют повышенное содержание жира и сахара и низкую питательную ценность, но в этих изолированных сельских общинах нет другого выбора.

Практически слово в слово перечислили основные места загрязнений окружающей среды 76 участников интервью. Большинство опрошенных рассказали о своем страхе заниматься охотой, рыбалкой, трапперством и собирательством в районе шахты Кемес. Поскольку это место упомянули практически все участники интервью, оно было автоматически включено в список мест для взятия проб. Интересно отметить, что это место продемонстрировало самый высокий уровень загрязнения воды. Содержание алюминия (Al) в пробах воды варьировалось от минимального (=0.01 мг Al L-1) до максимального (43 мг Al L-1). Средний показатель на шахте Кемес — 43 мг Al L-1.

В процессе экологической экспертизы стало очевидным, что заявления корпорации «Носгейт Минералз» о том, что она ответственно относится к окружающей среде и уважает интересы Первых наций, не соответствуют действительности. И хотя данное исследование не является итоговым докладом, оно служит хорошим индикатором наличия загрязнений на территории вообще и в воде и почве в районе шахты Кемес в частности. В результате общественность выражает озабоченность по поводу здоровья и состояния окружающей среды. И хотя существует естественный уровень концентрации химических элементов в воде, среднее значение, обнаруженное в данном месте, намного превышает любые стандарты и руководящие принципы, приемлемые для Канады. Корпорация «Носгейт Минералз» утверждает, что если проект будет одобрен, то после истощения запасов полезных ископаемых территория предлагаемой новой шахты будет полностью очищена от любых загрязнений или промышленного мусора. Однако в текущий пе-

риод превышение всех допустимых норм содержания металлов в воде продолжается, несмотря на то, что внимание руководства компании неоднократно привлекалось к данной проблеме. Несмотря на то, что у корпорации «Носгейт Минералз» есть программа по мониторингу окружающей среды, она так и не смогла избежать негативного воздействия от загрязненной воды, промышленных отходов и мусора. Поэтому обещание полностью восстановить озеро Амазей Лейк и обеспечить качество воды вниз по течению в долгосрочном периоде не может быть гарантировано. Еще больше негативных последствий для окружающей среды будет от расширения шахты, поскольку корпорация «Носгейт Минералз» предлагает разрушить девственное озеро, а не использовать искусственный водоем для отходов, который используется сейчас. Более того, корпорация «Носгейт Минералз» утверждает, что в 2012 г. существующий водоем для отходов будет «пригодным» для сброса воды в приток Кемес Крик и вниз по течению до озера Сутаде Лейк (Thutade Lake). Эти озера являются очень важными ресурсами рыбы и питьевой воды для всей территории.

Процесс экологической экспертизы был введен специально для работы с подобными экологическими проблемами, возникающими у разработчиков проектов с общественностью и/или Первыми нациями. Приведенный пример позволяет ясно увидеть, что сам по себе процесс далек от совершенства. Прежде всего, племя Це Ке Нэй считает, что права и законные интересы его членов не признаются в рамках данного процесса, что сразу же ставит их в невыгодное положение. Следуя протоколу процесса экологической экспертизы, Первые нации должны быть приглашены для участия в процессе, но зачастую это происходит только к 4 этапу. К этому времени невозможным становится их эффективное участие из-за ограничений по людским ресурсам и требуемому уровню образования. В этом случае процесс экологической экспертизы становится еще одним колониальным процессом, который навязывается Первым нациям и скорее служит дополнительным примером того, как доминирующее общество выбирает лучший путь для обхождения законных прав и интересов Первых наций. Более того, изменения в законодательстве, регулирующие процесс экологической экспертизы в Британской Колумбии, внесенные в 2002 г., на самом деле заметно уменьшили возможности для участия Первых наций в данном процессе. До этого, например, в процессе экологической экспертизы Таку (the Taqu EA) для шахты Тульсеква Чиф Майн (the Tulsequah Chief Mine) Представители Первых наций были членами Совместного контрольного совета [5]. Подобного положения больше не существует. Первые нации вынуждены участвовать как «акционеры», и в случае с шахтой Кемес Нос у Совместного (федерация и провинция) контрольного сове-

та нет мандата на включение законных интересов и прав Первых наций в процесс экспертизы. Эта ситуация потенциально ведет к проблемам, поскольку законные права и интересы Первых наций неразрывно связаны со здоровой окружающей средой.

На международном уровне была разработана и принята Декларация ООН о правах коренных народов (the UN Declaration on Indigenous Rights). Декларация провозглашает защиту и уважение прав и интересов коренных народов, особенно в отношении их земель и других ресурсов. При этом коренным народам гарантируется право на участие в принятии решений по вопросам, которые могут затрагивать их права, а государства «добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их полным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать» [4, с. 115–124; 9].

Эти утверждения говорят о важности признания законных прав и интересов коренных народов на землю, хозяевами которой они были с незапамятных времен.

Уважение к знаниям и традиционным практикам Первых наций вносит свою лепту в устойчивое управление окружающей средой. В последнее время предпринимаются шаги по обеспечению участия Первых наций в процессе экологической экспертизы, о чем свидетельствует, например, решение Верховного суда Канады по Микисью Кри (Mikisew Cree decision), которое четко говорит о том, что Первые нации свободны принимать участие в общественном контроле [6]. И все же недостаточно учитывается, что Первые нации имеют особые права по сравнению с остальным населением. Позиция правительства такова: оно признает важность законных прав и интересов коренных народов, но оно не готово сделать этот акцент в рамках процесса экологической экспертизы. Об этом свидетельствует и отказ подписать Декларацию ООН о правах коренных народов.

Рекомендации и выводы

С незапамятных времен коренные народы жили на земле и сохраняли землю, воду, рыбу, дикую природу и растения в первозданном состоянии. Европейцам понадобилось всего лишь 150 лет, чтобы подорвать состояние окружающей среды. В основном причина заключается в разнице стандартов коренных народов и правительства. Первые нации не против экономического развития, но им нужна защита их законных прав и интересов. Многие племена по всей Британской Колумбии

четко заявили, что экономическое развитие не может идти вперед за счет окружающей среды. Законные права и интересы коренных народов включают в себя право на землепользование, право на культурную самобытность и право быть хранителями земли для обеспечения безопасности и здоровья окружающей среды для будущих поколений. Эти основные идеи всегда были центральными для верований коренных народов. С тех пор как промышленность стала угрожать их законным правам и интересам, они открыто выражают свою озабоченность, но их голоса не всегда слышны.

Стандарты правительства, к сожалению, изменяются в зависимости от возможностей экономического развития и получения прибыли. При этом мало внимания уделяется законным правам и интересам коренных народов и охране природы для будущих поколений. Правительственные стандарты сегодняшнего дня руководствуются прибылью, все остальное не берется во внимание.

Хотя это не является обязательным требованием, Департамент по экологической экспертизе рекомендует, что после получения разрешения на проект от министра следует рассмотреть возможность проведения мониторинга, оценки и отчетности для информирования общественности и Первых наций о проектных мероприятиях. Если эта рекомендация принимается во внимание, предпринимаются следующие шаги:

1. Сравнение предполагаемых воздействий с фактическими.

При этом остаются неясными некоторые вопросы. Департамент по экологической экспертизе не указывает, о каких именно воздействиях идет речь и как проводить мониторинг. Нужно ли связываться с отдельными общинами и просить их о помощи? Нужно ли проводить встречи по мониторингу проекта с Первыми нациями, чтобы гарантировать, что у них нет претензий к проекту? Например, Сертификат экологической экспертизы для шахты Кемес Саус рекомендует контроль на дорогах в районе шахты для сокращения числа охотников-неаборигенов и снижения дальнейшего негативного воздействия на дикую природу. Эта рекомендация никогда не выполнялась. Это только один пример отсутствия мониторинга и оценки кумулятивного воздействия.

Оценка кумулятивного воздействия закреплена в Канадском законе об экологической экспертизе (Canadian Environmental Assessment Act). Народы Це Ке Нэй неоднократно требовали проведения исследований, но их требования не были восприняты серьезно. Кроме того, корпорация «Носгейт Минералз» не изучает состояние дикой природы в районе шахты Кемес Саус; на данный момент есть только минимальные данные о значительном снижении поголовья диких животных с момента постройки дороги до шахты Чени/Кемес Майн.

2. Предпринимаются меры по предотвращению негативных воздействий. Без ответа остается целый ряд вопросов. Идет ли обсуждение с жителями общины изменений их стиля жизни вследствие активизации деятельности в данном районе? Спрашивают ли коренных жителей, не ухудшается ли доступность источников традиционной пищи? Спрашивают ли жителей о других негативных изменениях, связанных с хозяйственной деятельностью в данном районе?

3. Департаменту по экологической экспертизе и другим организациям требуются периодические доклады о ситуации. Не ясно только, как часто должны готовиться доклады и что подразумевается под «другими организациями».

Если разработчик проекта принимает рекомендации Департамента по экологической экспертизе, следует придерживаться более строгих руководящих принципов. В процессе нужно думать о людях, а не только о развиваемом ландшафте. Люди являются частью земли. Нужно признать и инкорпорировать холистическое мировоззрение Первых наций, по которому люди воспринимаются частью земли, в дискуссии на самом первом этапе экологической экспертизы. Требуется осмысленное участие и консультации с Первыми нациями для обеспечения их законных прав и интересов. Недостаточное участие Первых наций в процессе экологической экспертизы приводит к тому, что в случае разрешения проекта нет четких рекомендаций для мониторинга. В докладах о негативных воздействиях не выделяются группы, которые наиболее вероятно подвергнутся этим воздействиям в результате промышленного развития.

Экологическая экспертиза — это контролируемый правительством процесс оценки воздействия промышленности на окружающую среду. Интересы коренных народов помещаются в одну группу с интересами всей общественности, хотя именно коренное население теряет больше всего в охоте, рыболовстве, трапперстве и собирательстве в результате хозяйственного освоения земли, которая принадлежала их семьям в течение многих поколений. И хотя для экологической экспертизы определены специфические принципы и процедуры, все еще существует много пробелов. Первые нации чаще всего приглашают в конце процесса, а для того чтобы экологическая экспертиза была легитимной, необходимо участие в ней коренных народов с самого первого этапа. Очевидно, что экологическая экспертиза не является идеальным средством в достижении заявленных целей. Важно признать, что нужно совершенствовать этот процесс, для того чтобы он был действенным.

Автор выражает благодарность:

Доктору Хозелито Аросена, профессору Университета Северной Британской Колумбии;

Сьюзан Митчел, магистру гуманитарных наук, консультанту;
Джей Пи Ла Планте, менеджеру шахты, Такла Лейк;
Терри Тиги, Такла Лейк.

Литература

1. Lajoie, G. & Bouchard, M. A. (2006) Native involvement in strategic assessment of natural resource development: the example of the Crees living in the Canadian taiga, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24(3), 211–220.
2. MacMillan, H. L., MacMillan, A. B., Offord, D. R., & Dingle, J. L. (1996) Aboriginal health. *Canadian Medical Journal*, 155(11), 1569–1578.
3. West, J. (2005). *Report to the new council of Takla First Nations*. Takla Lake, BC: Takla Lake First Nations Band Office.
4. Декларация ООН о правах коренных народов. Текст на русском языке // Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Кн. 4, М., 2007.

Другие источники

5. Личная переписка с Джей Пи ЛаПланте (JP LaPlante), менеджером шахты, Такла Лейк.
6. Личная переписка с Р. Крайблом.
7. Aboriginals People Survey (1991) http://www.stats.gov.nt.ca/Statinfo/Census/apsurvey91/_apsurvey91.html Accessed July 15, 2007
8. Statistics Canada (2006) <http://www12.statcan.ca/english/Profile1/AP01/Index.cfm?Lang=E> Accessed July 15, 2007.
9. UN Declaration of Indigenous Rights http://www.usask.ca/nativelaw/d_dir.html. Accessed July 27, 2007.

Раздел 4. Рациональное использование окружающей среды и ресурсов дикой природы в районе расселения инувиалуитов

Заключительное соглашение с инувиалуитами (Inuvialuit Final Agreement) — это соглашение об урегулировании земельных притязаний коренных народов, заключенное между инувиалуитами и Правительством Канады и подписанное сторонами в 1984 г. Заклучительное соглашение с инувиалуитами основано на традиционном проживании и хозяйственном использовании земель района Инуит Западного Арктического региона Канады. Данное соглашение было введено в действие и провозглашено имеющим юридическую силу посредством Закона об урегулировании земельных притязаний (инувиалуитов) на территории Западного Арктического региона. Оно имеет преимущественную силу над любым другим нормативным актом, за исключением особых случаев.

В районе расселения инувиалуитов 6 общин: Инувик (Inuvik), откуда я родом, Аклавик (Aklavik) и 4 береговые общины: Сэчс-Харбор (Sachs-Harbour) на острове Бэнкс Айлэнд (Banks Island), Улухактук (Ulukhaktuk) или Холман (Holman) на острове Виктория Айлэнд (Victoria Island) и Туктояктук (Tuktoyaktuk) и Паулатук (Paulatuk) на побережье материка. Я должен заметить, что Инувик и Аклавик тоже находятся на материке, но они расположены на расстоянии 100 миль от Арктического побережья вглубь материка в системе реки Макензи Ривер (Mackenzie River).

Когда инувиалуиты вели переговоры по Заклучительному соглашению, они положили в его основу три основных принципа:

1. Сохранить самобытность культуры и культурных ценностей инувиалуитов в меняющемся обществе Севера.
2. Предоставить инувиалуитам возможность стать равноправными и полноценными участниками экономической и общественной жизни как в Северном регионе, так и в стране в целом.
3. Защитить и сохранить ресурсы Арктики, окружающую среду и биологическую продуктивность.

Для охраны окружающей среды и дикой природы, инувиалуиты, помня о трех основных принципах Заклучительного соглашения с инувиалуитами, создали несколько организаций для обеспечения соблюдения своих интересов:

- шесть Комитетов охотников и трапперов (Hunters and Trappers Committees) — по одному для каждой общины;

- Совет инувиялуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты (The Inuvialuit Game Council) со 100-процентным представительством инувиялуитов и 5 административных структур, объединенных с правительственными органами (Co-management Boards), с 50-процентным представительством инувиялуитов и 50-процентным представительством правительства, в том числе:
 - Консультативный совет по рациональному использованию ресурсов живой природы для Северо-Западных территорий (The Wildlife Management Advisory Council, NWT);
 - Консультативный совет по рациональному использованию ресурсов живой природы для Северного склона Территории Юкон (The Wildlife Management Advisory Council, North Slope), так как район расселения инувиялуитов находится на обеих территориях;
 - Объединенный комитет по рациональной организации рыбного промысла (The Fisheries Joint Management Committee);
 - Комитет экспертизы воздействия на окружающую среду (The Environmental Impact Screening Committee) и
 - Контрольный совет по оценке воздействия на окружающую среду (The Environmental Impact Review Board).

Ниже приводится список целей и задач, стоящих перед вышеупомянутыми организациями.

1. Комитеты охотников и трапперов инувиялуитов должны:

- консультировать Совет инувиялуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, по всем проблемам, возникающим на местах в зонах, находящихся в ведении соответствующего Комитета охотников и трапперов;
- консультировать Совет инувиялуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, относительно требований к средствам существования, связанным с добычей рыбы или животных;
- по необходимости перераспределять нужные для жизнеобеспечения квоты между членами комитетов или членами общины;
- поощрять и содействовать привлечению инувиялуитов к активному участию в исследованиях и охране природы, к рациональному природопользованию, к контролю над соблюдением законов по использованию ресурсов дикой природы в районе расселения инувиялуитов.

2. Совет инувиялуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, должен:

- представлять общие интересы инувиалуитов при решении вопросов использования природных ресурсов;
- назначать из числа инувиалуитов членов для всех объединенных с правительственными органами административных структур, заинтересованных в охране природы в районе расселения инувиалуитов;
- консультировать правительство по всем вопросам, касающимся дикой природы;
- распределять общинные охотничьи и трапперские угодья и распределять квоты среди общин.

В состав Совета инувиалуитов, ведающего вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, входят 6 директоров и председатель; 42 директора из 6 Комитетов охотников и трапперов избирают председателя. Кроме того, каждый Комитет охотников и трапперов назначает своего директора и его заместителя для участия в работе Совета инувиалуитов, ведающего вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, для обеспечения представительства всех общин.

3. Административные структуры, объединенные с правительственными органами.

Консультативные советы по рациональному использованию ресурсов живой природы для Северо-Западных территорий и Северного склона Территории Юкон в районе расселения инувиалуитов и Объединенный комитет по рациональной организации рыбного промысла консультируют соответствующие правительственные структуры и Совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, по всем проблемам, касающимся возобновляемых ресурсов. По мере необходимости они определяют и рекомендуют лимиты использования ресурсов. Они также разрабатывают планы по сохранению и рациональному использованию ресурсов для района расселения инувиалуитов и других территорий.

4. Комитет экспертизы воздействия на окружающую среду проводит экологическую экспертизу всех предлагаемых проектов хозяйственного освоения природных ресурсов в районе расселения инувиалуитов на землях, не находящихся в частной собственности и относимых к ним инувиалуитами, а также на частных землях инувиалуитов. Если Комитет экспертизы воздействия на окружающую среду решает, что предлагаемый проект хозяйственного освоения природных ресурсов может иметь значительное отрицательное воздействие на коренное население, дикую природу или окружающую среду, то он направляет данный проект в Контрольный совет по оценке воздействия на окружающую среду для дальнейшего публичного рассмотрения.

В заключение хотелось бы пояснить, что и как инувиалуиты получили от Заключительного соглашения и практики его применения через данные процессы и Соглашение об урегулировании земельных притязаний. Операционные и процедурные руководящие принципы всех вышеупомянутых организаций предоставили инувиалуитам возможность стать равноправными и полноценными участниками во всех аспектах рационального управления ресурсами. Инувиалуиты, общины и регионы получили возможность активного участия во всех процессах. Кроме того, Заключительное соглашение с инувиалуитами помогло защитить и сохранить ресурсы Арктики, окружающую среду и биологическую продуктивность, равно как и сохранить самобытность культуры и культурных ценностей инувиалуитов.

Заключительное соглашение с инувиалуитами

(Неофициальный перевод) [Извлечение]

Заключительное соглашение между:

Комитетом по оказанию помощи аборигенам (именуемым далее КОПА), представляющим интересы инувиалуитов района поселения инувиалуитов, и Правительством Канады (именуемым далее — «Канада»), представленным Министром по делам индейцев и развитию Северных территорий.

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ ТОТ ФАКТ, ЧТО инувиалуиты заявили о своих правах на ряд районов Северо-Западных территорий и Территории Юкон, основывая свои притязания традиционным проживанием и хозяйственным использованием указанных земель, и стремясь к урегулированию всех спорных вопросов, связанных с их территориальными притязаниями;

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ ТОТ ФАКТ, ЧТО Канада и КОПА вступили в переговоры с целью достижения Заключительного соглашения о предоставлении прав, привилегий и компенсаций на условиях отказа инувиалуитов от притязаний на Северо-Западные территории и Территорию Юкон, как это предусмотрено в заявлении Федерального Правительства от 8 августа 1973 г.;

И ВВИДУ ТОГО, ЧТО существует понимание и достигнута договоренность о том, что данное Соглашение будет представлено для законодательного одобрения Канадским Парламентом, после чего в соответствии с законодательством Канады притязания инувиалуитов теряют силу;

И ВВИДУ ТОГО, ЧТО обе стороны ранее достигли договоренности о принципах, которые должны лечь в основу настоящего Соглашения,

положения которого нашли свое отражение в Соглашении об основных принципах, подписанном 31 октября 1978 г.;

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, ЧТО правительства Северо-Западных территорий и Территории Юкон имели консультации и участвовали в обсуждении вопросов, затрагивающих их интересы и входящих в их юрисдикцию;

И ВВИДУ ТОГО, ЧТО КОПА заявляет, что по завершении процедуры одобрения уполномочен от имени инувиалуитов подписать настоящее Соглашение;

И ВВИДУ ТОГО, ЧТО Канада уполномочила Министра по делам индейцев и развитию Северных территорий подписать настоящее Соглашение;

КОПА И КАНАДА ДОГОВОРИЛИСЬ О НИЖЕСЛЕДУЮЩЕМ:

1. ПРИНЦИПЫ

Основными целями, заявленными инувиалуитами и признанными Канадой при заключении настоящего Соглашения, являются:

а) сохранить самобытность культуры и культурных ценностей инувиалуитов в меняющемся обществе Севера;

б) предоставить инувиалуитам возможность стать равноправными и полноценными участниками экономической и общественной жизни как в Северном регионе, так и в стране в целом;

в) защитить и сохранить ресурсы Арктики, окружающую среду и биологическую продуктивность.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящем документе используются следующие определения:

Арбитражный Совет (Arbitration Board) — означает Совет, созданный в соответствии с параграфом 18(2);

Берег (Bank) — означает отметку обычного или наиболее низкого уровня воды при описании границы;

Канада (Canada) — означает Правительство Канады;

Охрана природы и рациональное природопользование (Conservation) — означает регулирование ресурсов диких животных и уход за местообитаниями диких зверей и птиц с целью поддержания качественных характеристик, включая долговременную оптимальную продуктивность указанных ресурсов и обеспечение мер, направленных на эффективное использование добычи без нанесения ущерба популяции диких животных и произрастанию плодов.

КОПА (COPE) — означает Комитет по оказанию помощи аборигенам — общественный орган, образованный согласно «Статусу общественных организаций Северо-Западных территорий».

Проектировщик (Developer) — означает лицо, правительственный орган или любого другого законного владельца, разрабатывающего или заставляющего разрабатывать какой-либо проект в целом или частично в районе поселения инувиалуитов, и включает любого соисполнителя разработчика или владельца предприятия. Для большей точности — «проектировщик» означает любого разработчика из числа не инувиалуитов.

Хозяйственное освоение природных ресурсов (Development) — означает:

а) любое коммерческое или промышленное начинание или предприятие, включая обеспечение и предоставление транспортных средств для добычи и перевозки невозможных природных ресурсов из района моря Бофорта, — кроме того, отстрел и отлов диких животных в коммерческих целях;

б) любой правительственный проект, предприятие или программу, осуществляемые федеральными, территориальными, провинциальными, муниципальными, местными властями или коронной организацией или фирмой, за исключением правительственных проектов в пределах территории проживания общины, не носящих непосредственного ущерба ресурсам дикой природы за пределами указанной территории и за исключением правительственных проектов по оздоровлению дикой природы.

Исключительное право на использование даров дикой природы (Exclusive Right to Harvest) — означает исключительное право на отстрел и отлов диких животных и сбор иных даров дикой природы, перечисленных в параграфах 12 (24) (b) и (c) и 14 (6) (b), (c) и (d), которое должно быть распространено на все допустимые виды добычи и предусматривать предоставление подобного права и не инувиалуитам.

Рыба (Fish) — включает в себя имеющих панцирь водных животных (черепаха, крабов и т. п. — *Прим. пер.*), ракообразных, морских животных и яйца пернатых обитателей, икру, молодь двухстворчатых моллюсков и рыб, молодь имеющих панцирь водных животных.

Пушнина (Furbearers) — означает все виды промыслового пушного зверя, для отлова которого применяются ловушки или капканы, и (для большей определенности, но без ограничения расширительного толкования) включает в себя бобров (в том числе ондатр и каланов), песцов (включая «белых лисиц»), выдр (в том числе североамериканских выдр), рысей, куниц (в том числе лесных куниц и «рыболовов»), полосатых скунсов, мелких животных из породы куньих (включая горностаев, норок, ласок и им подобных), ондатр, американских красных белок, лис (в том числе рыжих лисиц, гибридных, пеканов и черно-бурых лисиц), росомах, псовых (в том числе волков и так называемых луговых волков — койотов), сурков, зайцев, земляных белок, но исключает семейство медведей (в том числе барибала, или американского черного медведя, и гризли).

Дичь (Game) — означает представителей диких животных, не являющихся рыбами, перелетными непромысловыми птицами и перелетными насекомоядными птицами.

Общая лицензия на охоту (General Hunting Licence) — означает генеральную лицензию в соответствии с «Постановлением об организации территориальной охоты (RONWT) 1974 г.», глава G-I, как установлено далее в позициях 1(a), 1(b), 1(c) и 1(d) и в Календарном плане А указанного Постановления для охватываемых лицензиями охотничьих сезонов 1975–1976, 1976–1977, 1977–1978 гг.

Правительство (Government) — означает Правительство Канады.

Инувиалюиты (Inuvialuit) — означает представителей народностей, известных под общим именем инувиалюитов, инуитов или эскимосов, которые выступают в качестве лиц, получающих доходы с доверительной собственности в соответствии с настоящим Соглашением и в связи с урегулированием их притязаний, обусловленных традиционным использованием земель проживания в районе расселения инувиалюитов, и которые представлены КОПА; в соответствующем контексте могут подразумеваться: «Региональная корпорация инувиалюитов», «Земельная корпорация инувиалюитов», «Корпорация хозяйственного освоения природных ресурсов инувиалюитов», «Инвестиционная корпорация инувиалюитов», корпорации сообщества инувиалюитов и любые другие корпорации или тресты, управляемые инувиалюитами, которые могут быть созданы на основании или в соответствии с настоящим Соглашением.

Община инувиалюитов (Inuvialuit Community) — любое из сообществ ак-лавиков, холманов, инувиков, паулатуков, сэчс-харборов, или тактоуактуков.

Корпорации инувиалюитов (Inuvialuit Corporations) — «Земельная корпорация инувиалюитов», «Корпорация хозяйственного освоения природных ресурсов инувиалюитов», «Инвестиционная корпорация инувиалюитов», корпорации общины инувиалюитов и любые другие корпорации, управляемые инувиалюитами и созданные на основании и в соответствии с настоящим Соглашением.

Земли инувиалюитов (Inuvialuit Lands) — все земли, которые должны отойти инувиалюитам на основании и в соответствии с настоящим Соглашением.

«Урегулирование претензий инувиалюитов на землю» или **«Урегулирование»** (Inuvialuit Land Rights Settlement или Settlement) — процесс, в ходе которого притязания инувиалюитов, обусловленные традиционным использованием и заселением части районов Северо-Западных территорий и Территории Юкон, были урегулированы и который включает Соглашение об основных принципах урегулирования,

настоящее Соглашение, законодательство об урегулировании и все переговоры по вышеуказанным вопросам.

«Инувиалуйт Нуангат» (Inuvialuit Nunangat) — документ, озаглавленный «Предложение к Соглашению об основных принципах с целью достижения урегулирования вопроса предоставления инувиалуйтам прав на земли в регионе Западной Арктики в пределах Северо-Западных территорий и Территории Юкон между Правительством Канады и Комитетом по организации помощи аборигенам (КОПА)» от 13 мая 1977 г.

Район расселения инувиалуйтов (Inuvialuit Settlement Region) — часть Северо-Западных территорий и Территории Юкон, а также прилегающие зоны в районе материковой отмели, показанные в Приложении А и описанные в Приложении А-1.

Инувиалук (Inuvialuk) — отдельный член общины инувиалуйтов.

Перелетные промысловые птицы (Migratory Game Birds), **перелетные насекомоядные птицы** (Migratory Insectivorous Birds) и **перелетные непромысловые птицы** (Migratory Non-game Birds) — значение терминов приводится в разделе 3 «Конвенции об охране перелетных птиц», R.S.C. 1970, гл. М-12 (Migratory Birds Convention Act. R.S.C. 1970, с. М-12).

Министр (Minister) — Министр по делам индейцев и развитию Северных территорий.

Судоходный (Navigable) — в отношении реки, озера или другого водоема, могущих быть использованными для судоходства, в их естественном состоянии и обычном объеме, лодок и других плавсредств, используемых для общественных или коммерческих целей в районе расселения инувиалуйтов.

Преимущественное право на «уборку урожая» (Preferential Right to Harvest) — применительно к инувиалуйтам включает право сбора даров природы, используемых как средство к существованию, и, чтобы быть закрепленным за какой-то зоной, в первую очередь предполагает обеспечение сохранения количества даров природы, достаточного для удовлетворения потребностей инувиалуйтов в дарах природы как средствах существования, и лишь затем — права использования в других целях в районах, где инувиалуйты пользуются правом сбора даров природы.

Контрольный совет (Review Board) — Совет по оценке воздействия на окружающую среду, созданный в соответствии с положениями параграфа 11(18).

«Комитет экспертизы» (Screen Committee) — означает «Комитет экспертизы воздействия на окружающую среду», учрежденный в соответствии с подпунктом 11(3).

Законодательство об урегулировании (Settlement Legislation) — означает совокупность законов, которые должны быть переданы на рассмотрение Парламента Канады, одобряющих, приводящих в дейст-

вие и объявляющих о придании законной силы условиям настоящего Соглашения.

«Береговая линия» (Shoreline) — означает среднюю или обычную отметку линии уровня полной воды при описании границы.

«Использование с целью традиционного жизнеобеспечения» (Subsistence Usage) — означает:

а) применительно ко всем диким животным, за исключением перелетных промысловых птиц, перелетных непромысловых птиц и перелетных насекомоядных птиц, которые подпадают под действие международных конвенций, — использование диких животных инувиалуитами для личного употребления в качестве продуктов питания, для пошива одежды или в качестве предметов торговли и бартерного обмена, или могущих в соответствии с разделом 12 быть предметами торговли между инувиалуитами, а также предметами торговли, бартерных сделок и торговых операций с любым лицом, обеспечивающим реализацию несъедобных побочных продуктов дикой природы, что идентично сбору даров природы инувиалуитами для личного пользования;

б) применительно к перелетным промысловым птицам, перелетным непромысловым птицам и перелетным насекомоядным птицам, подпадающим под действие «Конвенции об охране перелетных птиц», означает отлов и отстрел таких птиц инувиалуитами для личного употребления в качестве пищи и изготовления одежды, что также предполагает добычу птицы с целью торговых и бартерных сделок среди инувиалуитов, а также бартерных сделок и продажи любому лицу несъедобных продуктов, получаемых при разделке птиц, в объемах, разрешенных нормативными актами, действующими в соответствии с «Конвенцией об охране перелетных птиц».

«Западный Арктический регион» (Western Arctic Region) — обозначает часть района расселения инувиалуитов, за исключением Территории Юкон.

«Дикие животные» (Wildlife) — все представители фауны в целом состоянии, кроме северного оленя.

3. СОГЛАШЕНИЕ И ЕГО УТВЕРЖДЕНИЕ НА ОСНОВЕ СООТВЕТСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

3(1). Канада будет рекомендовать Парламенту, чтобы настоящее Соглашение было одобрено, введено в действие и провозглашено имеющим юридическую силу на основе соответствующего законодательства.

3(2). Для большей определенности договаривающиеся стороны выразили, чтобы настоящее Соглашение явилось бы Соглашением об урегулировании земельных притязаний в соответствии со знанием параграфа 35(3) «Конституционного Акта» 1982 г.

3(3). В соответствии с Законодательством об урегулировании, утверждающим, вводящим в действие и придающим юридическую силу настоящему Соглашению, в случае возникновения разногласий или противоречий между настоящим Законодательством или настоящим Соглашением, с одной стороны, и положениями любого другого федерального, территориального, провинциального или муниципального законодательного акта или каким-то подзаконным актом или административным положением, с другой стороны, настоящее Законодательство об урегулировании или настоящее Соглашение должны будут иметь преимущественную силу в разрешении противоречивых, спорных вопросов.

3(4). В соответствии с Законодательством об урегулировании и принимая во внимание права и привилегии в пользу инувиалуитов, сформулированные в настоящем Соглашении, инувиалуиты откажутся, уступят и передадут все свои притязания аборигенов, права, титулы и интересы, какими бы они ни были, на и в отношении Северо-Западных территорий, Территории Юкон, а также прилегающих зон в районе материковой отмели, не являющихся частью Северо-Западных территорий или Территории Юкон, находящихся под суверенитетом или юрисдикцией Канады.

3(5). Законодательство об урегулировании, утверждающее, вводящее в действие и провозглашающее юридическую силу настоящего Соглашения, аннулирует все притязания аборигенов, права, титулы и интересы, какими бы они не были, на и в отношении Северо-Западных территорий и Территории Окон, а также прилегающих зон в районе материковой отмели, не являющихся частью Северо-Западных территорий и Территории Юкон, находящихся под суверенитетом или юрисдикцией Канады.

3(6). Ничто в настоящем Соглашении или Законодательстве об урегулировании не ущемит прав инувиалуитов как коренных жителей Канады на самобытность, равно как и не ущемит их возможностей участвовать в выработке или пользоваться преимуществами всех возможных в будущем конституционных прав, которые могут быть предоставлены коренным народам и могли бы быть распространены и на инувиалуитов.

3(7). Урегулирование земельных притязаний инувиалуитов исключает нанесение ущерба:

- а) исконным правам аборигенов любой другой народности, основывающимся на традиционном использовании и владении землей;
- б) их переговорам по вопросам урегулирования земельных притязаний и всего, что с этим связано,

3(8). Любые права и преимущества, действующие в районе расселения инувиалуитов в отношении других коренных народностей на основе традиционного использования и владения землей в соответствии

с проводимой Канадой политикой, принципы которой изложены в документе от 1981 г. «Политика урегулирования земельных притязаний», не ущемят каких бы то ни было прав инувиалуитов, которые они получают от урегулирования.

3(9). Ничто в данном Соглашении не предоставляет Канаде или инувиалуитам права требовать от других представителей коренного населения доказательств их традиционного проживания и хозяйственного использования земель в границах района расселения инувиалуитов.

3(10). Инувиалуиты время от времени могут вступать в соглашения (такие, например, как указано в Приложении S) с организациями расположенных поблизости родственных групп населения, имеющие целью урегулирование совпадающих или частично совпадающих интересов или распределение прав, привилегий и преимуществ. Подобные договоренности могут время от времени дополняться с согласия подписавших их сторон. Приведенное в Приложении S соглашение носит информативный характер и не должно рассматриваться как составная и неотъемлемая часть настоящего Соглашения.

3(11). Законодательство об урегулировании предусматривает ареальное признание, гарантирование и реализацию Канадой прав, привилегий и преимуществ инувиалуитов, перечисленных в настоящем Соглашении, принимая во внимание отказ, уступки, передачу притязаний и другие условия, приведенные в подразделе (4).

3(12). Являющиеся субъектами данного Соглашения и Законодательства об урегулировании правительства Северо-Западных территорий и Территории Юкон будут и далее осуществлять юрисдикцию над промыслом диких животных и принимать регулирующие промысел законы, которые ни в коем случае не вступят в противоречие с настоящим Соглашением и Законодательством об урегулировании.

3(13). По согласованию с Канадой и инувиалуитами условия настоящего Соглашения могут быть исправлены с подачи Региональной корпорации инувиалуитов.

3(14). В качестве контрольной власти, надзирающей за исполнением инувиалуитами любого исправленного соглашения или документа, Канада будет полагаться на подтверждение извлечения из резолюций Совета директоров Региональной корпорации инувиалуитов, поддержанные резолюцией держателей акций и направленные на удовлетворение требований, изложенных в подпункте (15).

3(15). Резолюция держателей акций, одобряющая согласие Региональной корпорации инувиалуитов на внесение поправок в данное Соглашение, должна быть поддержана большинством держателей акций, представляющих не менее 50 % инувиалуитов, которые постоянно проживают в оговоренных поселениях.

3(16). В случаях, когда любое изменение данного Соглашения требует законотворчества, Канада выражает согласие предпринимать все необходимые действия для уточнения и корректировки законодательных актов.

3(17). В тех случаях, когда любое изменение настоящего Соглашения имеет отношение к правительствам Северо-Западных территорий и Территории Юкон, Канаде следует предварительно консультироваться с указанными правительствами и только после этого соглашаться на внесение предложенных изменений.

4. ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И ПРОГРАММЫ

4(1). Ничто в настоящем Соглашении не будет наносить ущерб инувиалуитам, ущемлять их права граждан Канады или лишать их других прав и преимуществ, обусловленных введением в действие дополнительных законодательных актов.

4(2). Существующие и новые программы, финансируемые правительством, и общие обязательства Канады должны продолжаться в отношении инувиалуитов на той же основе, что и для других инуитов Канады, подпадающих время от времени под действие критериев, которыми определяется применение подобной программы.

4(3). Канада признает, что в случае реорганизации общественных институтов исполнительной власти Западного Арктического региона отношение к инувиалуитам не должно быть менее благоприятным, чем к любым другим группам коренного населения, с точки зрения возможностей местных органов власти и предоставленной им реальной власти.

5. ПРАВО НА ВНЕСЕНИЕ В СПИСКИ И БЫТЬ ИЗБРАННЫМ

5(1). Инувиалуиты лучше всех способны определить, кому из них в соответствии с принципами урегулирования претензий инувиалуитов на землю должно быть предоставлено право быть избранным в качестве лица, обладающего возможностью извлекать экономическую выгоду при реализации настоящего Соглашения (т.е. бенефициария), но следовало бы также иметь объективные критерии, определяющие возможность внесения в списки и избрание любого индивида в качестве бенефициария.

5(2). Кандидат может рассматриваться достойным внесения в списки бенефициариев, если на момент утверждения Законодательства об урегулировании он являлся гражданином Канады, проживающим в этой стране, а кроме того:

- а) включен в официальный список избирателей, составленный с целью проведения референдума относительно утверждения данного Соглашения;

- b) является инувиялуитом по происхождению или в силу обычаев или традиций, которых он придерживается, его можно отнести к инувиялуитам, или же он принят в общину инувиялуитов.
- c) предоставляет вполне достаточные для регистрирующих избирателей властей данные относительно того, что в соответствии с подпунктом (4) он имеет не менее одной четверти инувиялистской крови:
 - i) родился в регионе поселения инувиялуитов или инувиков;
 - ii) постоянно проживал в регионе поселения инувиялуитов или инувиков не менее 10 лет в общей сложности;
 - iii) до достижения десятилетнего возраста обычно проживал в регионе поселения инувиялуитов или инувиков;
- d) является приемным сыном лица, характеризующегося наличием признаков согласно подпунктам (a) — (c), что оформлено по законам любого органа власти или по обычаям инувиялуитов.

5(3). Лицо, которое может быть внесено в списки, должно иметь канадское гражданство или являться потомком канадского гражданина по прямой линии, что время от времени проверяется соответствующей общинной корпорацией, — или же условие представления к внесению в списки определяется наличием признаков, перечисленных в параграфах (2)(a) —(d).

5(4). Регистрирующая списки избирателей комиссия состоит из двух представителей КОПА и одного представителя Канады и должна нести ответственность за процесс внесения избирателей в списки в соответствии с требованиями и стандартами, которые устанавливаются властями. Комиссия должна также подготовить и опубликовать официальные списки избирателей в течение трех месяцев после вступления в силу Законодательства об урегулировании.

5(5). Избирательная комиссия должна образовываться в каждой общине инувиялуитов, чтобы подготавливать списки избирателей в соответствии с критериями включения в списки, после чего официальные списки передаются в вышестоящую избирательную комиссию с приложением всех необходимых информационных документов, подтверждающих права отдельных лиц числиться инувиялуитами.

5(6). Право кандидата быть избранным в качестве бенефициария, то есть лица, получающего экономическую выгоду от владения природными ресурсами, будет окончательно определено инувиялуитами.

5(7). Любое лицо, получившее отказ в регистрации в качестве бенефициария, может обжаловать это решение в Арбитражном суде в соответствии с главой 18.

5(8). Все расходы, связанные с первоначальной регистрацией бенефициариев, будут оплачены Канадой.

5(9). Лица коренных национальностей могут вноситься в список только одного поселения, к которому они будут причислены в соответствии с урегулированием притязаний на земли канадских территорий. Лица, которым предоставлено право регистрации в списках сразу нескольких поселений, должны выбрать только одно поселение, где и получают окончательную регистрацию в качестве бенефициария. Лица, получившие право регистрироваться по своему выбору в списке одного из поселений, в течение 10 лет с момента внесения в список могут отказаться от регистрации и зарегистрироваться в другом поселении инувиалуитов, где подобная регистрация возможна вследствие выполнения необходимых условий. После подачи снимающимся с регистрации лицом письменного заявления или после получения подтверждения от избирательной комиссии другого поселения о желании указанного лица зарегистрироваться в их местности его регистрация в списке прежнего поселения прекращается.

5(10). Таким образом, инувиалуиты предлагают регистрировать в поселениях инувиалуитов любых представителей коренного населения из числа аборигенов, непосредственно обитающих в регионе расселения инувиалуитов, которые во время приведения в действие настоящего соглашения в любом случае не могут пройти регистрацию, но проживают поблизости от какого-либо поселения инувиалуитов и имеют супруга, являющегося законным кандидатом на внесение в списки избирателей.

5(11). Положение, указанное в подпункте (10), может действовать в течение 10 лет после даты вступления в силу настоящего Соглашения.

5(12). В соответствии с параграфом (2)(d) положение, указанное в подпункте (10), не распространяется на других родственников (кроме супругов) в отношении лиц других народностей, что будет в силе в настоящее время и в последующем.

6. ОБЩИЕ СТРУКТУРЫ

6(1). Представленные ниже структуры будут ответственны за управление процессами получения и распределения компенсаций и преимуществ, получаемых инувиалуитами в соответствии с настоящим Соглашением:

- а) *Региональная корпорация инувиалуитов (РКИ)* — корпорация без акционерного капитала, образованная для получения на начальном этапе земель для поселений и денежных компенсаций для передачи: в отношении земель — Земельной корпорации инувиалуитов, а в отношении финансовых средств — Инувиалуитской корпорации развития и Инвестиционной корпорации инувиалуитов; кроме того, РКИ создана для административного управления землями инувиалуитов через свое отделение — Администрацию земель инувиалуитов — и принятие на себя обязаннос-

тей администрирования, контроля и управления землями, а также сосредоточение 100 % ассигнований по линии указанных трех корпораций: развития, инвестирования и земельной, созданных по основным направлениям деятельности;

- б) каждая община имеет собственную *Общинную корпорацию инувиалуитов*, не имеющую акционерного капитала, чтобы сообщать контролировать деятельность РКИ;
- в) *Земельная корпорация инувиалуитов (ЗКИ)* — корпорация, призванная осуществлять права собственника на землю.
- д) *Инувиалуитская корпорация развития (ИКР)* — корпорация, призванная получать часть финансовой помощи и вести коммерческую деятельность непосредственно или косвенно через держателей акций, а также посредством участия в коммерческих предприятиях и прочих деловых начинаниях.
- е) *Инвестиционная корпорация инувиалуитов (ИКИ)* — корпорация, предназначенная для получения части финансовой помощи в виде компенсаций и инвестирования денежных средств в ценные бумаги любого вида.
- ф) *Трастовая корпорация инувиалуитов (ТКИ)* — владеет 100 % неассигнуемых привилегированных акций корпораций ЗКИ, ИКР и ИКИ, из которых получателям доходов от капиталовложений могли бы быть РКИ и могущие быть выбранными получатели экономической выгоды от владения природными ресурсами земель инувиалуитов, владеющие трастовыми сертификатами.

6(2). В соответствии с подпунктом (1) внутренние структуры, возможности и ответственность отдельных корпораций, описанных в данном разделе, должны определяться самими инувиалуитами.

6(3). Относящиеся к бессрочному владению правила не применяются для Трастовой корпорации инувиалуитов.

6(4). Следующие принципы должны применяться в отношении структур, описанных в подразделе (1):

- а) инувиалуиты, прошедшие регистрацию при урегулировании притязаний на владение землей, должны на равных основаниях обладать паем, получаемым вследствие предоставления различным корпорациям инувиалуитов экономических выгод и распределяемым через ТКИ; следовательно, каждый зарегистрированный инувиалуит должен получить в свете параграфа (d) право владеть одинаковой долей траста, которая не может быть переведена обратно в ТКИ. Любые преимущества и экономические выгоды, получаемые вследствие хозяйственного освоения отдельных земель и распределяемые через ТКИ, должны распределяться между зарегистрированными инувиалуитами поровну, но каждая

общинная корпорация инувиалуитов (ОКИ) должна сохранять возможность управления любой деятельностью в сфере развития региона, утвержденной Земельной администрацией инувиалуитов (ЗАИ) или Региональной корпорацией инувиалуитов (РКИ), где речь может вестись о совокупности земель, принадлежащих общине в соответствии с параграфом 7(1)(а).

- b) органы власти различных уровней (федеральные, территориальные, провинции или муниципальные) не должны взимать никакие налоги с проводящихся время от времени операций с участием акций или долевым участием корпораций инувиалуитов или с получаемых любым нувиалуитом сумм, если этот инувиалуит прошел регистрацию в соответствии с настоящим Соглашением, независимо от того, получают ли денежные средства непосредственно от любой корпорации инувиалуитов или через доверенное лицо.
- c) контроль над корпорациями инувиалуитов должен возлагаться на получателей экономических выгод через Региональную корпорацию инувиалуитов и общинные корпорации. Контроль над каждой общинной корпорацией инувиалуитов должен возлагаться на постоянного представителя инувиалуитов в данной общине.
- d) инувиалуит, внесенный в списки избирателей согласно разделу (5), по достижению 18-летнего возраста получает право на самостоятельное извлечение экономической выгоды в виде доли траста, равной доле, получаемой любыми другими зарегистрированными инувиалуитами.

6(5). Денежная компенсация, получаемая РКИ по поручению инувиалуитов в соответствии с подпунктом 15(2), будет при передаче в Инувиалуитскую корпорацию развития и Инвестиционную корпорацию инувиалуитов подобного класса или классов акций согласно «Акту о подоходном налоге»; база индекса восстановительной стоимости для акций РКИ должна быть равна этому выплаченному капиталу.

6(6). Инвестиционная корпорация инувиалуитов, Инувиалуитская корпорация развития и Земельная корпорация инувиалуитов должны считаться частными корпорациями, управляемыми Канадой согласно параграфу 125(6)(а) «Акта о подоходном налоге» Канады.

7. ИНУВИАЛУИТЫ И ОБЩИННЫЕ ЗЕМЛИ

Краткое изложение процедуры одобрения доступа к земле Инувиалуитской земельной администрации

Типы земельной собственности

Инувиалуитам принадлежит 35 000 кв. миль (около 91 000 кв. км) земель в Западно-Арктическом регионе Канады. Земли эти подразделяются на два типа.

а) 5000 кв. миль (около 13 000 кв. км) из них принадлежит инувиалутам на правах собственности как на земельную поверхность, так и на все залегающие под ней горные породы, подземные воды, нефть, газ, уголь и минералы.

Земли эти располагаются семью блоками. Каждый из них — площадь в 700 кв. миль (около 1800 кв. км) расположен рядом или же в окрестностях каждого из шести поселков. Отдельный же блок площадью 800 кв. миль (около 2000 кв. км) находится на Кейп Батерст.

Названные земли известны как земли 7(1)(а), поскольку именно так обозначен касающийся их пункт Инувиалутского окончательного соглашения.

б) Что касается остальных 30 000 кв. миль (около 78 000 кв. км) земли, то инувиалуты владеют правами на ее поверхность и на содержащиеся в ее недрах горные породы и подземные воды, а также различные материалы, включая камень, песок, гравий, глину, грунт, торф и т. д. Однако владельцем прав на содержащиеся в этих землях нефть, газ, уголь и минералы является Канадское правительство.

Эти земли известны как земли 7(1)(б).

Инувиалутская земельная администрация

Инувиалутская земельная администрация (ИЗА) занимается ведением всех дел, связанных с принадлежащими инувиалутам землями. ИЗА находится в своем главном офисе в Туктояткуке. Она возглавляется администратором.

Комиссия инувиалутской земельной администрации

Все важные решения относительно инувиалутских земель принимаются Комиссией инувиалутской земельной администрации (КИЗА). Она назначается Инувиалутской региональной корпорацией (ИРК), принадлежащей всем инувиалутам.

Доступ к инувиалутским землям

Земля инувиалутов — это их частная земля. Это значит, что инувиалуты являются субъектами такой же защиты и обладателями таких же привилегий, как и любые другие владельцы частной земли в Канаде.

Доступ к инувиалутским землям регулируется правилами и процедурами Инувиалутской земельной администрации и Инувиалутского окончательного соглашения.

Существует три типа доступа к земельным владениям:

- доступ, не требующий предварительного уведомления;
- доступ, не требующий предварительного одобрения;
- доступ, требующий предварительных уведомления и одобрения.

Доступ без предварительного уведомления

Публика в целом имеет право доступа на инувиалуитскую землю в следующих случаях:

- в случаях чрезвычайных обстоятельств;
- при необходимости пересечь инувиалуитскую землю для осуществления прав на прилегающие к ней земли;
- с целью отдыха, временного и индивидуального по своему характеру, такого как туризм или семейный, типа кратковременного, привал на открытом воздухе.

Однако никто при этом не имеет права причинить вред этим землям или же нарушить инувиалуитские правила их использования.

Доступ без предварительного одобрения

Правительственные служащие и агенты имеют полное право доступа во всех случаях, связанных с необходимостью осуществления их программ и обеспечения соблюдения законов. К примеру, правительственное агентство, ответственное за контроль над окружающей средой, имеет право доступа на инувиалуитские земли без предварительного на то одобрения для выполнения своих обязанностей.

Аналогичное право доступа без предварительного одобрения для претворения в жизнь законов имеет и полиция.

Право доступа с целью тушения огня имеет Пожарный департамент.

Право доступа в военных целях имеет Министерство обороны.

Там, где это возможно, Правительство уведомляет об этом предварительно. Во всех случаях оно несет полную ответственность за любой ущерб, причиненный в результате подобных действий инувиалуитским землям.

Доступ с предварительным уведомлением и одобрением

Все остальные виды доступа к инувиалуитским землям 7(1)(а) и 7(1)(б) отдельных лиц, компаний или же агентств требуют предварительного уведомления и одобрения инувиалуитами по линии ИЗА или КИЗА.

Такие виды доступа могут включать в себя, к примеру:

- продолжительные или же многлюдные стоянки под открытым небом;
- пастьбу северных оленей;
- геофизическую съемку, разведочное бурение или же добычу нефти и газа;
- строительство и эксплуатацию коттеджей, домов, отелей;
- строительство общественных дорог или других общественных сооружений.

Типы процесса одобрения доступа

Тип процесса одобрения доступа на инувиалуитские земли зависит от степени важности последнего. Существуют три типа процессов одобрения:

- а) одобрение администратором ИЗА — для доступов, не имеющих особой важности;
- б) одобрение КИЗА — для доступов значительной важности;
- в) одобрение КИЗА совместно с близлежащей поселковой общиной — для доступов, представляющих особую важность.

Типы прав, которые могут быть выданы Инувиалутской земельной администрацией

Большинство выдаваемых ею прав распространяется на земли 7(1)(а) и 7(1)(б). Однако некоторые могут быть выданы только на земли 7 (1)(а).

В настоящее время инувиалутскими правилами предусмотрены следующие типы возможных прав:

1. Права, которые могут быть одобрены Администратором

Лицензия на пользование землей — для некоммерческого доступа к инувиалутским землям. Она может быть выдана на один год и относится к случаям доступа, связанным с:

- спортивным рыболовством;
- продолжительной загородной активностью, относящейся к школьным лагерям или же спортивным клубам;
- научным исследованием;
- изысканием;
- другими видами связанной с ограничениями некоммерческой деятельности.

Жилая аренда — дает ее держателю исключительное право на аренду земли с целью проживания на ней в доме, коттедже или же хижине. Право на жилую аренду может быть выдано сроком на 40 лет. Максимально разрешенный размер земельного участка не может превышать при этом 4 га (0,04 кв. км). Все инувиалуты имеют автоматическое право владения на инувиалутских землях тремя жилыми арендами.

2. Права, которые могут быть одобрены КИЗА

Разрешение на пользование землей — дает его держателю право ведения на ней коммерческих операций, таких как бурение нефтяных скважин, а также предоставляет право временного пребывания на этой земле сроком до двух лет. Однако разрешение не дает держателю исключительных прав на ее владение. Это значит, что на той же земельной площади могут проводиться одновременно и другие виды деятельности, такие, например, как охота. Максимально допускаемый размер арендуемого участка не может превышать 10 га (0,1 кв. км).

Аренда участка для скважины — разрешает арендатору эксплуатировать расположенную на нем нефтяную или газовую скважину. Аренда предоставляется сроком на 30 лет. Площадь арендуемого участка не может превышать 6 га (0,06 кв. км).

Общественная аренда — выдается Правительству или поселку с целью позволить строительство на инувиялутитской земле общественных зданий или других сооружений, таких как школы, больницы, аэропорты и т. д. Срок аренды может составлять 50 лет, а площадь земельного участка — 60 га (0,6 кв. км).

Лицензия на разработку карьеров — позволяет ее держателю использовать песок, гравий, строительный камень, торф или же любые другие строительные материалы, расположенные на поверхности инувиялутитских земель. Лицензия дается сроком на один год и ограничивается площадью 10 гектаров (0,1 кв. км). Право это не является исключительным. Это означает, что различные частные лица или же компании могут использовать материалы этого же карьера.

Временное право проезда — позволяет строительной или же нефтяной компании построить временную дорогу к месту строительства. Обычно им пользуются зимой нефтяные компании для прокладки ледовых дорог к буровым. Право это может быть выдано сроком на два года.

3. Права, которые должны быть одобрены КИЗА совместно с поселковой общиной

Коммерческая аренда — дает ее держателю право исключительной аренды площади, предназначенной для выполнения таких коммерческих операций, как строительство и эксплуатация нефтерезервуарных парков, нефтеочистительных сооружений, газоперерабатывающих заводов, шахт, промышленных установок, а также любых других сооружений, предназначенных для коммерческих целей, как, например, административных зданий. Площадь коммерческой аренды не должна превышать 60 га (0,6 кв. км). Дается она сроком на 30 лет.

Право выпаса — дает держателю право на действия, связанные с выпасом северных оленей. Разрешение это предоставляется на пять лет. В принципе, относится оно ко всем инувиялутитским землям, где в настоящее время имеется только одно оленье пастбище — в районе Туктояктука.

Общественное право проезда — позволяет Правительству или же поселку строительство общественных дорог, железных дорог или же линий электропередач на инувиялутитских землях. Оно выдается сроком на 50 лет. При этом типичная ширина земельного участка составляет 40 метров.

Постоянное право проезда — разрешает частным предприятиям право проезда к частным дорогам, трубопроводам, частным железным дорогам, предназначенным для горных разработок и т. д. Право выдается сроком на 30 лет.

Концессия на разработку карьеров — наделяет ее держателя исключительным правом на источники песка, гравия или же других стро-

ительных материалов на поверхности. А также — правом на их карьерную разработку и продажу. Владелец концессии должен платить роялти за выработку этих материалов. Концессия выдается на земельные участки площадью 10 га (0.1 кв. км) сроком на 10 лет.

4. Права, которые должны быть одобрены КИЗА совместно с поселковой общиной и могут быть выданы только на земли 7 (1)(а)

Рекогносцировочное разрешение — предоставляет нефтяной или горнорудной компании на инувиялуитских землях исключительное право проведения поисково-разведочных работ месторождений нефти и других полезных ископаемых. Это право используется обычно для проведения геофизических изысканий или же разведочного поиска полезных ископаемых. На основании этого права компания не может вести бурения скважин или же проходку шахтных стволов, как не может добывать нефть и газ. Право это дает разрешение лишь на ведение разведочных операций на больших участках земной поверхности с целью определения перспективных мест для более глубокой разведки. Разрешение может распространяться на площади до 10 000 кв. км и даваться сроком на два года.

Концессия — дает держателю исключительное право ведения разведки нефти, газа, угля и минералов на инувиялуитских землях 7(1)(а). Существуют концессии на нефть и газ, концессии на уголь и концессии на минералы.

Концессии могут быть сроком на 30 лет, могут быть «блочными». Последнее означает, что они распространяются на прилегающую к поселку площадь в 700 кв. миль (1800 кв. км). Держатель концессии должен платить инувиялуитам роялти. В настоящее время инувиялуитами выданы две такие концессии: одна на Туктояктукский блок, а другая — на Инувикский (Краткое описание этих концессий дается отдельно).

Пролонгация

По завершении упомянутых выше сроков: 2, 10, 30 или же 50 лет — действие всех прав может быть продлено на базе условий и положений, изложенных в этих правилах, или же в соответствии с договоренностью, достигнутой за это время.

Платежи

Существует несколько видов платежей, которые должны быть сделаны держателями прав.

Плата за поданное заявление

Вместе с заявлением администратору на получение прав податель его должен уплатить плату за подачу заявления.

Административные выплаты за доступ

С получением права держатель его должен выплачивать административные выплаты за доступ. Это ежегодные платежи, базирующиеся на различных расчетах. Иногда они основаны на плате за гектар или же квадратный километр.

Инспекционные взносы

С целью полного выполнения держателями прав всех их условий и положений инспекторами Инувиалуитской земельной администрации периодически проводится проверка их операций. Инспекционная плата за это взимается ВЗА с держателей прав.

Целью выплат за поданное заявление, административных выплат за доступ и инспекционных взносов является покрытие расходов администраций ИЗА и КИЗА.

В данный момент указанных выше денежных сборов вполне достаточно для покрытия операционных расходов ИЗА и КИЗА. Это значит, что инувиалуитам не приходится нести бремя расходов по управлению собственными землями. Затраты эти осуществляются за счет компаний и частных лиц, владеющих правами на инувиалуитские земли. В случае их недостаточности для покрытия расходов ИЗА и КИЗА, Инувиалуитская региональная корпорация может увеличить сумму взносов.

Выплаты на восстановление земли. Держатели прав должны платить за восстановление земли. Цель этих выплат — создание у КИЗА достаточного материального фонда, необходимого для наиболее полного возвращения арендуемой земли в ее исходное состояние по окончании всех операций. Это означает, что по окончании, к примеру, операций, связанных с разработкой карьера, КИЗА должна будет располагать достаточными средствами не только для удаления оттуда использованного оборудования, но и для восстановления самой земли.

Компенсационные выплаты на живую природу

Держатели определенных прав должны платить компенсационные выплаты в Фонд живой природы. Они поступают в специальный фонд, хранящийся на банковском счету. Держатели этих прав непосредственно ответственны за выплаты, связанные с любым ущербом, причиненным охотникам, рыбакам и трапперам, а также их землям. В связи с тем, что нередко очень трудно установить виновника этого ущерба, охотники, рыбаки или же трапперы получают компенсацию из компенсационного фонда живой природы.

Залоговый депозит

Держатели определенных прав должны вносить залоговый депозит, денежную сумму, которая будет храниться на отдельном банковском счету с целью обеспечения гарантии полного выполнения держателем разрешения всех своих обязательств. В случае их невыполнения ину-

виалуиты имеют полное право использовать залоговый депозит, а держатель его вместе с ним может потерять и свое право.

Арендная плата за владение землей

Держатели разрешения на пользование землей, жилой аренды, коммерческой аренды, аренды участков для скважин, общественной аренды, общественного или же постоянного права проезда должны платить ежегодную арендную плату за владение землей. Она представляет собой сумму арендной платы, вносимой с целью уплаты стоимости арендуемой земли. Сумма эта устанавливается исходя из размера площади земной поверхности, включенной в право пользования.

Арендная плата за использование земли

Держатели разрешения на пользование землей, на право выпаса и временного права проезда должны платить арендную плату за использование земли. Это сумма арендной платы за стоимость арендуемой земли.

Роялти, арендные выплаты за владение землей и за ее использование выплачиваются Инувиалуитской земельной корпорации (ИЗК). Они являются доходом, принадлежащим всем инувиалуитам. ИЗК может использовать его для инвестиций или же для распределения дивидендов между отдельными инувиалуитами.

Процесс ходатайства

Все ходатайства о доступе к земле должны быть официально оформлены в виде соответствующих заявлений на имя администратора Инувиалуитской земельной администрации. После получения заявлений с просьбой предоставить лицензию на пользование землей или же жилую аренду Администратор может разрешить это без одобрения КИЗА.

Для ходатайства по поводу всех остальных прав администратор, до того как их рассмотрит КИЗА, должен придерживаться нижеследующего порядка.

Извещение. С целью оповещения всех инувиалуитов и инувиалуитских деловых кругов о возможной новой операции на инувиалуитских землях администратор делает официальное объявление о полученном ходатайстве. Подобные объявления могут быть сделаны только в 22-й день января, февраля, марта, апреля, мая, июля, августа, октября, ноября и декабря. Делается это с целью обеспечения планомерного рассмотрения всех ходатайств. Подобный порядок позволяет также рассматривать различные ходатайства на одном и том же заседании.

Комитет уполномоченных. Для рассмотрения ходатайств о предоставлении значительных прав, таких как права на концессию или же коммерческую аренду, Инувиалуитская региональная корпорация (ИРК) назначает специальный Комитет уполномоченных. В его задачу входят

переговоры по поводу условий и положений рассматриваемого права. Типичными предметами обсуждения являются такие вопросы, как:

- а) выплаты инувиалутитам роялти и обязательства компаний, связанные с разведочными и эксплуатационными работами (только в случаях, касающихся концессий на нефть и газ, уголь и минералы, а также разработки карьеров);
- б) финансовое участие в предприятии инувиалутитов;
- в) рабочие и деловые возможности как для отдельных инувиалутитов, так и для инувиалутитских корпораций;
- г) подготовительная и образовательная программы для инувиалутитов;
- д) компенсационные выплаты в Фонд живой природы, предназначенные для охотников, трапперов и рыболовов за причиненный в результате коммерческой деятельности ущерб, в результате которого они могут лишиться своих доходов;
- е) восстановление природы и смягчение негативного воздействия на нее, означающее мероприятия, которые обязан предпринять по завершении коммерческой деятельности держатель прав для доведения до возможного минимума отрицательного влияния на окружающую среду, а также максимально возможного устранения воздействия на нее всех негативных факторов. Иными словами, это означает наилучшее восстановление места деятельности в окружающей его природной среде до его первоначального состояния.

С учетом указанных выше пунктов (а – е) выработанное соглашение называется Соглашением об участии или же Соглашением о доступе. Компании или агентства, предпочитающие иметь постоянный доступ к инувиалутитским землям, могут также заключить Соглашение о кооперации. Такое Соглашение могло бы выработать условия и положения, касающиеся широких и разнообразных совместных действий. Подобное Соглашение о кооперации распространяется на все виды доступа, которые могли бы пожелать компания и агентство. Как следствие этого одним простым Соглашением о кооперации может быть предоставлен одновременно целый ряд различных прав, таких, например, как сразу несколько прав на пользование землей и прав на одну или более коммерческих аренд.

Главным преимуществом Соглашения о кооперации является то обстоятельство, что оно устраняет необходимость в проведении переговоров по каждому виду предполагаемой деятельности на инувиалутитских землях. Скажем, вместо переговоров о Соглашении об участии для каждой разведочной или же эксплуатационной скважины нефтяная компания могла бы заключить Соглашение о кооперации относительно всех скважин, которые она собирается пробурить на инувиалутитских землях

в течение следующих трех лет (краткое изложение содержания подобного Соглашения о кооперации дается отдельно).

Процедура по общей оценке. Администратором проводится процедура по общей оценке. В нее входит установление контактов с теми инувиалутитами, интересы которых намечаемые операции могут затронуть в первую очередь.

Администратор может также осмотреть место предполагаемой операции для того, чтобы установить, не требует ли она каких-либо особых условий и положений в Соглашении относительно окружающей среды или каких-либо других вопросов.

До передачи полученного ходатайства в КИЗА администратор может потребовать предоставления ему большей информации относительно содержащегося в нем предложения или же самой компании-ходатая.

Администратор может начать процесс одобрения доступа сразу же по завершении следующих предварительных шагов:

- наличия всей необходимой для рассмотрения информации;
- подготовки Комитетом уполномоченных «Соглашения договаривающихся сторон» об условиях и положениях, гарантирующих получение прав;
- проведения переговоров об участии, о доступе или соглашении о кооперации.

Процесс одобрения

КИЗА собирается на свои заседания во вторую неделю месяца, следующего за одной из упомянутых выше дат объявления. Заседания проводятся обычно в течение нескольких дней. КИЗА рассматривает на них все готовые к рассмотрению предложения.

Общая процедура проходит обычно следующие пять фаз:

Фаза 1. Публика имеет право посещать заседания КИЗА. Она является на них со своими комментариями и проблемами, связанными с рассматриваемыми предложениями. Обычно на этих заседаниях присутствуют отдельные инувиалутиты. Однако свои комментарии могут внести на его рассмотрение также и не инувиалутиты.

Фаза 2. В результате такого заседания с широким участием публики ходатай может модифицировать свое предложение или же внести в него необходимые разъяснения.

Фаза 3. После заседания КИЗА подготавливает проект решения.

Фаза 4. Общественность имеет право комментировать внесенные изменения и разъяснения заявителя, а также предлагаемое КИЗА решение.

Фаза 5. После получения модификаций или разъяснений, а также ознакомления с общественным мнением КИЗА может принять следующие решения:

- а) приостановить рассмотрение ходатайства до получения большей информации или же завершения дальнейших переговоров;
- б) направить ходатайство на рассмотрение специального комитета, созданного в целях контроля над окружающей средой;
- в) рассмотреть ходатайство вновь на следующем заседании КИЗА;
- г) отвергнуть ходатайство;
- д) одобрить ходатайство и выполнять его в полном соответствии с условиями и положениями, обусловленными решением КИЗА;
- е) одобрить ходатайство в принципе, предоставив в то же время Администратору право придать окончательную форму заключенному соглашению после определенных переговоров относительно деловых возможностей и работы.

В случае принятия решений, совпадающих с пунктами «а» или «б», КИЗА проводит повторное рассмотрение предложений после предоставления ему необходимой информации, окончания переговоров или же завершения рассмотрения вопросов, связанных с окружающей средой.

Ратификационная процедура

Утверждение прав, требующих одобрения поселковой общины, должно сопровождаться ратификационной процедурой.

Для значимых прав, предъявляемых на земли 7(1)(а) и касающихся нефтяных и газовых концессий, поселковая община должна утвердить соглашение большинством 2/3 голосов ее членов до того, как оно будет подписано.

К примеру, нефтяная и газовая концессия «ЭССО» на земли 7(1)(а) Туктояктук была одобрена более чем 2/3 голосов членов инувиалутской общины поселка Туктояктук путем демократического голосования. Нефтяная и газовая концессия «ШЕЛЛ» на Инувиалутский блок была ратифицирована таким же образом инувиалутами Инувика.

Процедура арбитража

Для земель 7(1)(б) существует специальная арбитражная процедура. Необходимость ее обусловлена тем обстоятельством, что несмотря на тот факт, что этими землями владеют инувиалуты, права на содержащиеся в их недрах нефть и газ, уголь и минералы принадлежат Канадскому правительству.

Только государство может предоставить исключительное право разведки и добычи этих полезных ископаемых на землях 7(1)(б). Однако для получения возможности бурить или производить любые другие связанные с этим работы компании по-прежнему необходимы одно или более из упомянутых выше прав от самих инувиалуитов, позволяющих получить доступ к поверхности земли.

В случае если государство решает предоставить права на нефть или газ, уголь или минералы, а КИЗА отказывается дать права на доступ к земной поверхности, то либо государство, либо сам податель ходатайства могут потребовать проведения арбитражного процесса.

Во время арбитражного процесса заявление должно быть рассмотрено независимым Арбитражным советом, состоящим из шести инувиалуитов, шести назначаемых Канадским правительством представителей и шести независимых членов.

Совет должен решить, насколько разумен был в своем решении отклонить ходатайство Комитет инувиалуитской земельной администрации, и в зависимости от этого предложить свое, обязательное, решение спора. Следует отметить, что за все время существования ИЗА, начиная с 1984 года, несмотря на тот факт, что на инувиалуитских землях 7(1)(б) все эти годы наблюдалась большая связанная с нефтью и газом активность, не было еще ни одного случая обращения к Арбитражному совету за разрешением какого-либо спора. Инувиалуиты и нефтяные и газовые компании всегда были в состоянии сами найти приемлемые решения для нахождения единой точки зрения.

Прекращение действия права

В случаях если держатель права на инувиалуитскую землю не выполняет его условий и положений, ИЗА может прекратить его действие и потребовать удаления держателя права с инувиалуитской земли.

Например, в случаях если держатель права не платит арендной платы или не выполняет условий соглашения, связанных с окружающей средой, ИЗА может аннулировать право, предоставленное Комитетом инувиалуитской земельной администрации.

11. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСОВ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

11.(1) К проектам хозяйственного освоения природных ресурсов, подлежащим инспектированию на предмет обеспечения надлежащей охраны окружающей среды, относятся:

- (а) проекты, описанные в подпункте 13 (7);
- (б) проекты, осуществляемые на Северном склоне бассейна реки Юкон, описанные в разделе 12;
- (с) проекты, осуществляемые в регионе расселения инувиалуитов, в отношении которых аборигены затребовали проведения экспертизы воздействия на окружающую среду;
- (d) в соответствии с любым соглашением между инувиалуитами и дене/метисами проекты, осуществляемые в зонах, включающих земли, отведенные аклавицам, где традиционной охоте дене/метисов

может быть нанесен ущерб в результате неблагоприятного воздействия на дикую природу, причем экспертиза может быть назначена как по заявке инувиалюитов, так и по просьбе дене/метисов.

11.(2) Каждый подлежащий экспертизе проект должен рассматриваться в соответствии с процедурами, принципами, критериями, условиями, применимыми в соответствии с настоящим Соглашением.

11.(3) Для экспертизы проектов учреждается Комитет экспертизы воздействия на окружающую среду, состоящий из семи постоянных членов. Канада и инувиалюиты делегируют в указанный комитет по три постоянных члена. Из трех постоянных членов комитета, назначенных Канадой, по одному выделяют правительства Северо-Западных территорий и Территории Юкон. Дополнительные члены комитета могут назначаться время от времени в соответствии с подпунктом (8).

11.(4) Председатель комитета назначается Канадой по согласованию с инувиалюитами. Когда Стороны не могут договориться о кандидатуре председателя комитета, председатель может быть назначен Главным судьей любой из территорий по требованию одной из Сторон.

11.(12) Лица, собирающиеся осуществить тот или иной проект, который требует проверки экологической чистоты, должны представить в Комитет экспертизы описание проекта на стадии предварительного планирования, содержащее следующую информацию:

(а) цель проекта;

(б) характер и масштабы предложенного хозяйственного освоения природных ресурсов;

(с) логическое обоснование выбора участка; и

(д) достаточно подробную информацию и технические данные, позволяющие дать соответствующую предварительную оценку проекта и его воздействия на окружающую среду.

11.(13) По получении описания проекта Комитет экспертизы должен незамедлительно определить, может ли предложенное хозяйственное освоение природных ресурсов оказать значительное отрицательное воздействие на окружающую среду, и должен в письменной форме уведомить соответствующих представителей государственной власти, наделенных правом и обладающих компетенцией санкционировать разработки, о том, что, по его мнению:

(а) проект не окажет значительного отрицательного воздействия и можно приступить к его осуществлению без оценки его воздействия на окружающую среду и без экологических испытаний в соответствии с настоящим Соглашением;

(б) проект может оказать значительное отрицательное воздействие на окружающую среду и требует оценки и экспертизы согласно настоящему Соглашению;

(с) проект, в силу присущих ему недостатков, не может быть рассмотрен и требуется представить другое описание проекта.

11.(14) В контексте параграфа 13(а) Комитет экспертизы должен принимать во внимание любой из предшествующих правительственных проектов или процесс анализа воздействия на окружающую среду, который, по его мнению, соответствующим образом включает функцию оценки и функцию анализа.

11.(16) Если, по мнению Комитета экспертизы, процесс анализа, упомянутый в подпункте (14), не включает или не будет адекватно включать функции оценки и анализа или исследовательский орган откажется выполнять указанные функции, предложение должно быть передано на общественное рассмотрение в Контрольный совет.

11.(17) Решения Комитета экспертизы должны приниматься большинством голосов назначенных членов в письменной форме и должны быть подписаны всеми участниками заседания.

11.(18) Созданный настоящим Соглашением Контрольный совет по проверке воздействия на окружающую среду является органом, осуществляющим пересмотр любого направленного в его адрес проекта в соответствии с настоящим Соглашением.

11.(19) Контрольный совет по оценке воздействия на окружающую среду имеет дело с любым проектом, подлежащим экологической проверке и анализу, согласно соответствующим условиям настоящего Соглашения. Для большей определенности подпункты (6) —(9) применимы к формированию специальных групп Контрольного совета с такими модификациями, которых требуют обстоятельства.

11.(25) Решения Контрольного совета принимаются большинством голосов назначенной рабочей группы, оформляются в виде протокола, подписанного всеми членами рабочей группы.

11.(26) Все решения Контрольного совета заносятся в специальный журнал. Используемые Контрольным советом данные должны сохраняться и становиться доступными по запросу общественности.

11.(27) Решения, содержащие рекомендации Контрольного совета, должны передаваться правительственными органами, наделенными полномочиями давать разрешение на реализацию проекта. Власти в соответствии с условиями данного раздела и после обсуждения наряду с другими факторами рекомендаций Контрольного совета должны решить, следует ли приступать к реализации рассмотренного проекта с учетом его воздействия на окружающую среду, и если следует, то в какие сроки и на каких условиях, включая меры предотвращения ущерба и восстановления дикой природы.

11.(28) Если в соответствии с подпунктом (27) компетентные специалисты правительственных органов решат, что требуется дальнейшая оценка

воздействия на окружающую среду и дальнейшие экологические исследования, предлагаемый проект хозяйственного освоения природы подлежит дальнейшей экологической экспертизе и дальнейшим экологическим испытаниям, базирующимся на той же или другой информации, требованиях или спецификациях, которые будут сочтены указанными компетентными специалистами приемлемыми для подобных исследований.

11.(29) Если компетентные специалисты правительственных органов не захотят или не смогут принять какие-либо из рекомендаций Контрольного совета или захотят изменить содержание выданных рекомендаций, они обязаны в 30-дневный срок выдать письменное обоснование причин, по которым указанные рекомендации не могут быть приняты.

3. ВОССТАНОВЛЕНИЕ ДИКОЙ ПРИРОДЫ

13. (1) Цель настоящего раздела состоит в том, чтобы:

- (а) предотвратить ущерб, наносимый дикой природе и среде обитания, а также предотвратить нарушение промысловой охоты инувиалуитов по причине хозяйственного освоения природных ресурсов;
- (б) в случае нанесения ущерба восстановить дикую природу и среду обитания практически полностью, до ее изначального состояния; предоставить компенсацию инувиалуитам-охотникам, инувиалуитам-трапперам и рыбакам за потерю источников жизнеобеспечения и за утрату возможностей заниматься охотничьим промыслом в коммерческих целях.

Определения и общие принципы

13. (2) В данном разделе используются следующие понятия:

ущерб промыслу дикого зверя — означает доказуемый ущерб либо сокращение отстрела и отлова промыслового зверя или ущерб качественному составу промыслового зверя, или то и другое одновременно;

последующий ущерб промыслу дикого зверя — означает подтвержденный ущерб среде обитания или спад восстановления поголовья промыслового зверя, имеющий прогнозируемое негативное последствие на дальнейшее состояние промысла зверя.

13. (3) В контексте данного раздела инувиалуиты должны получать компенсацию за фактический ущерб промыслу дикого зверя, ставший следствием хозяйственного освоения природных ресурсов в регионе расселения инувиалуитов.

13. (4) В контексте данного раздела инувиалуиты должны получать преимущества от мер экологической защиты, предназначенных для уменьшения последующего ущерба промыслу дикого зверя, возникающего вследствие хозяйственного освоения природных ресурсов в регионе расселения инувиалуитов.

13. (5) Условия данного раздела не применяются к хозяйственному освоению природных ресурсов на землях, находящихся во владении инувиаулитов в соответствии с параграфом 7(1)(а), за исключением разработок, предложенных в настоящее время для земель, находящихся в аренде или на которые распространяются иные права.

Оценка воздействия на дикую природу

13. (7) Каждый проект хозяйственного освоения природных ресурсов, который предположительно окажет воздействие на дикую природу в регионе расселения инувиаулитов, должен подвергнуться экологической экспертизе специально созданным для этой цели комитетом, чтобы определить, действительно ли проект сможет оказать пагубное воздействие на добычу промыслового зверя в настоящем или не столь отдаленном будущем.

13. (8) Если Комитет экспертиз воздействия на окружающую среду установит, что предполагаемый проект хозяйственного освоения природных ресурсов может оказать значительное негативное воздействие на нынешнее и последующее состояние добычи промыслового зверя, он должен направить его в соответствующий орган для оценки его воздействия на окружающую среду и для дальнейшего изучения в соответствии с процедурами, изложенными в подпараграфах (9) и (10).

13. (9) Если предлагаемый проект хозяйственного освоения природных ресурсов следует подвергнуть экологической экспертизе, которая, по мнению Комитета экспертиз воздействия на окружающую среду, соответствующим образом охватывает или будет охватывать функции оценки и анализа, а также включает или будет включать оценку соответствующих условий осуществления проекта, а также определять границы ответственности, Комитет экспертиз должен направить указанный проект в контрольный орган, осуществляющий анализ воздействия на окружающую среду.

13. (10) Если же, по мнению Комитета экспертиз, контрольный орган не рассматривает или не собирается рассматривать в ходе осуществляемого им анализа каждый элемент процесса, указанный в подпункте (9), или если контрольный орган уклоняется от этой работы, проект должен быть направлен в Контрольный совет.

13. (11) В случае если согласно подпункту (10) предлагаемый проект адресуется Контрольному совету, последний на основе имеющихся данных и предварительной информации, должен выдавать рекомендации компетентным государственным органам, наделенным полномочиями давать разрешение на реализацию предложенного проекта относительно:

(а) времени и условий, относящихся к мерам по предупреждению и восстановлению наносимого ущерба, которые рассматриваются

как необходимые для сведения к минимуму любого негативного воздействия на добычу промыслового зверя;

(b) оценки потенциальной ответственности организации-разработчика природных ресурсов, определенной согласно сценарию «наихудшего случая», принимающей во внимание баланс между экономическими факторами, включая способность разработчика уплачивать компенсацию, и экологическими факторами.

13. (12) Администрация согласилась, что каждый предлагаемый проект хозяйственного освоения природных ресурсов, обладающий важным значением для инувиялуитов, относящийся к региону расселения инувиялуитов и который мог бы оказать сильное воздействие на среду обитания промыслового зверя, а также нынешнее или последующее состояние добычи промыслового зверя, должен утверждаться только после надлежащего тщательного рассмотрения и привлечения внимания ко всем сторонам экологической обстановки и всестороннего обсуждения мер предотвращения и восстановления возможного ущерба.

Ответственность за ущерб

13. (15) В тех случаях, когда установлено, что фактический или возможный в будущем ущерб для охотничьего промысла обусловлен хозяйственным освоением природных ресурсов, ответственность организации, которая проектирует и внедряет проект разработки природных ресурсов (проектировщик), должна быть признана абсолютной, и он (проектировщик) должен нести ответственность за компенсацию перед инувиялуитами без доказательства вины или допущенной халатности, а также должен компенсировать расходы на осуществление восстановительных мероприятий следующим образом:

(a) если ущерб причинен одним проектировщиком, этот проектировщик должен нести ответственность;

(b) в случае, если ущерб был нанесен несколькими организациями, указанные организации-разработчики природных ресурсов должны нести коллективную и индивидуальную ответственность;

(c) когда ущерб нанесен проектом в целом и не может быть отнесен в счет одного из проектировщиков, проектировщики, деятельность которых носила такой характер и осуществлялась в таких масштабах, что их с полным основанием можно считать соучастными в нанесенном ущербе, должны быть ответственными солидарно и каждый в отдельности.

13. (16) В контексте подпунктов (5) и (6), если любая организация-разработчик природных ресурсов, деятельность которой обусловила нанесение фактического ущерба промыслу дикого зверя или предполагает нанесение ущерба с последствиями в будущем, не признает или не

в состоянии оценить меру своей ответственности, Канада подтверждает, что, поскольку она участвовала в установлении сроков и условий для хозяйственного освоения ресурсов, она несет ответственность и принимает на себя обязательство организации-разработчика в части, касающейся проведения исправительно-восстановительных мер в реальном объеме.

13. (17) Согласно подпункту (18) проектировщику не может быть предъявлен регрессный иск, если претензия не заявлена согласно подпункту (19) в течение 3 лет с того времени, когда был нанесен ущерб или впервые был нанесен ущерб, в отношении которого применено право регресса, поскольку о факте нанесения ущерба не могли не знать и есть основания считать, что должны были знать те, кто от него пострадал.

Право инувиалуитов на предъявление регрессных исков

13. (18) Если фактические потери добычи промыслового зверя или ожидаемый ущерб обусловлены результатами хозяйственного освоения природных ресурсов, инувиалуиты могут предъявить следующие регрессные иски:

(а) относительно фактического ущерба промыслу дичи — охотники, трапперы и рыболовы (инувиалуиты), валовый доход которых в значительной степени зависит от их занятия охотничьим промыслом и рыболовством, имеют право на получение компенсации за порчу или ущерб, причиненные охотничьим и рыболовным принадлежностям, а также за снижение доходов, связанных с отстрелом дичи и рыболовством.

Инувиалуиты-регрессанты могут обращаться индивидуально или коллективно, или через специально уполномоченных представителей, оставляя за противоположной стороной право проверки полномочий представителя или прав на получение компенсации от групп или индивидуальных заявителей, а также обоснованность претензий. Виды компенсации, которые могут быть затребованы, включают стоимость временного или постоянного перехода на новые уголья, замену снаряжения, компенсацию в виде устанавливаемых квот, условий заготовки продуктов питания на основе промысла дикого зверя, допустимого на правовой основе существующих законов и правил, причем выплата компенсаций может быть произведена в виде крупных сумм, платежей в рассрочку или любой комбинации названных платежей. Регрессанты должны иметь право указать, в каком виде они предпочли бы получить компенсацию, непосредственно при подаче претензии, но вынесение решения относительно компенсационных платежей будет осуществляться в соответствии с условиями, изложенными в подпунктах (22) и (23);

(б) относительно фактического ущерба промыслу дичи — инувиалуиты, занимающиеся промыслом возобновляемых ресурсов в целях жиз-

необеспечения, имеют право на получение компенсации за порчу или ущерб, причиненные охотничьим и рыболовным принадлежностям, а также за физическое сокращение объемов промысловой дичи или урожая.

Инувиалуиты-регрессанты могут действовать индивидуально или сообща, или через специального уполномоченного, оставляя за противоположной стороной право проверять полномочия представителя инувиалуитов или компетенцию группы представителей и обоснованность претензий. Для большей определенности промысловик из числа инувиалуитов, добывающий средства существования своей охотой, может требовать компенсации, исчисляемой применительно к прежней доле добычи, несмотря на то, что она целиком или частично могла быть передана или использована другими лицами. Затребованная компенсация может быть представлена в виде: возмещения стоимости временного или постоянного перемещения, замены оборудования, возмещений такого рода, которые обусловлены промысловыми квотами, обеспечения такими продуктами живой природы, которые можно получить в соответствии с существующими законами и правилами или, в крайнем случае, — в виде уплаты наличными деньгами душевого дохода, выплат в рассрочку или в виде любой приемлемой комбинации вышеперечисленных условий. Регрессантам при предъявлении иска должно даваться право определить вид предпочитаемой ими компенсации, но решение о выдаче компенсаций должно приниматься в соответствии с условиями, изложенными в подпунктах (22) и (23);

(с) относительно ожидаемого в будущем ущерба промыслу — каждая поддающаяся определению как потерпевшая группа инувиалуитов или община инувиалуитов, включая потребителей продуктов возобновляемых ресурсов, коллективно или через наделенных соответствующими полномочиями представителей, чьи достоинства и права могут быть проверены представителями другой стороны, имеющими также право проверить и обоснованность предъявленного иска, имеет право обратиться за рекомендациями в Арбитражный суд в соответствии с разделом 18 относительно мер, которые необходимы для восстановления ущерба, нанесенного дикой природе в той степени, которая может быть признана приемлемой на практике, включая очистку территории, восстановление среды обитания и рекультивацию земель. Предъявление подобных исков осуществляется в соответствии с требованиями подпункта (24). Ответственность проектировщика за осуществление исправительно-восстановительных мер подлежит ограничениям, устанавливаемым органами власти, наделенными полномочиями утверждать внесенный на рассмотрение проект хозяйственного освоения природных ресурсов.

14. ОХОТНИЧИЙ ПРОМЫСЕЛ И РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЖИВЫХ РЕСУРСОВ

Принципы

14. (1) Основной целью урегулирования земельных прав инувиалуитов является защита и сохранение дикой природы Арктического района, среды обитания промыслового зверя и биологической продуктивности на основе применения теории и практики сохранения среды обитания.

14. (2) Чтобы обеспечить эффективную защиту экологических систем в регионе расселения инувиалуитов, необходимо предусмотреть интегрированный режим землеустройства и рационального использования живых ресурсов с применением различных способов, в том числе путем координации действий законодательных органов.

14. (3) Признано, что в последующем может оказаться желательным применять специальные меры защиты в рамках существующего законодательства, чтобы время от времени распространять режим на земли, которые признаются важными с точки зрения сохранения дикой природы, исследования и организации добычи промыслового зверя. Министры соответствующих правительственных уровней должны консультироваться время от времени с Советом по охотустройству на землях инувиалуитов по вопросам применения подобного законодательства.

14. (4) Признано, что одним из способов сохранения и защиты арктической природной среды, животного мира и биологической продуктивности является эффективное представительство инувиалуитов во всех органах, привлечение их к выполнению различных функций и к выработке соответствующих решений, связанных с рациональным использованием живых ресурсов и с землеустройством в районе расселения инувиалуитов.

14. (5) Чтобы решить задачу охраны природы и рационального природопользования, необходимо использовать соответствующие знания и практический опыт как инувиалуитов, так и ученых.

Правила отлова и отстрела промыслового зверя

14. (6) Настоящее Соглашение предусматривает для инувиалуитов определенные правила добычи промыслового зверя в Западном Арктическом районе. Реализация прав инувиалуитов на отлов и отстрел диких животных осуществляется в соответствии с основополагающими законами, касающимися общественной безопасности и охраны природы. Ничто в данном разделе не дает инувиалуитам права благоприятствования в использовании ресурсов. Будучи объектами дальнейшей классификации в подпунктах (15) —(18), указанные права включают в себя:

- (а) преимущественное право на промысел всех диких видов, за исключением пернатых непромысловых и насекомоядных птиц, осуществляемый в целях жизнеобеспечения на всей территории Западной Арктики;
- (б) исключительное право на отлов и отстрел пушного зверя, в том числе барибала (американского черного медведя) и медведя-гризли, на всей территории Западного Арктического региона;
- (с) исключительное право на отлов и отстрел белого медведя и овцебыков на территории Западного Арктического региона;
- (d) исключительное право на отлов и отстрел промыслового зверя на землях инувиялуитов и, если будет достигнуто соглашение, на других землях.

14. (7) Когда право отлова и отстрела дикого зверя распространяется на другие народности согласно условиям, перечисленным в подпунктах (15) — (18), их требования на использование дикой природы в качестве средства существования будут приниматься во внимание при установлении квот отлова и отстрела промыслового зверя с целью жизнеобеспечения, и все квоты добычи зверя с целью средств обеспечения, средств существования и выполнения требований по предоставлению средств существования для всех местных народностей должны приводиться в соответствие с пределами, диктуемыми требованиями сохранения живых ресурсов.

14. (9) Если при реализации своих прав на отлов и отстрел промыслового зверя инувиялуиты разрешат обладателям привилегий из числа местных народностей смежных территорий отлов и отстрел промыслового зверя в пределах Западного Арктического региона, к указанным обладателям привилегий должны применяться те же законы, что и к инувиялуитам, только при условии предоставления ими соответствующих уведомлений властям Северо-Западных территорий.

14. (10) Для большей определенности, инувиялуиты не должны извлекать какую-либо пользу или прибыль из гарантирования права инувиялуитам на промысел пушного зверя, за исключением случаев, когда подобный промысел является частью взаимных договоренностей с обладателями экономических привилегий согласно урегулированию претензий народностей смежных земель.

14. (11) В контексте «Конвенции о перелетных птицах» и любых подзаконных актов, созданных на основе Конвенции, инувиялуитам предоставляется возможность продавать несъедобные продукты официальной добычи промыслового зверя.

14. (12) В контексте «Конвенции о перелетных птицах» и созданных на ее основе подзаконных актов инувиялуиты могут продавать и обмениваться добычей промыслового зверя между обладателями привиле-

гий из числа инувиалуитов для получения экономической выгоды от отлова и отстрела дикого зверя.

14. (13) Если обладатели экономических привилегий на отлов и отстрел дикого зверя из числа местных народностей, получившие это право в результате урегулирования претензий народностей смежных земель, получают это право для ведения промысла дикого зверя в регионе Западной Арктики на основе традиционного землепользования и проживания на указанной территории, им должен быть позволен обмен продуктами добычи промыслового зверя с инувиалуитами на той же основе, которая в рамках настоящего Соглашения предполагается для инувиалуитов. Если при окончательном урегулировании спорных вопросов относительно использования угодий с местным населением прилегающих земель специально оговаривается условие обмена продуктами промысла с инувиалуитами, право инувиалуитов на обмены между собой должно быть распространено на указанных обладателей привилегий из числа родственных народностей.

14. (16) Признается, что Канада может через Соглашения об урегулировании предоставлять права на промысел определенных диких видов на территории расселения инувиалуитов другим коренным народностям, но любые такие права должны быть ограничены лишь теми видами и зонами, которые традиционно использовались этими другими коренными народностями. Интересы инувиалуитов должны быть защищены путем, обуславливающим осуществление любых таких прав в районе расселения инувиалуитов на тех же условиях, которые предусмотрены для инувиалуитов, и тех же условиях, которые предоставляются инувиалуитам другими коренными народностями на территории своего проживания, пользующимися эквивалентными правами на промысел диких видов и осуществляющими этот промысел на территории, традиционно использовавшейся для промысла инувиалуитами.

14. (17) Лица из числа коренных жителей, которые не могут быть признаны в качестве полноправных субъектов поселений инувиалуитов, но могут доказать, что в момент вступления в силу настоящего Соглашения они уже традиционно занимались промыслом определенных диких видов на определенных территориях в пределах района расселения инувиалуитов, могут продолжать заниматься промыслом таких диких видов в пределах тех территорий на тех же основаниях, что и инувиалуиты, в том случае, если аналогичные привилегии будут распространяться соответствующими коренными жителями на инувиалуитов, проживающих на их территории (то есть при проживании инувиалуитов вне региона своего расселения).

14. (18) Лицам коренных народностей, являющимся держателями общих охотничьих лицензий на момент подписания настоящего Согла-

шения, проживающим в Западном Арктическом регионе или поблизости от него, которые не являются полноправными субъектами поселений инувиалуитов и которые могут доказать, что они на постоянной основе охотятся на карибу на землях инувиалуитов в целях собственного жизнеобеспечения, должен быть предоставлен инувиалуитами гарантированный доступ к указанным землям для отстрела карибу в указанных целях. Для большей определенности, такой доступ должен быть обусловлен преимущественным правом инувиалуитов в целях жизнеобеспечения, оговариваемым в параграфе (6) (а).

14. (20) Канада выражает согласие предпринять все приемлемые шаги для обеспечения с помощью договоренностей, упомянутых в подпункте (39), возможностей для всех коренных народностей, которые традиционно охотятся на северного оленя посредством отлова из специально выделенного стада, получать справедливую долю добытых оленей для покрытия потребностей в продуктах питания.

14. (21) В контексте данного Соглашения права обладателей общих лицензий на право охоты, проживающих на территории Западного Арктического региона или поблизости от него, не должны ущемляться.

Рыбный промысел

14. (24) Инувиалуиты могут без ограничения вести меновую торговлю, сбывать или продавать рыбу и морских млекопитающих, добытых ими в результате осуществления своих прав рыбной ловли в целях жизнеобеспечения, другим инувиалуитам, независимо от места проживания, но только при условии соблюдения правил, гарантирующих здоровье населению, препятствующих неправомочным лицам заниматься натуральным обменом, сбытом и торговлей, позволяющих собирать информацию, необходимую для рационального использования рыбных промыслов.

14. (25) Если представители коренных народностей, проживающие на прилегающих территориях и являющиеся обладателями экономических привилегий, полученных в результате урегулирования земельных притязаний, получают право заниматься рыбным промыслом в целях жизнеобеспечения в регионе расселения инувиалуитов на основе традиционного природопользования и проживания в этих местах, указанные обладатели привилегий должны иметь право осуществлять обмен рыбой и морскими млекопитающими и продуктами из них с инувиалуитами на том же основании, что и инувиалуиты в соответствии с настоящим Соглашением.

14. (26) Если в окончательных Соглашениях по урегулированию земельных притязаний представителей коренных народностей, проживающих рядом с регионом расселения инувиалуитов, предусмотрен

обмен рыбными продуктами с инувиалуитами, инувиалуитам должно быть предоставлено право участвовать в обмене в соответствии с условиями, предусмотренными в тех Соглашениях по урегулированию, но ни в коем случае эти права не должны превышать гарантированного инувиалуитам права осуществления обмена между собой.

14. (27) В контексте «Закона о видах промысла рыбы» и любых разработанных на его основе правил рыболовства и добычи морских млекопитающих предполагается право продавать несъедобные продукты, добытые в результате легального рыболовства и лова морских животных.

14. (28) Право ловить рыбу и добывать морских животных предопределяет право обладать и право транспортировать добытую рыбу и морских животных через официальную границу между Территорией Юкон и Северо-Западными территориями.

14. (29) Инувиалуитам должно быть предоставлено преимущественное право добычи морских млекопитающих, включая преимущественное право использовать квоты добычи всех промысловых морских животных в регионе расселения инувиалуитов, а также право добычи в пределах предоставляемой квоты для поддержания существования, которая подлежит определению совместными усилиями инувиалуитов и правительства. Инувиалуиты должны также иметь право добычи согласно любой доли коммерческой или любых других квот, которую они исходя из обоснованных предложений могли добыть в течение года. Промысловые квоты на морских животных должны устанавливаться совместно инувиалуитами и правительством в соответствии с принципами сохранения живых ресурсов.

14. (30) Любая добыча рыбы подлежит регулированию исходя из принципа сохранения живых ресурсов и соблюдения промысловых квот, установленных в соответствии с указанным принципом.

14. (31) Инувиалуиты должны иметь преимущественное право на территории региона расселения инувиалуитов ловить рыбу для использования в качестве средства существования, включая торговлю и обмен с другими инувиалуитами. Если цели сохранения живых ресурсов требуют определения и установления квот, необходимых для жизнеобеспечения, такие квоты должны устанавливаться совместно инувиалуитами и правительством согласно условиям подпунктов (61) —(72). Подпункт 12 (39) применяется с такими модификациями, которых требуют обстоятельства к добыче рыбы и морских млекопитающих в целях жизнеобеспечения в соответствии с подпунктом (29).

14. (32) Инувиалуиты независимо от того, являются ли они индивидуалами, коллективом или корпорацией, должны получать подлежащие ограничительным уточнениям, накладываемым квотами на промысел,

лицензии без права передачи на добычу в пределах коммерческой квоты для любых вод в пределах региона расселения инувиалуитов, включая прибрежную морскую зону, с указанием общего веса рыб каждого вида, равного весу наибольшего ежегодного коммерческого улова рыб данного вида в этих же водах, полученного инувиалуитами в любом из трех предшествующих годов.

14. (33) Если инувиалуиты желают производить коммерческий отлов рыбы в количествах, превышающих количества, установленные в подпункте (32), их заявки должны рассматриваться на общих основаниях с теми, которые поступили от других претендентов.

Процессы, обеспечивающие рациональное использование природных ресурсов

14. (36) Органы власти, несущие ответственность за охрану природы, в пределах сферы своих полномочий должны устанавливать квоты на промысел всех диких видов, руководствуясь принципами сохранения живых ресурсов и следующими процедурами:

- (а) Консультативный совет по рациональному использованию ресурсов живой природы (Северо-Западные территории) должен определять общее допустимое количество промысляемой дичи, руководствуясь критерием сохранения живых ресурсов и принимая в расчет другие важные, по его мнению, факторы. Консультативный совет должен вырабатывать свои рекомендации соответствующему министру, который в случае несогласия с мнением Консультативного совета должен представить последнему свои обоснования и дать возможность Консультативному совету более тщательно проработать свои рекомендации.
- (б) При определении совокупного допустимого количества промысляемых диких видов обязательным для выполнения условием является условие обеспечения сохранения живых ресурсов. Для большей определенности, там, где инувиалуитам предоставлено исключительное право промысла, они должны иметь право выбрать всю предусмотренную утвержденными квотами норму.
- (с) В целях регулирования и защиты интересов инувиалуитов-промысловиков квоты промысляемых диких видов, основанные на принципе достаточности для жизнеобеспечения, приведенном в параграфе (6)(а), должны устанавливаться совместно инувиалуитами и органами власти, имеющими следующие полномочия в части, касающейся определения объемов промысла диких видов или групп диких видов, необходимых для жизнеобеспечения:
 - (I) в пределах общего допустимого объема добычи промыслового зверя Консультативный совет по рациональному использова-

нию ресурсов живой природы (для Северо-Западных территорий) должен определять достаточные для жизнеобеспечения квоты в соответствии с теми критериями и факторами, которые он сочтет приемлемыми и необходимыми в дополнение к тем, которые упоминаются в подпункте (II); Консультативный совет должен представлять свои рекомендации соответствующему министру, который, в случае если он имеет свое мнение, отличное от мнения Консультативного совета, должен представить последнему обоснование своего несогласия и дать возможность Консультативному совету продолжить изучение и проработку своих рекомендаций;

- (II) при определении квоты исходя из принципа достаточности для жизнеобеспечения Консультативный совет или, в случае когда это более целесообразно, Совет по регулированию численности поркьюпайнского дикого оленя и соответствующий министр должны принимать во внимание следующие критерии:
 - (A) потребности инувиялуитов в продуктах питания и одежде;
 - (B) содержание и уровни осуществляемого инувиялуитами промысла;
 - (C) потребности в конкретных диких видах для жизнеобеспечения;
 - (D) наличие численности диких видов, достаточной для удовлетворения потребностей жизнеобеспечения, учитывая, что отдельные виды имеются в наличии лишь время от времени (в определенные охотничьи сезоны);
 - (E) прогнозы относительно возможных изменений численности отдельных диких видов;
 - (F) национальные и интернациональные обязательства Канады по отношению к промысловым перелетным птицам.
- (d) Распределение предоставляемых инувиялуитам квот между инувиялуитами должно входить в компетенцию Совета инувиялуитов, ведающего вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, и Комитетов охотников и трапперов.

14. (37) Канада, признавая существующие в настоящее время ограничения, обусловленные «Конвенцией об охране перелетных птиц», обязуется изучить возможности предоставления инувиялуитам законных прав на ведение охоты на пернатую перелетную дичь в весеннее время. Канада обязуется в случае внесения каких-либо поправок в закон об охране перелетных птиц разработать предварительно соответствующие правила охоты, ведущейся в целях жизнеобеспечения, согласованные с инувиялуитами через Консультативный совет по рациональному использованию ресурсов живой природы (NWT).

14. (38) Канада обязуется приложить все усилия к тому, чтобы добиться внесения изменений в другие международные конвенции и договоренности, а также использовать все другие возможные альтернативы в целях достижения большей гибкости для инувиалуитов в использовании ресурсов живой природы. Канада обязуется проводить консультации с Советом инувиалуитов, ведающим вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, до того как будут приняты какие-либо международные соглашения, могущие нанести ущерб охоте на дикие виды в районах расселения инувиалуитов.

14. (39) Канада обязуется сделать все, чтобы рациональное природопользование и охрана среды обитания в совокупности привели к росту популяций мигрирующих животных Территории Юкон и Северо-Западных территорий, а также прибрежной морской зоны. В отношении мигрирующих диких видов, пересекающих международные границы (например, в отношении стад североамериканских оленей), Канада должна приложить усилия к тому, чтобы все заинтересованные страны подписали коллективное соглашение и договорились о рациональном природопользовании. Это позволит каждой из стран в отдельности сохранять необходимое поголовье всех диких видов, притом на уровне, находящемся под соответствующей юрисдикцией и безопасном для всех диких видов. Канада должна предпринять все от нее зависящее, чтобы в любом из таких соглашений предусматривались в качестве общих целей исследований вопросы, связанные с управлением и контролем за доступом к популяциям диких видов.

14. (40) Принципы регулирования воспроизводства стад канадского оленя, сформулированные в общем виде в основополагающем документе о правах инувиалуитов на земли в регионе Западной Арктики в пределах Северо-Западных территорий и Территории Юкон, озаглавленном «Инувиалуит Нунангат», приняты. В целях дальнейшего развития этих принципов Канада должна приложить все усилия к тому, чтобы заключить соглашения со всеми исполнительными структурами, под юрисдикцией которых находятся земли, на которых пасутся стада канадских оленей и где производится отлов и отстрел канадских оленей в целях жизнеобеспечения. Канада должна стараться привлекать коренное население, традиционно занимающееся промыслом канадского оленя в целях жизнеобеспечения, к выработке таких соглашений и к участию в регулировании ресурсов этого дикого вида.

14. (41) Канада в сотрудничестве с другими юридическими субъектами должна применять Соглашение о регулировании численности поголовья поркьюпайнского канадского оленя, изложенное в Приложении I.

14. (42) Инувиалуитам должен предоставляться более высокий приоритет в Западном Арктическом регионе в занятиях любыми видами

коммерческой деятельности, связанной с рациональным природопользованием, как это предписывается время от времени правительственными органами.

14. (43) Режим благоприятствования, получаемый инувиалуитами, ни в коем случае не должен затрагивать или ущемлять права или возможности любых других коренных народностей на получение аналогичных или даже еще более благоприятных условий в рамках урегулирования претензий на земли или других соглашений; привилегии, предоставляемые инувиалуитам согласно подпункту (42), не должны быть такого свойства, что могли бы предоставлять им большие права и преимущества в сравнении с другими коренными народностями, проживающими в Западном Арктическом районе.

14. (44) Если любой другой народности будут предоставлены гарантированные возможности получения режима экономического благоприятствования в Западном Арктическом районе, инувиалуитам должно быть гарантировано право получения аналогичных преимуществ в районе проживания другой коренной народности и не меньшее благоприятствование в Западном Арктическом районе, чем любым иным народностям.

Консультативный совет по рациональному использованию ресурсов живой природы (Северо-Западные территории, NWT)

14. (45) Консультативный совет, или, как его называют, Консультативный совет по рациональному использованию ресурсов живой природы (для Северо-Западных территорий), должен быть создан как можно оперативнее, сразу же после вступления в силу настоящего Соглашения.

14. (46) Консультативный совет изначально должен иметь 6 членов: одного — представляющего Канаду, двух — представляющих Администрацию Северо-Западных территорий и трех представителей от инувиалуитов.

Совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты

14. (73) Совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, зарегистрированный в качестве юридического лица согласно «Закону об обществах», изданному муниципальными властями Северо-Западных территорий, должен иметь председателя и хотя бы по одному представителю от каждого из Комитетов охотников и трапперов, упоминаемых в подпункте (75).

14. (74) В целях настоящего Соглашения Совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, должен представлять общие интересы инувиалуитов при решении вопросов использования природных ресурсов. Не ограничивая смысла выше-

сказанного, Совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, наряду с другими обязанностями должен заниматься следующим:

- (a) назначать из числа инувиалуитов членов для всех объединенных с правительственными органами административных структур, заинтересованных в охране природы;
- (b) консультировать соответствующие правительственные структуры через Консультативные советы по рациональному использованию ресурсов живой природы (для Северо-Западных территорий и Северного склона Территории Юкон) или в случае целесообразности каким-то иным путем по вопросам политики, законодательства, норм и правил управления, касающимся дикой природы, ее охраны, исследований, рационального использования ресурсов, обеспечения приведения принятых решений в исполнение;
- (c) распределять общинные охотничьи и рыболовные угодья в регионе расселения инувиалуитов в целях организации промысловой добычи, где это необходимо;
- (d) через Консультативные советы по рациональному использованию ресурсов живой природы (для Северо-Западных территорий и Северного склона Территории Юкон) или, если это требуется, каким-то иным путем проверять и давать соответствующие рекомендации правительственным органам по вопросам существующего или предложенного законодательства в области рационального использования ресурсов живой природы;
- (e) анализировать и консультировать правительство по всем предложениям, с которыми Канада выходит в международные организации, представляющим позицию Канады, и которые могут оказать отрицательное воздействие на живую природу в районе расселения инувиалуитов;
- (f) распределять выделяемые инувиалуитам квоты среди общин, где это необходимо;
- (g) назначать, если это возможно или необходимо, членов в состав различных канадских делегаций, решающих на международном уровне вопросы, могущие оказать воздействие на промысел диких видов, ведущийся инувиалуитами;
- (h) назначать членов различных комитетов или групп, цель которых заключается в изучении аспектов природопользования в регионе расселения инувиалуитов;
- (i) по запросам Консультативных Советов по рациональному использованию ресурсов живой природы (для Северо-Западных территорий и Северного склона Территории Юкон) оказывать им помощь в осуществлении своих функций.

Комитеты охотников и трапперов инувиалуитов

14. (75) Каждая корпорация общины инувиалуитов должна учредить Комитет охотников и трапперов соответствующей общины, регистрируемый в качестве юридического лица согласно «Закону об общинах» соответствующей территории, и определять необходимый для членства в указанном Комитете квалификационный ценз. При определении квалификационного ценза необходимым условием, которое должно быть удовлетворено, является наличие соглашений между инувиалуитами и другими коренными жителями.

14 (76) Комитеты охотников и трапперов кроме других выполняемых ими обязанностей должны также:

- (а) консультировать совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, по всем вопросам, возникающим на местах в зонах, находящихся в ведении соответствующего комитета охотников и трапперов;
- (б) консультировать совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, по вопросам, связанным с делением региона расселения инувиалуитов на отдельные промысловые зоны и закреплением соответствующих зон ведения охоты и расстановки капканов за общинами;
- (с) консультировать Совет инувиалуитов, ведающий вопросами охраны дичи и соблюдения правил охоты, относительно требований к средствам существования, связанным с добычей рыбы или животных, о чем говорится в параграфах (б) (а), (б), (с);
- (d) перераспределять необходимые для жизнеобеспечения квоты, установленные для животных, указанных в параграфе (б) (а), на территории, подведомственной Комитету;
- (е) перераспределять предназначенные для инувиалуитов квоты, установленные на рыб и на животных, о чем идет речь в параграфах (б)(а), (б), (с);
- (f) разрабатывать подзаконные акты на базе основополагающих законов, направляющие осуществление инувиалуитами своих прав на промысел, согласно параграфам (б)(а), (б), (с) и (d);
- (g) поощрять и содействовать привлечению инувиалуитов к участию в охране природы, исследованиям, рациональному природопользованию, наблюдению за проведением в жизнь законов и использованию ресурсов дикой природы в регионе расселения инувиалуитов;
- (h) содействовать в сборе данных относительно промысла дикого зверя и рыболовства по запросу Консультативных советов по рациональному использованию ресурсов живой природы (Северо-Западных территорий и Северного склона) или по запросу Объ-

единенного комитета по рациональной организации рыбного промысла; и

(i) по запросам Консультативных советов по рациональному использованию ресурсов живой природы (Северо-Западных территорий и Северного склона) оказывать им помощь в осуществлении своих функций.

14. (77) Подзаконные акты, разрабатываемые в соответствии с параграфом (76) (f), должны вводиться в действие в соответствии с «Постановлением о политике в области охраны дикой природы» муниципального органа Северо-Западных территорий.

14. (78) Местные Комитеты охотников и трапперов должны нести ответственность за перераспределение выделенных общине долей прожиточного минимума и других квот среди отдельных членов общины, должны участвовать в регулировании промысловых ресурсов жизнеобеспечения и в сборе информации об охотничьем промысле в соответствии с требованиями, предъявляемыми иногда Объединенным Комитетом по рациональному использованию рыбного промысла и Консультативными советами по рациональному использованию ресурсов живой природы (Северо-Западных территорий и Северного склона).

14. (79) Административные и эксплуатационные расходы Совета инувиалуитов, ведающего вопросами охраны дичи и соблюдением правил охоты, и Комитетов охотников и трапперов должно нести правительство Северо-Западных территорий.

Консультативный научный совет

14. (80) В целях получения информации, на основании которой можно принимать решения, от которых зависит состояние живой природы и окружающей среды, в регионе расселения инувиалуитов необходимо вести постоянную и всестороннюю научно-исследовательскую работу. Существующим государственным и частным организациям следует использовать любую возможность для проведения таких исследований.

14. (81) В качестве координационного центра необходимо предусмотреть такой орган, как Консультативный научный совет, в который могут войти все лица, занимающиеся исследовательской работой по проблематике региона расселения инувиалуитов и изъявившие желание участвовать в его работе.

14. (84) Консультативный научный совет может:

(а) собирать и сравнивать имеющиеся исследовательские данные, идентифицировать существующие между ними несоответствия, выдавать рекомендации относительно необходимости проведения определенных исследований, включая исследования, необходимые для пополнения баз данных;

- (b) по запросу правительственных органов, промышленности, групп коренных народностей или других структур проводить специальные исследования на основе возмещения издержек производства, чтобы удовлетворять специфические потребности;
- (c) служить хранителем фонда научных исследований и другой соответствующей информации;
- (d) рассматривать любые другие вопросы, связанные с исследовательской деятельностью и направляемые в его адрес Исполнительным комитетом Консультативного научного совета.

14. (85) Финансовая смета, необходимая для функционирования и оплаты труда сотрудников Консультативного научного совета, должна обеспечиваться правительством Северо-Западных территорий.

14. (86) Транспортные и гостиничные расходы членов Консультативного научного совета, обусловленные необходимостью выполнения ими своих обязанностей и своей деятельности, должны нести правительства или организации, выдвинувшие членов Консультативного научного совета.

14. (87) В контексте любого соглашения между инувиялуитами и дене/метисами и согласно подпункту 11 (18) достигнута договоренность относительно того, что дене/метисы, в лице традиционных охотников, должны иметь право назначать одного члена с правом решающего голоса в качестве дополнительного члена во все региональные советы, комитеты или правления, указанные в разделах 11 и 12 данной части. Такой член должен иметь право голоса только при обсуждении проблем, касающихся видов диких животных, самого промысла и среды обитания диких видов, на которые традиционно охотились дене/метисы в регионе расселения инувиялуитов. Указанные права должны быть согласованы с дене /метисами на условии, что они согласятся предоставить аналогичные права инувиялуитам. Если согласно данному пункту производится назначение дополнительного члена, Канада имеет право назначать или определять своего собственного дополнительного члена, чтобы сохранить эквивалентность представительства с коренными жителями.

Глава 3. Права коренных малочисленных народов Севера России

Раздел 1. Права коренных малочисленных народов в Российской Федерации

В международном и российском праве создана система нормативных актов, гарантирующих защиту особых прав коренных малочисленных народов на ведение традиционного образа жизни, осуществление традиционного природопользования, хозяйствования и промыслов, создание особого охранного режима в местах проживания и хозяйствования.

Сфера регулирования данных отношений в Российской Федерации ограничена списком коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока¹ и перечнем районов проживания коренных малочисленных народов в 22 субъектах Федерации². В настоящее время последний документ не отражает реальной ситуации, поэтому в 2008 г. в комплексе первоочередных мер по подготовке и проведению в России второго международного десятилетия коренных народов мира³ предусмотрена разработка проекта нормативного правового акта об утверждении перечня территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Международное право и Конституция Российской Федерации

В Конституции Российской Федерации, которая является нормативным правовым актом высшей юридической силы, статьей 69 установлено, что «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами

¹ 17 апреля 2006 года Распоряжением Правительства Российской Федерации № 536-р, утвержден Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, который состоит из 40 народов (алеуты, алюторцы, вепсы, долганы, ительмены, камчадалы, керекы, кеты, коряки, кумандинцы, манси, нанайцы, нганасаны, негидальцы, ненцы, нивхи, ороки (ульта), орочи, саамы, селькупы, сойоты, тазы, теленгиты, телеуты, тофалары, тубалары, тувинцы-тоджинцы, удэгейцы, ульчи, ханты, челканцы, чуванцы, чукчи, чулымцы, шорцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры).

² Утвержден 11 января 1993 г. Постановлением Правительства Российской Федерации № 22.

³ Комплекс был утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 1639-р.

и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». В соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Международные правовые акты гарантируют права коренных малочисленных народов на сохранение и развитие своей культуры, сохранение основных элементов их самобытности: религии, языка, традиций и культурного наследия; сохранение и поощрение традиционных способов использования биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями; обеспечение и эффективное участие коренного населения и общин в достижении устойчивого развития; право на самоопределение; запрещение всех форм расовой дискриминации. Среди международных актов, подписанных Россией, можно выделить следующие: Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (принята на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 13 сентября 2007 г.); Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств (Страсбург, 1 февраля 1995 г.); Международный пакт о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.); Международная Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (Нью-Йорк, 7 марта 1966 г.); Европейская конвенция о защите прав и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.); Конвенция ООН о предупреждении геноцида и наказании за него (1948 года); Декларация по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992 г.); Конвенция о биологическом разнообразии (Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.); Международная Конвенция по регулированию китобойного промысла (Вашингтон, 2 декабря 1946 г.); Севильская стратегия для биосферных резерватов (1995 г.); Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.); Устав Совета Европы (Лондон, 5 мая 1949 г.) [20].

В соответствии со статьей 1 Рамочной Конвенции «О защите национальных меньшинств» [11, № 25, ст. 2833] защита национальных меньшинств и прав и свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества.

Во исполнение международных принципов в статье 2 Конституции Российской Федерации установлено, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Статья 18 Конституции Российской Федерации закрепляет, что права и свободы гражданина являются непосредственно действующими,

определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Принцип защиты и охраны территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренного и местного населения напрямую указан в пункте 1 статьи 9 Конституции «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

В соответствии с пунктом «м» статьи 72 Конституции России защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации. То, что эти вопросы отнесены к совместному ведению, объясняется, прежде всего, необходимостью выработки единых для всех коренных малочисленных народов стандартов в решении этих вопросов и обязательного учета особенностей жизнедеятельности каждого народа в различных субъектах, так как условия могут значительно отличаться. Органы власти субъектов Российской Федерации в этом случае призваны обеспечить учет этих особенностей, как реализуя нормы федерального законодательства, так и разрабатывая и реализуя собственные нормативные акты.

Разграничение полномочий между органами власти Российской Федерацией, субъектов Федерации и местного самоуправления

Разграничение предметов ведения и полномочий в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей осуществляется на основе Конституции, федеральных законов и договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации.

Наиболее детально вопрос о разграничении полномочий в этой сфере, прописан в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ [12, № 18, ст. 2208].

Статьей 5 закона установлены полномочия федеральных органов государственной власти по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. К ним относятся:

- принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о защите исконной среды обитания,

традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

- принятие федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, развития, сохранения и возрождения их языков, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования, использования и охраны земель и других природных ресурсов;
- оказание малочисленным народам в установленном Правительством Российской Федерации порядке целевой поддержки за счет средств федерального бюджета, направленных на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, и осуществление контроля за использованием указанных средств;
- установление порядка создания, реорганизации и ликвидации организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- установление по согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации и уполномоченными представителями малочисленных народов ограничений нетрадиционной для малочисленных народов хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;
- решение вопросов возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности;
- установление ответственности органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение законодательства о гарантиях прав малочисленных народов;
- обеспечение совместно с органами государственной власти субъектов Федерации соответствия Конституции и федеральным законам о малочисленных народах законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;
- совершенствование законодательства Российской Федерации о мерах по недопущению действий органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, направленных на насильствен-

ную ассимиляцию, геноцид и этноцид малочисленных народов, экоцид их исконной среды обитания;

- проведение единой политики в области разработки и реализации федеральных и региональных программ использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов, оценки природных ресурсов, ведения землеустройства, ведения земельного кадастра и мониторинга указанных земель.

Статьей 6 закона, установлены полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. К ним относятся:

- участие в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и принятие региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов;
- внесение ограничений (в пределах своих полномочий) хозяйственной деятельности организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- участие в регулировании отношений между бюджетами субъектов Федерации и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;
- регулирование порядка передачи собственности субъектов Федерации общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к малочисленным народам;
- создание на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов Федерации советов представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов;
- наделение органов местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств.

К полномочиям органов местного самоуправления в этой сфере согласно статье 7 относятся:

- принятие участия в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития

малочисленных народов и в осуществлении контроля над использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также над использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- осуществление контроля над предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов;
- установление общих принципов организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

Таким образом, наибольший круг полномочий, к которым в первую очередь относится принятие федеральных законов о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляется органами государственной власти Российской Федерации.

В Российской Федерации в настоящее время существует три таких специальных закона:

- Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ [12, № 18, ст. 2208];
- Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ [13, № 30, ст. 3122];
- Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ [14, № 20, ст. 1972].

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»

Данный закон является ключевым в системе защиты прав этих народов. Он устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов. Посмотрим наиболее важные положения этого закона.

Прежде всего, это статья 3, в ней определена сфера действия этого закона, то есть на кого он распространяется:

- на лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство и занимающихся традиционными промыслами;
- на лиц, которые относятся к малочисленным народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и для которых традиционное хозяйство и занятие традиционными промыслами являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления;
- на лиц, не относящихся к малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- на органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, должностных лиц.

Статья 8 устанавливает права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Частью 1 статьи 8 установлены права малочисленных народов и объединений малочисленных народов:

- безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйства и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;
- участвовать в осуществлении контроля над использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйства и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- участвовать в осуществлении контроля над соблюдением федеральных законов и законов субъектов Федерации об охране окру-

жающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

- получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;
- участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;
- участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз [2] при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
- делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления;
- на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;
- получать от государства помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения малочисленных народов с учетом традиционных образа жизни и хозяйствования малочисленных народов.

Частью 2 статьи 8 установлены права лиц, относящихся к малочисленным народам:

- безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий, необходимыми для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном

федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации;

- участвовать в формировании и деятельности советов представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления;
- на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;
- пользоваться необходимыми малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;
- на первоочередной прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов, создаваемые в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;
- в порядке, установленном гражданским законодательством, создавать хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйство и занимающиеся промыслами, совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в создаваемых организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам, относящимся к малочисленным народам;
- на первоочередное приобретение в собственность организаций традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;
- получать социальное обслуживание в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации;
- получать бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в рамках Программы государственных гарантий обязательного медицинского страхования.

Далее, законом закреплены иные права коренных малочисленных народов:

- на замену военной службы альтернативной гражданской службой (ст. 9). Это право нашло свое отражение в положениях Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ [15, № 30, ст. 3030];

- на сохранение и развитие своей самобытной культуры (ст. 10), которое включает следующие права: сохранять и развивать родные языки; создавать общественные объединения, культурные центры и национально-культурные автономии, фонды развития и фонды финансовой помощи малочисленным народам; создавать учебные группы для обучения традиционным хозяйствованию и промыслам малочисленных народов; получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации; соблюдать свои традиции и совершать религиозные обряды, не противоречащие законодательству, содержать и охранять культовые места; устанавливать и развивать связи с представителями малочисленных народов, проживающих на территориях других субъектов Федерации, а также за пределами территории Российской Федерации. Эти права нашли свое развитие в положениях федеральных законов: «О языках народов Российской Федерации» от 25 октября 1991 г. № 1807-1 [3, ст. 1740]; «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ [10, № 25, ст. 2965]; «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9 октября 1992 г. № 3612-1 [4, ст. 261]; «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 [5, ст. 1797]; «О народных художественных промыслах» от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ [12, № 2, ст. 234]; «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ [15, № 26, ст. 2519] и др.
- на осуществление территориального общественного самоуправления с учетом национальных, исторических и иных традиций (ст. 11). Это право нашло свое отражение в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ [16, № 40, ст. 3822];
- на создание общин и иных объединений в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (ст. 12). Принципы организации и деятельности общин на федеральном уровне установлены федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ;
- на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (ст. 14). В статье закрепляется, что при рассмотрении в судах дел,

в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации. В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов. Эта статья гарантирует возможность использовать в качестве обоснований своей правовой позиции традиции и обычаи.

Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ)

Закон установил общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, определил область взаимоотношений общин с органами государственной власти и органами местного самоуправления, обязательные параметры для уставов, права и обязанности членов, порядок приобретения имущества и порядок реорганизации и ликвидации общин. Отдельной статьей предусмотрена возможность обжалования общиной действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, ущемляющих права общин и их членов, а также возмещения убытков, причиненных общине в результате нанесения ущерба окружающей среде. Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ [10, № 3, ст. 145] предусмотрено, что общины коренных малочисленных народов являются некоммерческими организациями (п. 3 ст. 2). А в соответствии со статьей 6.1 этого же закона общины вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых они созданы. Такой деятельностью признаются приносящие прибыль производство товаров и услуг, в данном случае это реализация продуктов труда членов общины [25; 21].

Федеральное и региональное законодательство о территориях традиционного природопользования

Последний специальный закон в области защиты прав малочисленных народов вступил в действие в 2001 г. Это ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», которым были установлены правовые основы образования, охраны и использо-

вания территорий традиционного природопользования малочисленных народов для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

Целями этого Федерального закона, в соответствии со статьей 4, являются следующие гарантии для малочисленных народов:

- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни;
- сохранение и развитие самобытной культуры;
- сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия.

Статьей 5 определены три вида территорий традиционного природопользования — федерального, регионального и местного значения.

Статьями 6, 7, 8 регламентирован порядок образования территорий традиционного природопользования федерального, регионального и местного значения.

Статья 9 устанавливает, что при определении размеров и границ территорий традиционного природопользования гарантируется:

- поддержание условий, достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных;
- возможность осуществления лицами, относящимися к малочисленным народам, различных видов традиционного природопользования;
- сохранение исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам;
- сохранение целостности объектов историко-культурного наследия.

На территориях традиционного природопользования, в соответствии со статьей 10 могут выделяться следующие части:

- поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;
- участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленье пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;
- объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность;
- иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Федерации.

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (ст. 11).

В статье 12 закреплено важное положение о том, что в случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Статьей 13 установлены правила использования природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования. В этой статье содержится положение о том, что пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Статья 14 гарантирует малочисленным народам и общинам право безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд⁴.

Положения об особом режиме использования и охраны на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов и защите исконной среды обитания содержатся в других федеральных законах: «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ст. 4) [15, № 2, ст. 133]; «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ст. 2, 24) [9, № 12, ст. 1024]; Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (п. 3 ст. 7, ст. 68, 78, 82, 95, 97) [14, № 44, ст. 4147]; Лесном кодексе Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ст. 48) [18, № 50, ст. 5278]; Водном кодексе Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ст. 3, 11, 29, 54) [18, № 23, 2381].

В развитие вышеперечисленных норм федерального законодательства в ряде субъектов Российской Федерации в настоящее время приня-

⁴ Подробно о процедуре образования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов см.: 24, с. 54–58.

ты региональные законы о территориях традиционного природопользования, которые более детально регулируют порядок образования и функционирования таких территорий. Это закон Ханты-Мансийского автономного округа от 28 декабря 2006 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в Ханты-мансийском автономном округе — Югре» [19, ст. 1488]; закон Республики Саха (Якутия) от 13 июля 2006 г. «О территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» [26]; закон Амурской области от 27 октября 2003 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Амурской области» [1]; закон Камчатской области от 11 ноября 1997 г. «О территориях традиционного природопользования в Камчатской области» [8].

Отраслевое законодательство

В Федеральном законе «О животном мире» от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ [9, № 17, ст. 1462] статьями 5, 6, 9, 48, 49 определены особые права коренных малочисленных народов в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания: право на применение традиционных методов добывания объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности и право на приоритетное пользование животным миром, которое включает в себя: предоставление первоочередного выбора промысловых угодий; льготы в отношении сроков и районов добывания объектов животного мира, полового, возрастного состава и количества добываемых объектов животного мира, а также продуктов их жизнедеятельности; исключительное право на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности; иные виды пользования животным миром, согласованные со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ [17, № 52, ст. 5270] предусмотрен учет интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на прибрежных территориях, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности (п. 6. ст. 2). Законом обозначен особый вид рыболовства в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, который осуществляется лицами, относящимися к указанным

народам, и их общинами (п. 6. ст. 16, ст. 25), и выделяются специальные квоты добычи (вылова) водных биоресурсов и порядок их распределения между пользователями (п. 7 ст. 30, ст. 31). Устанавливается важное положение о том, что договоры пользования рыбопромысловыми участками заключаются с лицами, относящимися к коренным малочисленным народам или их общинами без проведения конкурсов (п. 2 ст. 39).

В Лесном кодексе Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ установлено, что при использовании лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни (ст. 48) и что лица, относящиеся к коренным малочисленным народам и ведущие традиционный образ жизни, имеют право бесплатно осуществлять заготовку древесины для собственных нужд (ст. 30).

В Водном кодексе Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ определен принцип использования водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования (п. 16 ст. 3, п. 2 ст. 54). Это дает возможность представителям коренных малочисленных народов использовать водные объекты в местах проживания в первую очередь для ведения традиционного природопользования. Для осуществления традиционного природопользования коренным малочисленным народам и их общинам не требуется заключение договора водопользования или принятие решения о предоставлении водного объекта в пользование (п. 11 ст. 11). В целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации устанавливается особый порядок использования водных объектов (ст. 54).

Для создания наиболее благоприятных условий сохранения и экономического развития традиционных видов хозяйственной деятельности Налоговым кодексом Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ [14, № 1, ст. 18] предусмотрен ряд льгот. В частности, не подлежат налогообложению: доходы физических лиц, получаемые от сбора и сдачи лекарственных растений, дикорастущих ягод, орехов и иных плодов, грибов, другой дикорастущей продукции; доходы, получаемые членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования, от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла; доходы охотников-любителей, получаемые от сдачи обществам охотников, организациям потребительской кооперации или

государственным унитарным предприятиям добытых ими пушнины, мехового или кожевенного сырья или мяса диких животных (п. 15, 16, 17 ст. 217); доходы, получаемые членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера от реализации продукции, полученной в результате ведения ими традиционных видов промысла (ст. 238 п. 1 под. 6). Не признаются объектами обложения объекты животного мира и объекты водных биологических ресурсов, пользование которыми осуществляется для удовлетворения личных нужд представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (п. 2 ст. 333.2). Освобождаются от налогообложения физические лица, относящиеся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также общины таких народов — в отношении земельных участков, используемых для сохранения и развития их традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (п. 7 ст. 395).

В связи с тем что в России ведется интенсивная добыча природных ресурсов и значительная часть территорий, на которых находятся участки с особо ценными ресурсами, является территориями традиционного расселения коренных малочисленных народов, федеральным законодательством предусмотрен ряд норм, гарантирующих защиту исконной среды обитания и интересов коренных малочисленных народов при освоении природных ресурсов.

Федеральным законом «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 [9, № 10, ст. 823] к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации в сфере регулирования отношений недропользования на своих территориях относится защита интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, а также разрешение споров по вопросам пользования недрами (п. 10 ст. 4).

Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ [9, № 49, ст. 4694] к компетенции федеральных органов государственной власти на континентальном шельфе отнесено определение стратегии изучения, поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов и промысла водных биоресурсов, защиты и сохранения морской среды, минеральных ресурсов и водных биоресурсов на основе федеральных стратегии, программ и планов с учетом заключений государственной экологической экспертизы, а также с особым учетом экономических интересов коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока, населения в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью Российской Федерации (п. 3 ст. 6).

Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ [10, № 1, ст. 18] установлено, что для по-

лучения на условиях раздела продукции права пользования участком недр, расположенным на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, требуется решение законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, на территории которого находится такой участок недр, принятое с учетом интересов коренных малочисленных народов, а также решение соответствующего органа местного самоуправления (п. 3 ст. 2). В отношении участков недр, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, условиями аукциона должна быть предусмотрена выплата соответствующих компенсаций за нарушение режима традиционного природопользования (ст. 6). При выполнении работ на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, инвестор обязан принимать предусмотренные законодательством меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации (ст. 7). Порядок определения сумм компенсации ущерба, причиняемого в результате выполнения работ по соглашению коренным малочисленным народам России в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности, устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 13).

Формы самоуправления и со-управления

Конституцией России установлено, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 1, 2 ст. 3). Статьей 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (п. 1 ст. 130). Осуществляется местное самоуправление с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131). Таким образом, Конституцией устанавливаются основные принципы организации местного самоуправления как одной из основ конституционного строя, одного из основополагающих принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве. Более детально правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления устанавливает

федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 декабря 2003 г. №131-ФЗ.

Местное самоуправление — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 2 ст. 1).

Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления являются:

- местный референдум — проводится в целях решения непосредственно населением вопросов местного значения (ст. 22);
- муниципальные выборы — проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 23);
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления — проводится по инициативе населения. Основания для отзыва указанных лиц устанавливаются уставом муниципального образования (ст. 24);
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования — проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории (ст. 24);
- сход граждан — проводится для решения вопросов местного значения в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек (ст. 25);
- правотворческая инициатива граждан — инициативная группа граждан, может представить проект муниципального правового акта, который подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления (ст. 26);
- территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Осуществляется в поселениях непосредственно населением через проведение собра-

ний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Орган территориального общественного самоуправления в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в форме некоммерческой организации. Органы территориального общественного самоуправления: представляют интересы населения, обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан; могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета; вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов (ст. 27);

- публичные слушания — проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования. На публичные слушания должны выноситься проекты: устава муниципального образования; местного бюджета и отчет о его исполнении; планов и программ развития муниципального образования; правил землепользования и застройки; планировки территорий и межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки; вопросы о преобразовании муниципального образования (ст. 28);
- собрания граждан — проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления (ст. 29);

- конференция граждан (собрание делегатов) — проводится в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления (ст. 30);
- опрос граждан — для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти (ст. 31);
- обращения граждан в органы местного самоуправления (ст. 32).

Наряду с вышеперечисленными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем населения граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иным федеральным законам, законам субъектов Федерации (ст. 33).

Участие общественности в принятии решений органами власти и их реализации предусмотрены целым рядом нормативных актов Российской Федерации.

В Земельном кодексе Российской Федерации предусмотрено, что при выборе земельных участков для строительства органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Граждане, общественные организации (объединения), органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, связанные с изъятием земельных участков и предоставлением этих земельных участков для строительства. При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, обладающие правом предоставления соответствующих земельных участков, принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов с учетом результатов таких сходов или референдумов (п. 3 ст. 31).

Лесной Кодекс Российской Федерации одним из принципов, регулирующих лесные отношения, называет участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве (ст. 1).

Водный кодекс Российской Федерации среди принципов, на которых должно основываться водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты, указывает принцип участия граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов. В соответствии с положениями кодекса граждане и общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на водные объекты при их использовании, и возлагает на органы государственной власти, органы местного самоуправления и субъектов хозяйственной и иной деятельности обязанность обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, установленных законодательством Российской Федерации (п. 6 ст. 3). Немаловажным принципом является и принцип использования водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для осуществления традиционного природопользования (п. 16 ст. 3).

Одной из новых форм реализации права на участие в принятии решений в области использования и охраны водных объектов является деятельность *бассейновых советов*. Бассейновые советы призваны осуществлять разработку рекомендаций в области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа, и эти рекомендации должны учитываться при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов (п. 1 ст. 29). В состав бассейновых советов наряду с представителями уполномоченных Правительством Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления входят представители общественных объединений и общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (п. 3 ст. 29). Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 727 «О порядке создания и деятельности бассейновых советов» утверждено «Положение о создании и деятельности бассейновых советов». В соответствии с пунктом 6 этого Положения количественный и персональный состав бассейновых советов утверждается Федеральным агентством водных ресурсов по представлениям соответствующих органов, организаций, водопользователей, общественных объединений и общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (п. 6 Положения).

Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» среди принципов, на которых основывается законодательство о водных биоресурсах, определены: участие граждан и общественных объединений в подготовке и решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, установленных законодательством; учет интересов населения, проживающего на прибрежных территориях, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения (п. 5, 6 ст. 2).

Статьей 6 Федерального закона «О соглашениях о разделе продукции», регламентирующей порядок заключения соглашения, установлено, что в случаях, когда предоставляемые участки недр расположены на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, в состав комиссии, которая занимается разработкой условий недропользования, подготовкой проекта соглашения и ведением переговоров с инвестором, включаются представители федерального органа по социально-экономическому развитию северных территорий Российской Федерации, а также представители соответствующих органов местного самоуправления. В случае необходимости к работе указанной комиссии привлекаются производственные и научные организации, а также эксперты и консультанты.

Экологическое законодательство

Возможность участия граждан и организаций в решении вопросов, касающихся охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц предусмотрены Федеральным законом «Об охране окружающей среды». В нем предусмотрены: обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц; соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством; участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды.

Этот закон гарантирует гражданам право: создавать общественные объединения по охране окружающей среды; обращаться в различные орга-

ны и организации за получением информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране, а также с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы; выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы (ст. 11). Общественные и иные некоммерческие объединения, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды, имеют право: разрабатывать, пропагандировать и реализовывать программы в области охраны окружающей среды, защищать экологические права граждан; развивать экологическую культуру; оказывать содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Федерации, органам местного самоуправления в решении вопросов охраны окружающей среды; организовывать собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; вносить предложения о проведении референдумов по вопросам охраны окружающей среды и об обсуждении проектов, касающихся охраны окружающей среды; обращаться в различные органы и организации за получением информации о состоянии окружающей среды, о мерах по ее охране, об обстоятельствах и фактах хозяйственной и иной деятельности, создающих угрозу окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, а также с жалобами, заявлениями, исками и предложениями по вопросам, охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду; участвовать в принятии хозяйственных и иных решений, которые могут повлиять на состояние окружающей среды; организовывать и проводить слушания по вопросам проектирования, размещения объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может нанести вред окружающей среде; организовывать и проводить общественную экологическую экспертизу; рекомендовать своих представителей для участия в проведении государственной экологической экспертизы (ст. 12).

Законом «Об охране окружающей среды» гарантированы не только права граждан на благоприятную окружающую среду, но и система государственных мер по обеспечению этих прав. В соответствии со статьей 13 на органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления и должностных лиц возложена обязанность: оказывать содействие гражданам и общественным объединениям в реализации прав в области охраны окружающей среды.

Статьей 68 этого же закона предусмотрен общественный экологический контроль, который осуществляется в целях реализации права каждого на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. Осуществляется общественный экологический контроль гражданами, общественными

объединениями и иными некоммерческими организациями. Результаты общественного контроля, представленные в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законодательством.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ [9, № 48, ст. 4556] — регулирует отношения в области экологической экспертизы и направлен на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на благоприятную окружающую среду посредством предупреждения негативных воздействий хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду.

За последние годы в этот закон было внесено много изменений, а часть статей полностью утратило силу. Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внесены изменения, направленные на урегулирование вопросов, связанных с осуществлением властных полномочий государственными органами различного уровня. Но наиболее серьезные изменения, ухудшающие положения об экологической экспертизе, были внесены Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые вступили в силу 1 января 2007 г. Во-первых, изменилось само понятие экологической экспертизы, если ранее экологическая экспертиза была призвана установить соответствие намечаемой деятельности экологическим требованиям и определить допустимость реализации объекта в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий, то теперь экологическая экспертиза проводится для установления соответствия документации, обосновывающей намечаемую деятельность, экологическим требованиям и техническим регламентам в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности только на окружающую среду. Таким образом, в настоящее время закон не требует оценивать возможные негативные социально-экономические и иные последствия, вызванные изменениями окружающей среды в ходе реализации хозяйственной деятельности. Во-вторых, значительно сократился перечень объектов, по которым проведение государственной экологической экспертизы является обязательным, и этот перечень стал ограниченным, поскольку из закона изъята норма о том, что обязательной государственной экологической экспертизе подлежат иные виды деятельности, которые, хотя

и не были указаны в законе напрямую, способны оказывать прямое или косвенное воздействие на окружающую природную среду.

Но, несмотря на все эти изменения в законе, в нем осталось достаточно норм для эффективного участия общественности в принятии органами государственной власти экологически значимых решений.

Закон содержит ряд статей, гарантирующих участие граждан и общественных объединений в области экологической экспертизы и устанавливающих порядок проведения общественной экологической экспертизы. Принцип гласности, участия общественных организаций и учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы и порядок реализации установлены статьями 3, 9, 14 этого закона. Права граждан и общественных организаций в области экологической экспертизы установлены статьей 19: право выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории; направлять федеральному органу исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Федерации аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности; получать от органов власти, организующих проведение государственной экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения; осуществлять иные действия в области экологической экспертизы. В части 2 этой же статьи предусмотрена обязанность экспертной комиссии государственной экологической экспертизы рассматривать материалы, направленные в экспертную комиссию и отражающие общественное мнение.

Более подробно остановимся на порядке организации и проведении общественной экологической экспертизы, регламентированных статьями 20, 21, 22, 23, 25, 29 этого закона.

Экологическая экспертиза — это установление соответствия документации, обосновывающей намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. В отличие от государственной экологической экспертизы, которая организуется и проводится органами исполнительной власти в области экологической экспертизы и является обязательной для объектов, определенных законом, общественная экспертиза проводится общественными организациями по инициативе граждан и общественных организаций или по инициативе органов местного самоуправления и не является обязательной. Граждане и организации инициируют проведение общественной экспертизы, как правило, тогда, когда имеется большой

общественный резонанс и большие опасения возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду. Например, общественные экспертизы проводились по таким проектам, как освоение шельфа Сахалина и Камчатки, прокладка трубопровода вблизи озера Байкал, но подобные экспертизы можно проводить и по небольшим проектам, в том числе не касающимся освоения природных ресурсов.

Право организации и проведения общественной экспертизы дано не всем организациям, а только тем, в уставе которых прямо указано, что основным направлением их деятельности является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы. Существуют еще два условия, необходимых для проведения общественной экспертизы: первое — государственная регистрация заявления общественной организации о ее проведении, которое подается в орган местного самоуправления, второе — извещение населения о начале проведения общественной экспертизы, а потом о результатах ее проведения.

Перечень объектов, в отношении которых может проводиться общественная экологическая экспертиза, такой же, как и у государственной экологической экспертизы, он установлен статьями 11 и 12 ФЗ «Об экологической экспертизе», но за исключением объектов экологической экспертизы, которые содержат государственную, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Под государственной тайной понимаются защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации [22]. Коммерческой тайной является режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду [23]. Иная охраняемая законом тайна — это, например, служебная тайна или секреты производства (ноу-хау), которыми признаются сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и другие), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере и способах осуществления профессиональной деятельности. Эти сведения должны отвечать следующим требованиям: они имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам, у третьих лиц к ним нет свободного доступа на законном основании, обладателем таких сведений в их отношении введен режим коммерческой тайны [6, ст. 1465].

Необходимо понимать, что сами по себе сведения о влиянии объекта экологической экспертизы на состояние окружающей среды не могут составлять государственную или коммерческую тайну. Статьей 7 Федерального закона «О государственной тайне» установлен перечень сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне и засекречиванию. В их числе сведения о состоянии экологии, о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях. Статьей 5 Федерального закона «О коммерческой тайне» установлен перечень сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну. К ним относятся сведения о загрязнении окружающей среды, состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом.

Таким образом, законодатель хоть и ограничил перечень объектов для исследований общественной экологической экспертизы, но, как видно из анализа действующего законодательства и существующей практики, ввел норму, согласно которой общественности предоставляют необходимую документацию, являющуюся объектом государственной экологической экспертизы и касающуюся окружающей природной среды и безопасности граждан.

Как правило, предметом исследований общественной экологической экспертизы являются материалы оценки воздействия на окружающую среду. Процесс проведения такой оценки и подготовки соответствующих материалов регламентируется «Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»⁵. В соответствии с пунктом 1 этого Положения оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (далее ОВОС) — это процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, прогноза экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий. Пунктом 5.3 Положения об ОВОС установлено, что в случае если документация по намечаемой хозяйственной и иной деятельности может быть отнесена

⁵ Утверждено приказом Госкомэкологии Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 372. Полностью текст публикуется в приложении.

к информации с ограниченным доступом, то заказчик подготавливает материалы по оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с принципом информационной открытости. То есть заказчик обязан предоставить общественности возможность своевременного получения полной и достоверной информации.

Главой IV Положения об ОВОС регулируется процесс информирования и участия общественности в принятии экологически значимых решений. Этот механизм сегодня очень активно используется. Основными положениями главы являются:

- информирование и участие общественности осуществляется на всех этапах ОВОС;
- участие общественности в подготовке и обсуждении материалов ОВОС;
- учет замечания и предложения общественности при составлении технического задания по ОВОС;
- обеспечение доступа общественности к техническому заданию по ОВОС с момента его утверждения и до окончания процесса ОВОС;
- проведение общественных слушаний по материалам ОВОС;
- документальное оформление всех решений по участию общественности;
- обеспечение проведения общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором четко фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен);
- представление предварительного варианта материалов по ОВОС общественности для ознакомления и представления замечаний;
- принятие от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, документирование этих предложений;
- обеспечение доступа общественности к окончательному варианту материалов по ОВОС в течение всего срока с момента утверждения этих материалов и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

Все эти положения необходимо учитывать как при проведении общественной экологической экспертизы, так и на других этапах участия коренных малочисленных народов в ходе принятия решений которые могут оказать негативное влияние на окружающую природную среду, исконную среду обитания, традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы этих народов.

Предметом исследования экспертов общественной экологической экспертизы могут быть: проектные материалы, материалы по охране окружающей среды, материалы, отражающие воздействие проекта на социальную, демографическую, экономическую, культурную ситуацию, материалы общественных обсуждений проекта и другие.

Когда реализация объекта хозяйственной деятельности намечается в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, особое место в заключении общественной экологической экспертизы должен занимать раздел, касающийся исследований возможных негативных последствий от реализации намечаемой деятельности на исконную среду обитания как основу жизнедеятельности коренных малочисленных народов. Такой раздел, по сути, может являться этнологической экспертизой проекта. При оценке материалов необходимо обратить внимание на некоторые моменты:

- соответствие намечаемых решений требованиям международного и российского законодательства о правах коренных малочисленных народов;
- полноту представленной информации о социально-экономических условиях проживания малочисленных народов, их образе жизни, культуре и возможности продолжать привычный образ жизни в условиях реализации объекта;
- оценку прогнозируемого воздействия объекта экспертизы на исконную среду обитания и связанных с ним последствий для традиционного образа жизни и хозяйствования малочисленных народов.

В случае же отсутствия в материалах представленных на общественную экологическую экспертизу исследований воздействия проекта на социально-экономические условия проживания и деятельности коренных малочисленных народов, можно ставить вопрос перед органом исполнительной власти в области экологической экспертизы о неполноте представленной информации и несоблюдении принципов проведения ОВОС о научной обоснованности, достоверности и объективности результатов исследований, которые должны быть выполнены с учетом взаимосвязи экологических, социальных и экономических факторов (п. 2.6. Положения об ОВОС).

Статьей 22 закона «Об экологической экспертизе» установлены временные рамки проведения общественной экспертизы, которая должна проводиться либо до проведения государственной экологической экспертизы, либо одновременно с ней. Это связано прежде всего с тем, что заключение общественной экологической экспертизы является предметом исследования экспертной комиссии государственной экологической экспертизы. Если заключение общественной экспертизы подано своевременно в уполномоченный орган, то эксперты государственной

экспертизы могут ознакомиться с заключением общественности еще до вынесения собственного решения и возможно даже согласятся целиком или в части с выводами общественной экспертизы.

Этой же статьей закона гарантируется возможность общественной организации, осуществляющей экспертизу, участвовать через своих представителей в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы. Целесообразно направлять в качестве наблюдателей от общественности экспертов, которые принимают участие в работе общественной экспертизы, поскольку они уже хорошо знакомы с проектом, могут задать дополнительные вопросы заказчику и в случае необходимости дать пояснения по заключению общественной экспертизы.

Заключение общественной экспертизы направляется в орган исполнительной власти в области экологической экспертизы, осуществляющий государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления, может передаваться другим заинтересованным лицам и публиковаться в средствах массовой информации.

Заключение общественной экологической экспертизы может приобретать юридическую силу после утверждения его органом исполнительной власти в области экологической экспертизы. Это положение установлено п. 2 статьи 25 закона «Об экологической экспертизе». Утверждение заключения общественной экспертизы означает, что экспертная комиссия, проводившая государственную экологическую экспертизу, полностью согласилась с заключением общественности и такое заключение приобретает черты заключения государственной экологической экспертизы. Оно рассматривается в качестве юридически значимого документа, а для заказчика намечаемой хозяйственной деятельности является обязательным юридическим документом со всеми вытекающими последствиями, предусмотренными статьей 18 закона «Об экологической экспертизе» [7, с. 117].

На практике такие случаи встречаются нечасто. В этой книге мы приводим пример именно такой экспертизы. Общественной организацией «Байкальский центр общественной экологической экспертизы» была проведена общественная экологическая экспертиза проекта обоснования инвестиций в строительство предприятия по отработке месторождения урана. Эксперты дали отрицательное заключение о реализации проекта и с ними согласились эксперты государственной экологической экспертизы⁶.

⁶ Более подробно об этой общественной экологической экспертизе, проведенной в Бурятии, см. в приложении.

Последнее, о чем хотелось бы сказать, это возможность оспаривания заключения государственной экологической экспертизы в суде, предусмотренная статьей 18 закона «Об экологической экспертизе». В случае если общественность неудовлетворенна результатом государственной экспертизы и имеются основания для оспаривания, граждане и общественные организации могут обратиться в суд с заявлением о признании недействительным заключения государственной экологической экспертизы и приказа органа исполнительной власти в области экологической экспертизы о ее утверждении⁷.

Основанием для оспаривания заключения государственной экологической экспертизы могут стать:

- некомплектность материалов представленных на экспертизу;
- нарушения одного или нескольких принципов экологической экспертизы:
 - комплексности оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности и его последствий;
 - обязательности учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы;
 - достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу;
 - научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы;
 - гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения;
 - ответственности участников экологической экспертизы и заинтересованных лиц за организацию, проведение, качество экологической экспертизы.
 - независимости экспертов экологической экспертизы при осуществлении ими своих полномочий в области экологической экспертизы;
- участие представителя заказчика документации или разработчика проекта в качестве эксперта государственной экологической экспертизы;
- иные основания, предусмотренные законом.

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что в России гарантированы широкие возможности общественного участия в процессе

⁷ О процедуре обращения в суд см. раздел 4 «Судебная защита права на традиционное природопользование. Законодательные гарантии. Опыт. Практика» главы 3 «Права коренных малочисленных народов Севера России».

принятия и реализации органами власти решений, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов в различных сферах жизнедеятельности.

Литература

1. Амурская правда. 2003. № 311–312.
2. *Богоявленский Д. Д., Мартынова Е. П., Мурашко О. А., Хмелева Е. Н., Якель Ю. Я., Яковлева О. А.* Опыт проведения этнологической экспертизы. Оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп малочисленных народов. М., 2002.
3. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 5.
4. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 1991.
5. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 1992.
6. Гражданский Кодекс Российской Федерации от 21 октября 1994 г., часть 4 // *Российская газета*, № 289. 22 декабря 2006.
7. Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе». Отв. редактор М. М. Бринчук. М., 1999.
8. Официальные Ведомости, 1998.
9. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995.
10. Собрание законодательства Российской Федерации, 1996.
11. Собрание законодательства Российской Федерации, 1998.
12. Собрание законодательства Российской Федерации, 1999.
13. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000.
14. Собрание законодательства Российской Федерации, 2001.
15. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002.
16. Собрание законодательства Российской Федерации, 2003.
17. Собрание законодательства Российской Федерации, 2004.
18. Собрание законодательства Российской Федерации, 2006.
19. Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, 2006 г., № 12.
20. Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья. М., 2005.
21. Учредительные документы общин коренных малочисленных народов. Образцы правовых документов. М., Правовой центр Родник, 2003.
22. Федеральный закон «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-1.
23. Федеральный закон «О коммерческой тайне» от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ.
24. Формирование природосообразного мировоззрения в обществе — стратегическая направленность в решении экологических проблем. М., 2004.
25. *Яковлева О. А., Кочетыгова Н. И., Якель Ю. Я.* Община — путь к объединению и возрождению. М., 2003.
26. Якутские ведомости, 2006. № 58.

Раздел 2. Территории традиционного природопользования как форма реализации права коренных малочисленных народов на земли

Право коренных малочисленных народов на пользование землей закрепляется Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 8) [17, ст. 2208]. Это положение конкретизируется Федеральным законом от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [18, ст. 1972], которым устанавливается для данных народов один из вариантов особого правового режима пользования землей и иными природными ресурсами в границах соответствующих территорий [5, с. 40; 31, с. 68]. Необходимость их создания имеет доктринальное обоснование [10, с. 156–157, 163–164, 168–169, 176–177; 34] и рассматривается как одна из гарантий прав и законных интересов малочисленных народов¹.

Первично данные территории упоминались в Постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 г. № 829-1 «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» [2, ст. 487], которым в контексте решения экологических проблем рекомендовалось осуществить в 1990 г. закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока (п. 11). Указом Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 г. «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» [3, ст. 1009] предписывалось органам исполнительной власти определить в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера территории традиционного природопользования, которые, подчеркивалось в Указе, являются неотъемлемым достоянием этих народов и без их согласия не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием (п. 1). Федеральный за-

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» (ч. 5 ст. 5) [23, ст. 4212]; Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» (ч. 2 ст. 15) [25, ст. 3119].

кон от 19 июня 1996 г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» [14, ст. 3030], ныне утративший силу, в систему государственного регулирования экономики и культуры малочисленных народов Севера в качестве одного из элементов включал определение порядка закрепления за этими народами территорий традиционного проживания, хозяйственной деятельности и природопользования (п. «в» ст. 11).

Эти идеи апробировались в ряде субъектов Российской Федерации. В частности, в Ханты-Мансийском автономном округе, где на основе принятого в 1992 г. Положения о статусе родовых угодий было создано около 500 таких угодий-территорий. Подобные правовые акты о региональных территориях традиционного природопользования издавались в Приморском крае (1993 г.), Иркутской области (1997 г.) и Корякском автономном округе (1992 и 1997 гг.) [26, с. 305–321; 27, с. 220–225, 234–243; 259–271].

Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», оформляя накопленный опыт, установил общероссийские правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования малочисленных народов для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни (преамбула закона). Характеризуя данные правовые основы, обратим внимание прежде всего на то, что территории традиционного природопользования (ТТП) определяются как особо охраняемые природные территории (ст. 1). Это подтверждается Земельным кодексом Российской Федерации, который земли ТТП отнес к землям особо охраняемых природных территорий (ч. 1 ст. 95). Соответственно, несмотря на то что ТТП не упоминаются в Федеральном законе от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях» [12, ст. 1024] (хотя предполагалось в него внести необходимые изменения и дополнения [6, с. 7]), на рассматриваемые территории происходит наложение режимов особо охраняемых природных территорий², установленных указанным законом и Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 94, 95). Подобное означает, что ТТП как вид особо охраняемых природных территорий представляют собой участки

² Обращая на это внимание, авторы Учебно-практического комментария к земельному законодательству Российской Федерации выражают непонимание того, почему ТТП коренных малочисленных народов одновременно включены в статью 95 Земельного кодекса, устанавливающую статус земель особо охраняемых территорий, и в статью 97 данного Кодекса, посвященную землям природоохранного назначения [31, с. 68, 507].

земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое и иное ценное значение, которые изъяты решениями органов власти полностью или частично из хозяйственного использования и оборота и для которых установлен особый правовой режим. При этом земли ТТП, наделенные такими свойствами, относятся к объектам общенационального достояния. Они не могут быть в собственности граждан и юридических лиц, а находятся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности (ч. 2 ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации; преамбула, ч. 6 ст. 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Названные обстоятельства предопределяют, что ТТП не следует считать типовым вариантом пользования землей и иными природными ресурсами. Их создание не является обязательным предписанием для всех случаев (традиционное природопользование малочисленными народами может осуществляться и вне этих территорий), а представляет собой крайнюю меру, прибегать к которой необходимо лишь тогда, когда существует угроза традиционному природопользованию, когда внешние условия таковы, что иные меры защиты (общегражданские) уже не выполняют своей функции и не способны предотвратить уничтожение (исчезновение) традиционного природопользования.

В числе других особенностей ТТП, как определяет Федеральный закон об этих территориях, можно назвать также следующие.

Первое. Цели образования ТТП. Из содержания закона, его направленности вытекает стратегическая цель, которая заключается в том, чтобы вывести территории традиционного природопользования из гражданского оборота, исключить их из сферы купли-продажи, наследования, дарения, аренды и тем самым сохранить для будущих поколений коренных малочисленных народов [8, с. 51]; чтобы соответствующие территории в публичных интересах, включая интересы малочисленных народов, использовались в щадящем (природоохранном) режиме. Непосредственными же целями, ради которых создаются ТТП, названы: защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов; сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов; сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия (ст. 4). Ключевыми словами указанных целей ТТП являются «сохранение» и «защита», что подтверждает вывод о первостепенности охранительной функции Федерального закона о ТТП, а не функции регулирования традиционного природопользования и возможности его осуществления только в рамках ТТП.

Второе. Порядок образования ТТП [см. подробно: 6, с. 40–76]. Согласно закону (ст. 5) они могут быть федерального, регионального (межрегионального) и муниципального (межмуниципального) значения³, хотя реальность (до 70 % земель, на которых возможны ТТП, относятся к землям лесного фонда, находящимся в федеральной собственности [30, с. 24]) вполне очевидно обуславливает создание преимущественно ТТП федерального значения.

Образование данных территорий осуществляется решениями Правительства Российской Федерации (применительно к федеральным ТТП), органов исполнительной власти субъектов Федерации (региональные ТТП) и органов местного самоуправления (муниципальные ТТП) на основе обращения лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей (ст. 6, 7, 8). Какие-либо требования к обращениям и процедуре их рассмотрения закон непосредственно не устанавливает, что, несомненно, является упущением, способным блокировать инициативы.

В подобной ситуации, руководствуясь общими положениями закона о ТТП и иных федеральных законов, можно было бы исходить из следующего:

- субъектом обращения было бы правильно признавать не просто лицо, группу лиц малочисленных народов или их объединения, выразивших желание иметь такие территории, а только лица или их объединения, получившие в этом начинании необходимую поддержку со стороны этнического сообщества, проживающего на соответствующей территории [7, с. 147]. Иной, упрощенный подход не согласуется с природой ТТП как одной из форм самоопределения малочисленных народов, неизбежно приводит к конкуренции и неравенству между лицами, относящимися к ним, и общинами этих народов;
- обращение должно содержать обоснование притязаний на создание ТТП вообще (с учетом, что это крайняя мера), в том числе — соответствующего значения, размера, включая границы (по критериям, определенным ст. 9), с обозначением частей данной территории (как они выделяются ст. 10);
- в отсутствие специального порядка рассмотрения обращений о создании ТТП до устранения этого пробела было бы логично руководствоваться нормами, определяющими порядок рассмотрения ходатайств о создании особо охраняемых природных территорий [11, с. 387–388]. В любом случае по обращению, если оно

³ Закон, как считают некоторые исследователи, мог бы предусмотреть межгосударственные ТТП [1, с. 354].

отвечает установленным требованиям, орган, уполномоченный принимать решение об образовании ТТП, должен вынести решение о создании ТТП или мотивированно отказать в этом.

Третье. Правовой режим ТТП. Он представляет собой специальное правовое регулирование, обеспечивающее особую охрану и использование ТТП в публичных интересах, включая интересы малочисленных народов, а также управление и контроль в области их организации и функционирования. Данное регулирование заключено прежде всего (в части общих положений) в Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях», поскольку ТТП — вид особо охраняемых природных территорий, Федеральном законе о ТТП, отражающем специфику названных территорий, иных федеральных законах — Земельном кодексе Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации и др. Положения же о ТТП, утверждаемые соответствующими органами власти (ч. 1 ст. 11 закона о ТТП), лишь аккумулируют законодательные основы и устанавливают правовой режим ТТП определенного уровня (типовое положение) с последующей его доводкой применительно к конкретному ТТП (именное положение); отсутствие типового положения о ТТП не исключает, по смыслу статей 6, 7, 8, 11, создания ТТП и утверждения положения о нем органом, принявшим решение об образовании данной территории⁴.

В содержательном плане, исходя из совокупности законоположений, можно назвать следующие характеристики правового режима ТТП:

- ТТП — вид особо охраняемых природных территорий, предназначенных для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и во взаимосвязи с этим нацеленных на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни данных народов, сохранение и развитие их культуры и биологического разнообразия (ст. 1, 4, 5); это такой режим, если выделить главное, который не позволяет вести на данных территориях деятельность, наносящую вред окружающей среде и традиционному образу жизни малочисленных народов [29, с. 33];
- земли ТТП находятся в государственной или муниципальной собственности, изымаются полностью или частично из хозяйственного использования и оборота (ч. 1 ст. 94, ч. 2 ст. 95 Земельного кодекса Российской Федерации);

⁴ Подобное обосновывается (с привлечением практики регулирования отношений, связанных с особо охраняемыми природными территориями) и в Комментарий к Федеральному закону «О территориях традиционного природопользования...» [6, с. 81–82].

- земельные участки (оленьи пастбища, охотничьи и иные угодья) и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам этих народов для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 10, ч. 2 ст. 11); если ориентироваться на Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», то — в безвозмездное пользование (п. 1 ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст.8);
- земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ ТТП, могут изыматься для государственных и муниципальных нужд. Это должно осуществляться с учетом мнения малочисленных народов, выраженного ими на сходах, референдумах граждан (ч. 3 ст. 31 Земельного кодекса), и сопровождаться (в тех случаях, когда земельный участок находится в пользовании) предоставлением лицам из числа этих народов и их общинам равноценных земельных участков и других природных объектов, возмещением убытков, причиненных таким изъятием (ст. 12 Закона о ТТП);
- объекты историко-культурного наследия в пределах границ ТТП (древние поселения, другие памятники истории и культуры, культовые сооружения, места захоронения предков и иные имеющие историческую, культурную и религиозную ценность объекта) могут использоваться только в соответствии с их назначением; научные и иные изыскания в отношении этих объектов проводятся, если указанная деятельность не нарушает правовой режим ТТП (ст. 10, 16 закона о ТТП). Названные установления дополняются и конкретизируются Федеральным законом от 25 июля 2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [19, ст. 2519] в части выделения объектов культурного наследия, прав граждан и общественных объединений на их сохранение, использование и популяризацию (ст. 3, 7, 8); Федеральным законом от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединений» [15, ст. 4465], из статьи 16 которого следует, что на ТТП могут выделяться не только культовые сооружения, но и иные места и объекты (например, священные земли, реки, озера и иные природные объекты), имеющие религиозную ценность для малочисленных народов Севера; Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О погребении и похоронном деле» [13, ст. 146], допускающим вероисповедальные кладбища и семейные (родовые) захоронения (ч. 1 ст. 4);

- согласно закону о ТТП использование природных ресурсов, находящихся на ТТП, осуществляется:
 - лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами этих народов — в целях ведения ими традиционного образа жизни и в соответствии с законодательством Российской Федерации (о животном мире, рыболовстве, лесе, водных объектах и др.) и обычаями малочисленных народов (ч. 1 ст. 13);
 - лицами, не относящимися к малочисленным народам, но постоянно проживающими на ТТП — только для личных нужд и при условии, что это не нарушает правовой режим ТТП; порядок такого пользования (на равных с малочисленными народами или иных условиях) должен определяться законом субъекта Российской Федерации (ст. 3, ч. 2 ст. 13);
 - гражданами и юридическими лицами (имеющими и не имеющими отношение к малочисленным народам) — для предпринимательской деятельности, что допускается (в соответствии с федеральными законами, а в их отсутствие законами субъектов Федерации и обычаями малочисленных народов), если указанная деятельность не нарушает режим ТТП, то есть не входит в противоречие с интересами малочисленных народов, целями, ради которых образуются ТТП (ст. 2, ч. 3 ст. 13);
- на земельных участках, находящихся в пределах границ ТТП, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты (что есть одно из подтверждений прав малочисленных народов на данные участки) в соответствии с законодательством (ст. 274–276 Гражданского кодекса, ст. 23 Земельного кодекса), если это не нарушает правового режима ТТП (ч. 4 ст. 13 закона о ТТП);
- лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины этих народов, вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на ТТП, для личных нужд в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 2, 14 закона о ТТП, ст. 3, 4, 18, 19 Закона Российской Федерации «О недрах»);
- охрана окружающей среды в пределах границ ТТП обеспечивается соответствующими органами публичной власти (сообразно уровню ТТП), а также лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинам, по обращениям которых образованы ТТП (ст. 15 закона о ТТП), что, видимо, должно осуществляться так, как это делается применительно к особо охраняемым природным

территориям (ст. 33–35 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях») с законодательным отражением специфики ТТП;

- лица, нарушающие Федеральный закон о ТТП, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и ее субъектов (ст. 17 закона о ТТП). Так, по Уголовному кодексу Российской Федерации возможно привлечение виновных лиц к уголовной ответственности за нарушение режима особо охраняемых природных территорий и природных объектов (ст. 262), нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ (ст. 246), загрязнение вод (ст. 250), незаконную добычу водных животных и растений (ст. 256), незаконную охоту (ст. 258), уничтожение и повреждение лесов (ст. 261). В целях защиты правового режима ТТП могут применяться и административные санкции, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности, в области охраны окружающей природной среды и природопользования (ст. 8.1–8.40).

За годы после принятия Федерального закона о ТТП не было образовано ни одной из таких территорий федерального значения. Это объясняется разными причинами, в числе которых называются [30, с. 20–25, 63–65; 73]:

- несовершенство закона о ТТП (не прописаны порядок рассмотрения обращений об образовании ТТП, основания отказа в этом, условия прекращения и ограничения права пользования земельными участками в границах ТТП, порядок разрешения споров, возникающих в связи с созданием и использованием ТТП, возмещением ущерба и т.д.) и несогласованность его положений с иными федеральными законами и прежде всего Земельным кодексом Российской Федерации, который не предусматривает право малочисленных народов (физических и юридических лиц) на безвозмездное пользование земельными участками и другими обособленными природными объектами в границах ТТП (до 2007 г. закон о ТТП это предусматривал, в настоящий момент, после внесения в него изменений [см.: 32, ст. 43], лишь констатирует, что земельные участки предоставляются в соответствии с законодательством Российской Федерации), а требует, в отличие от закона о ТТП, чтобы границы ТТП определялись исключительно Правительством Российской Федерации (ч. 5 ст. 97);
- отсутствие нормативных правовых актов, обеспечивающие реализацию закона о ТТП, например, положения о ТТП федерального значения, утвержденного Правительством Российской Федерации;

- нежелание органов власти создавать ТТП, поскольку происходит отчуждение собственности на природные ресурсы, а также возникают ситуации, когда приходится делиться с коренными народами правом контроля над использованием данных ресурсов. Об этой позиции свидетельствуют факты⁵: неисполнение обязанностей по принятию необходимых подзаконных правовых актов, отказы по обращениям о создании ТТП по надуманным основаниям, попытки ревизии концептуальных положений закона о ТТП, неспешность в осуществлении мероприятий, способствующих образованию ТТП (например, разработка опытного проекта создания ТТП Правительством Российской Федерации запланирована лишь на 2006–2008 гг.⁶).

Еще более усложняет ситуацию судебная практика рассмотрения споров, связанных с образованием федеральных ТТП.

Первое судебное дело возникло по поводу создания ТТП «Тхсаном» в Корякском автономном округе [33, с. 102–105]. После выхода Федерального закона о ТТП, заинтересованные лица и общины малочисленных народов обратились в Правительство Российской Федерации с ходатайством об образовании указанной территории. Письмом от 4 января 2002 г. за подписью первого заместителя министра Минэкономразвития России заявители уведомились об отсутствии необходимых нормативных правовых актов, регламентирующих порядок образования ТТП и определяющих режим их функционирования, а также о том, что разработка названных актов планируется. Не соглашаясь с таким ответом, инициаторы создания ТТП (44 гражданина и 7 родовых общин) обратились с жалобой в Пресненский межмуниципальный суд г. Москвы на бездействие Правительства Российской Федерации и его отказ образовать ТТП «Тхсаном». Суд оставил жалобу без удовлетворения. В принятом им решении (от 3 декабря 2002 г.) разъяснялось: не Правительство Российской Федерации, а по его поручению Минэкономразвития вправе вести переписку с истцами и представлять интересы Правительства в суде; Правительство Российской Федерации не бездействует, о чем свидетельствуют его планы по подготовке необходимых правовых актов; ссылки заявителей на действующий закон о ТТП не состоятельны,

⁵ Они достаточно точно отражены в Постановлении Совета Федерации от 24 сентября 2003 г. № 256-СФ «О мерах по образованию территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [20, ст. 3839].

⁶ См.: План мероприятий социально-экономического развития районов Севера: утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 185-р [22, ст. 736].

ибо в законодательстве имеется ряд противоречий; в границах предполагаемой ТТП находятся заповедник и заказник, передача которых под ТТП должна регламентироваться постановлением Правительства, которое может быть принято после появления соответствующего закона. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда, рассмотрев кассационную жалобу заявителей, оставила решение Пресненского межмуниципального суда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения (Определение от 28 января 2003 г.).

Второе судебное дело развивалось в подобном же ключе. Ассоциация коренных малочисленных народов Приморского края 3 июня 2003 г. обратилась в Правительство Российской Федерации с просьбой образовать ТТП федерального значения «Бикин» в Пожарском районе Приморского края, что надлежало образом обосновывалось. Письмом от 9 июля 2003 г. за подписью руководителя Департамента региональных программ Минэкономразвития России заявителям сообщалось о том, что разрабатывается ряд законопроектов, в том числе проект закона о ТТП в новой редакции; ТТП — особо охраняемые природные территории, вопросы регулирования режима которых и оборота земельных участков отнесены к компетенции Министерства природных ресурсов Российской Федерации, куда и следует направлять обращения о создании ТТП. Ассоциация, не соглашаясь с ответом, обратилась в Пресненский районный суд г. Москвы с исковым заявлением, в котором просила обязать Правительство Российской Федерации образовать ТТП «Бикин». В удовлетворении иска было отказано. В обоснование своего решения (от 18 июля 2006 г.) суд привел следующие доводы: инициаторы создания ТТП не согласовали данный вопрос, включая вопрос о границах территории, с региональными органами государственной власти; ТТП отнесены к землям особо охраняемых природных территорий и потому соответствующие земли, на которых планируется ТТП, должны быть переведены в категорию земель особо охраняемых природных территорий; с учетом положений ст. 10 Конституции Российской Федерации нет законных оснований для обязания Правительства Российской Федерации образовать ТТП «Бикин»; принималось также во внимание, что Минрегион России одобрил проект Положения о модельной ТТП «Бикин» и выражает готовность содействовать ее созданию. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда оставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения (Определение от 30 ноября 2006 г.).

Третье судебное дело имело некоторые особенности, но в целом развивалось по выше описанному сценарию⁷. Общины коренных ма-

⁷ Обстоятельное описание и анализ данного дела см.: 9.

лочисленных народов «Илэл», «Кунноир» и «Бергима» направили в 2002 г. в Правительство Российской Федерации обращение об образовании ТТП федерального значения «Катанга» на севере Иркутской области, «Бергима» и «Кунноир» — в Эвенкийском автономном округе. Данное обращение было рассмотрено Минэкономразвития России, которое письмом от 24 января 2003 г. информировало заявителей о том, что: предоставленные материалы не содержат данных о разработках, обосновывающих экологическую направленность и природоохранную составляющую хозяйственной деятельности в соответствии с заявленными целями проектов, а также учет и совмещение прав других пользователей; не определены категории земель, на которых предполагается образование ТТП; вопросы регулирования режима особо охраняемых территорий и оборота земельных участков, в пределах которых расположены ТТП, находятся в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации; готовятся предложения о внесении изменений и дополнений в закон о ТТП. Заявители обжаловали отказ в образовании ТТП в Пресненский районный суд, который не нашел оснований для удовлетворения жалобы. В принятом им решении (от 20 апреля 2004 г.) разъяснялся порядок рассмотрения обращений граждан, направляемых в адрес Правительства Российской Федерации; констатировалось правомерность ответа, включая и его содержание, на обращение истцов Минэкономразвития, поскольку Регламент Правительства Российской Федерации не предусматривает возможность ответа именно Правительства на все обращения граждан и организаций; признавалось право истцов обратиться в суд с иском к Правительству Российской Федерации об образовании ТТП. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда отставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения. При этом отмечалось, что по Федеральному закону о ТТП (ст. 6) Правительство Российской Федерации принимает решение об образовании ТТП, но оно не обязано издавать какой-либо акт в тех случаях, когда решение об образовании ТТП не принято; в ситуациях, когда нет решения о создании ТТП, сообщение об этом может быть направлено заявителям тем лицом, которому дано соответствующее поручение Правительством Российской Федерации (Определение от 22 декабря 2004 г.).

Заявители, следуя рекомендациям Пресненского райсуда г. Москвы, вновь обратились в этот суд, но уже с иском к Правительству об обязанности его образовать особо охраняемые ТТП федерального значения. Иск был отклонен. Свое решение от 27 июня 2006 г. суд мотивировал тем, что истцы просят суд обязать Правительство Российской Федерации принять решение в форме постановления или распоряжения. Однако закон не устанавливает такого способа защиты права, как принятия

акта органом исполнительной власти на основании решения суда, более того, вынесения судом такого решения напрямую противоречит закону, поскольку Правительство издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации. Кроме того, было указано, что Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» не выделяет в отдельную категорию особо охраняемых природных территорий ТТП коренных малочисленных народов, но допускает выделение зон традиционного природопользования в пределах других ООПТ. Однако с обращением к Правительству об образовании ТТП в границах существующих ООПТ заявители не обращались. Истцы также не обращались с требованием о переводе земель из одной категории в другую, а обратились непосредственно в Правительство с требованием об образовании ТТП не на землях особо охраняемых природных территорий, а на землях, в том числе, лесного фонда. Судебная коллегия по гражданским делам Мосгорсуда оставила решение Пресненского райсуда без изменений, а кассационную жалобу — без удовлетворения (Определение от 5 декабря 2006 г.).

Представленные ситуации, связанные с образованием ТТП федерального значения, отражают особенности правоприменительной практики. Ее спорность и небезупречность касается:

— во-первых, понимания природы обращений об образовании ТТП. Они не могут быть приравнены к обычным обращениям, рассматриваемым по нормам Федерального закона от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [24, ст. 2060] и общим установлениям Регламента Правительства Российской Федерации (ст. 125–127) [21, ст. 2313], поскольку право на данные обращения, его субъекты, предмет и орган власти, который призван их разрешать, непосредственно определены специальным законом — Федеральным законом о ТТП. Соответственно, такие обращения должны рассматриваться по особым правилам, утвержденным Правительством Российской Федерации;

— во-вторых, обязанностей граждан и их объединений, связанных с подачей обращений. Они, согласно закону о ТТП, должны содержать постановку вопроса перед Правительством Российской Федерации о создании в определенных границах ТТП, но заявители, поскольку не установлено иное, не могут обременяться требованиями согласовывать данный вопрос с региональными органами власти и еще с кем-либо, представлять информацию о правах других пользователей, характере земель, совершать действия по их переводу из одной категории в другую, осуществлять поиск, кроме Правительства, иного федерального органа исполнительной власти, в компетенции которого находятся

ТТП, и т.п.; все это — работа органа власти, уполномоченного решать вопрос об образовании ТТП;

— в-третьих, трактовки роли Правительства Российской Федерации в отношении по образованию ТТП, которое:

- а) федеральным законом наделено полномочиями образовывать ТТП федерального значения, определять их границы и правовой режим;
- б) может (например, путем резолюции председателя Правительства, его заместителей) поручать соответствующему министерству проработку обращения по вопросу создания ТТП с последующим информированием лица, давшего это поручение (п. 46–52 Регламента Правительства Российской Федерации);
- в) принимает решение о создании ТТП либо мотивировано, например, в форме письма уведомляет заявителей о невозможности подобного решения, что на общих основаниях, если заявители не согласны с этим, может быть обжаловано в суде;
- г) бездействует, если в разумные сроки не реализует свои полномочия по принятию правовых актов, обеспечивающих осуществление закона о ТТП и прав граждан, предусмотренных этим законом, не рассматривает их обращения по образованию ТТП; не могут призваться действиями констатации противоречий законодательства, неконкретные нормотворческие планы и обещания. Такое бездействие, как препятствующее осуществлению гражданином его прав или нарушающее установленные права, может быть им обжаловано в суде (ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации; ст. 2, 3, 7 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» [4, ст. 685]), который вправе, если имеются основания, констатировать подобное незаконное бездействие⁸. Этим суд не обязывает Правительство принять тот или иной правовой акт или конкретное решение, но напоминает ему о его полномочиях, записанных в законе, и требует от него действий в соответствии с законом. Правительство в пределах своих полномочий, как установлено Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации» [16, ст. 5712], обеспечивает исполнение судебных решений (ст. 42);

— в-четвертых, интерпретации того, на каких землях могут образовываться ТТП. Законодательство не требует, чтобы ТТП создавались на землях особо охраняемых природных территорий и, соответствен-

⁸ Такого рода прецеденты, связанные, например, с признанием бездействия прокуратуры, имеются в российской судебной практике [см.: 28].

но, как предварительного условия — перевода земель, на которых планируются ТТП, в данную категорию. Земельный кодекс Российской Федерации допускает, что на землях, названных в составе земель Российской Федерации, в том числе отнесенных к землям особо охраняемых природных территорий, для коренных малочисленных народов законами может быть установлен особый правовой режим (ч. 3 ст. 7); земли в пределах ТТП обретают статус земель особо охраняемых природных территорий (ч. 1 ст. 95). Иначе говоря, не ТТП требует под себя земли особо охраняемых природных территорий, а ее образование как особо охраняемой природной территории предопределяет, что земли в границах данной территории становятся землями особо охраняемых природных территорий.

Литература

1. *Андриченко Л. В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005.
2. Ведомости Съезда и Верховного Совета СССР. 1989. № 25.
3. Ведомости Съезда и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 18.
4. Ведомости Съезда и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19.
5. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). Под ред. С. А. Боголюбова и Е. Л. Мининой. М., 2002.
6. Комментарий к Федеральному закону «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». М., 2001.
7. *Кочетыгова Н. И.* Этнический правовой обычай как источник права России. Ростов-на-Дону, 2007.
8. *Мурашко О.* Принят закон о территориях традиционного природопользования // Мир коренных народов – Живая Арктика. 2001. № 6-7.
9. *Новикова Н. И., Якель Ю. А.* Судебная защита права на традиционное природопользование: антрополого-правовые аспекты. М., 2006.
10. Правовой статус коренных народов приполярных государств. Материалы конференции. Москва. 26–28 февраля 1997 г. Отв. ред. проф. В. А. Кряжков. М., 1997.
11. Рекомендации о порядке подготовки и рассмотрения ходатайств о создании национальных природных парков Российской Федерации, утвержденные федеральной службой лесного хозяйства России. – Сборник руководящих документов по заповедному делу. М., 1996.
12. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3.
14. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 26.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 39.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51.
17. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18.
18. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20.
19. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26.
20. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40.

21. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 23.
22. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 9.
23. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 42.
24. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19.
25. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29.
26. Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы. Составитель проф. Кряжков В. А. М., 1994.
27. Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Книга вторая. Составитель проф. Кряжков В.А. М., 1999.
28. Судебная география: вид из Страсбурга. – Российская газета. 2007. 16 мая.
29. *Сухова Е.А.* Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2007.
30. Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России. М., 2002.
31. Учебно-практический комментарий к земельному законодательству Российской Федерации. Под ред. проф. О. Л. Дубовик. М., 2006.
32. Федеральный закон от 26 июня 2007 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 4 июля.
33. *Якель Ю., Хмелева Е.* Судебная защита права коренных малочисленных народов на образование территорий традиционного природопользования // Мир коренных народов – Живая Арктика. 2004. № 15.
34. *Ямсков А. Н.* Территории традиционного землепользования в Хабаровском крае. М., 1996.

Раздел 3. Этнологическая экспертиза как средство со-управления

Понятие этнологическая экспертиза появилось в российской правовой системе в 1999 г. в законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»: «этнологическая экспертиза — научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса». При отмечаемых многими специалистами недостатках этого определения она стала уже элементом общественного правосознания на Севере, где представляется как экспертное заключение о влиянии хозяйственных проектов на сохранение и развитие образа жизни коренных народов. Вместе с тем требуется более широкое ее применение — и в экспертизе законодательства, судебной деятельности, в оценках СМИ, различных социальных программ, организации образования, здравоохранения, пожалуй, трудно назвать сферы жизни, которые не могут быть подвергнуты этнологической экспертизе. Существуют различные формы этнологической экспертизы, она не всегда может носить обязательный характер, да и степень этой обязательности может быть различной. При выполнении этнологической экспертизы возможно уделить больше внимание традиционным знаниям и ценностям коренных народов и создать действенный механизм учета их мнения.

В литературе используются различные термины для определения нашей науки — этнология, этнография, антропология. Для целей данной работы это деление не имеет существенного значения, но приведем наиболее соответствующее нашему подходу определение: «этнография — это отличительный метод производства знания об обществе, который основан на прямом контакте и даже соучастии (включенное или соучастующее наблюдение) с целью наиболее детального изучения малых сообществ и других социальных групп и коалиций. Этнография составляет цеховую основу дисциплины под названием этнология и социально-культурная антропология» [8, с. 36]. Основу исследования, которое называется этнологической экспертизой, составляет именно метод. В качестве определяющего используется термин «этнологическая экспертиза», так как именно он вошел в правовую систему через закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

История вопроса

Вопросы этнологической экспертизы обсуждаются в научной литературе и практике уже в течение длительного времени. Первоначально сложилось представление об этноэкологической экспертизе — как о ком-

плексе стандартизированных научных исследований, направленных на оценку возможных этносоциальных последствий управленческой деятельности. Главными целями такой экспертизы провозглашались предупреждение распада общности населения и сохранение этнокультурной среды, поддерживающей эту общность. Наиболее полная характеристика этого подхода содержится в работах сотрудников Института этнологии и антропологии РАН, в основном проводящих исследования по этноэкологии и демографии в различных районах нашей страны с конца 1980-х годов [6, с. 61–128; 7, с. 241–260; 5, с. 79–108]. Близки к этому подходу и предложения выделять этнополитическую, этноэкологическую, этносоциальную и т. п. экспертизы [12, с. 10–62].

Другое направление экспертизы как этнологического мониторинга разработано В. А. Тишковым в рамках проекта «Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов», эксперты которого проводят исследования по 46 условным индикаторам [9, с. 15–16].

В отношении коренных малочисленных народов этнологическая экспертиза имеет еще более длительную историю. В 1955 г. в Институте этнологии и антропологии РАН был создан сектор по изучению социалистического строительства у малых народностей Севера, позднее переименованный в сектор Крайнего Севера и Сибири. Сотрудники занимались как фундаментальными, так и прикладными исследованиями. Ученые работали в сотрудничестве с Комиссией по проблемам Севера Совета по изучению производительных сил (СОПС) АН СССР, и данные, полученные во время полевых этнографических исследований, регулярно представлялись в Совет Министров РСФСР. В те годы так называемые «докладные записки» имели закрытый характер, их результативность зависела от многих, подчас субъективных обстоятельств [11, с. 5–6]¹. Тем не менее, благодаря этой работе удавалось привлечь внимание органов государственной власти к наиболее острым проблемам положения народов Севера. Такая практика существовала до 1994 г. В определенной степени роль гуманитарной экспертизы играли и независимый экспертный доклад «Современное положение и перспективы развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»², и выпускаемая Институтом этнологии и антропологии РАН серия работ «Исследования по прикладной и неотложной этнологии»³, часть которых также посвящена коренным народам Севера.

¹ К настоящему времени опубликовано 5 выпусков на основе таких докладных записок: Этнологическая экспертиза. Народы Севера России. Под ред. З. П. Соколовой, Е. А. Пивневой. 1956–1958 годы. М., 2004; 1959–1962 годы. М 2005; 1963–1980 годы. М., 2006; 1981–1984 годы. М., 2006; 1985–1994 годы. М., 2007.

² Отв. ред. В. А. Тишков. М., 2004.

³ К настоящему времени опубликовано более 200 выпусков.

Большое место занимает этнологическая экспертиза в деятельности и публикациях Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. По инициативе ее регионального подразделения «Ямал потомкам» в 2002 г. была проведена широкомасштабная экспертиза в Ямало-Ненецком автономном округе [см.: 4]. При ее проведении экспертизе подвергалось заключение государственной экологической экспертизы, в котором отмечалось, что коренные народы не испытают отрицательного воздействия от проектов, затрагивающих акватории Тазовской губы, потому что являются оленеводами, а не рыболовами [10, с. 17]. С подобным непониманием комплексного характера хозяйства коренных народов мы столкнулись и на Сахалине, когда компания «Сахалин Энерджи» предлагала при проведении экспертизы разграничить проблемы рыболовства и коренных народов, не учитывая того, что основы их жизнеобеспечения составляет именно рыболовство. Организации коренных народов активно участвовали в проведении экспертиз и на Сахалине, но во всех перечисленных случаях это была общественная экспертиза, которая не имела обязательной силы.

Ассоциация предлагает три варианта проведения государственной этнологической экспертизы: как часть государственной экологической экспертизы, через принятие специального закона, и, наконец, используя международные документы [10, с. 25–26]. В данной работе рассматривается концепция этнологической экспертизы, при этом государственная этнологическая экспертиза выступает одним из ее вариантов. Согласно статье 8 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» коренные малочисленные народы имеют право участвовать в проведении экологической и этнологической экспертизы. Это положение содержится в статье, посвященной правам этих народов, что свидетельствует о его важности для законодателя. Участие коренных народов в проведении таких исследований может рассматриваться как форма и средство со-управления со стороны их организаций, поэтому требование проведения этнологической экспертизы неслучайно выдвигается ими при возникновении конфликтных ситуаций, например, на Сахалине или в связи с территорией вокруг озера Нумто в Ханты-Мансийском автономном округе.

Существует распространенное мнение, что этнография (культурная антропология) в значительной степени обязана своим возникновением потребностям управления и работы государственных структур. Антропологическое исследование позволяет смотреть на жизнь изучаемого сообщества как на систему взаимообусловленных элементов, находящихся в диалектической связи, когда изменения одних неминуемо вызывает изменение других.

Этнологическая экспертиза составляет значительную часть прикладных исследований, которые имеют своей целью минимизировать отрицательные последствия управленческих решений, хозяйственных и тому подобных проектов на жизнь людей. В 1983 г. в рамках Международного союза антропологических и этнологических наук была учреждена Комиссия по прикладной антропологии, но и раньше подобные исследования применялись при необходимости корректировки управления или иной деятельности в различных странах. Этнологическая экспертиза может рассматриваться как форма участия научного сообщества в общественной жизни и как средство защиты прав на культурную самобытность при разрешении конфликтов, связанных с управлением культурным многообразием. Процесс проведения этнологической экспертизы демонстрирует ее достоинства и ограничения.

Особенности антропологического (этнографического) метода

Необходимость проведения именно этнологической экспертизы для изучения изменений положения и состояния этнических общностей в современных условиях обсуждается сегодня в различных сферах, как на уровне государственной власти, так и в научном сообществе. Особенности антропологического метода были удачно сформулированы К. Клакхоном. Он писал об уникальном вкладе антрополога в региональные исследования благодаря тому, что «его образование позволяет ему быстро узнавать основные особенности региона и организовывать их в стройную модель. Поскольку антрополог обладает знанием и о соотношении человека с человеком, и о взаимных связях человека с природой, он в состоянии помочь другим специалистам понять отношение их профессий к жизни общества в целом» [1, с. 211]. Приведем выделенные им особенности метода, а затем проиллюстрируем их российскими практиками. Итак, во-первых, антрополог видит закономерности, рассматривая общество и культуру как единое целое. Во-вторых, он смотрит на все явления с точки зрения культуры, причем с точки зрения представителей той культуры, прикладное исследование которой проводит. В-третьих, при анализе конкретной ситуации он использует все, что известно о культуре и обществе в целом. Антрополог в своем исследовании учитывает, что «существует неизбежный зазор между достижением полезных с социальной точки зрения новых технических знаний и их использованием гражданским населением» [1, с. 210–215]. Добавим к этому несколько схематичному перечислению еще и положение о том, что антрополог подчеркивает равное значение символических и утилитарных составляющих человеческих отношений. Можно

сказать, что при проведении экспертизы конкретной ситуации, хотя в какой-то степени и при проведении других антропологических исследований, он использует системный подход.

Например, при экспертизе влияния промышленного развития на жизнь оленеводов обязательно указывается его влияние на состояние земли и других биологических природных ресурсов. Причем имеется в виду не только состояние пастбищ, но и состояние водоемов и не только как источников питьевой воды, но и как мест обитания рыбы. Ведь даже при ведении достаточно специализированного оленеводческого образа жизни для многих хозяйств основу питания составляет рыба и морские животные. Кроме того, будет обращено внимание на развитие инфраструктуры, в первую очередь на строительство дорог, которое может повлечь за собой как благоприятные, так и негативные последствия. При анализе всех результатов промышленного развития будет обращено внимание также на состояние традиционных этнографических предметов — одежду, жилище, средства передвижения, орудия лова и т.п. При этом будут изучены не только изменения ресурсной базы, технологий, но и использование родных языков, сохранение фольклора, религии, особенно культовых мест. При экспертизе анализируется как действительная, так и потенциальная ресурсоемкость занимаемых данной группой территорий, а также весь комплекс возможных влияний деятельности, осуществляемой в приграничных к ней областях. И все эти обстоятельства будут рассматриваться с точки зрения этнической группы, попадающей под влияние промышленного проекта. Проводить этнологическую экспертизу в отношении коренных народов Севера в какой-то степени проще, так как для них в большей степени, чем для других народов, характерно сохранение традиционного образа жизни, при всей относительности этого понятия в современных условиях.

В России этнологическая экспертиза рассматривается как научное исследование влияния деятельности и административных решений на развитие этнических групп, по аналогии с экологической экспертизой. Ведь в проведении последней могут участвовать ученые разных специальностей, перед которыми стоит задача исследовать влияние на окружающую среду. Этнологическая экспертиза учитывает и традиционные знания исследуемых групп, в первую очередь в сфере экологии и природопользования, и обычное право и существующие юридические практики. Основой такого подхода является изучение изменений образа жизни, причем антропологические методы изучения позволяют исследовать и социально-экономические, и политические, и культурные, и демографические аспекты. При этом изучаемые этнические общности рассматриваются как стратифицированные общества, в которых представлены различные хозяйственные и культурные практики.

«Подводные камни» при проведении этнологической экспертизы

Сложности при проведении этнологической экспертизы связаны со многими обстоятельствами, но можно отметить хотя бы некоторые.

Опасность музеефикации. Многие этнографы нашей страны, а еще шире — специалисты в сфере гуманитарных наук воспринимают нашу специальность как науку о прошлом, поэтому образцом выступает то, что было если не в XIX веке, то хотя бы до Второй мировой войны или коллективизации. В этом случае идеальной моделью является традиционная культура, не затронутая процессами модернизации.

Иллюзия, что можно делать экспертизу этапами. Часто делают попытки провести экспертизу проекта по частям, что лишает его целостности.

Неоправданно высокие, подчас фантастические, ожидания, когда население ожидает от экспертизы решения всех своих задач.

Отказ от приглашения узких специалистов. Очень часто при проведении этнологической экспертизы не учитывается, что основой такого исследования должно стать длительное, по возможности включенное, наблюдение. Экспертиза чаще всего бывает ограничена во времени и в пространстве, поэтому с такой задачей может справиться только антрополог, имеющий большой опыт работы в данном регионе. Хотя и это не исключает ошибок при проведении экспертизы.

Объектом этнологической экспертизы чаще всего оказывается жизнь конкретных людей, имеющих различные жизненные стратегии. Задача антрополога предоставить каждому из них право голоса, в первую очередь это касается представителей коренных народов, меньшинств, женщин и детей — тех, защита прав которых требует особого внимания.

Если мы исходим из того, что этнологическая экспертиза — это стандартизированное исследование, то его результаты должны быть формализованы и сравниваемы. Важным является вопрос об индикаторах. В современных условиях при проведении такой экспертизы важно учитывать не только сохранение традиционной культуры или этнокультурной среды, но и еще два параметра: права человека и качество жизни.

Большую роль играет фигура эксперта. К его работе могут быть предъявлены как минимум два требования — научная объективность и независимость. Необходимо подчеркнуть, что непременным качеством эксперта должно быть его умение установить контакт с исследуемой группой, что, впрочем, одна из его профессиональных характеристик. Но кроме субъективных характеристик важным для успешной экспертизы является статус антрополога и, шире, интеллектуала в обществе. Ведь если у людей сложится впечатление, что от проводимых экспертиз

их жизнь не зависит, а принимаемые органами власти решения строятся на иных, чем научная экспертиза, основаниях, возможность сбора объективных данных будет существенно затруднена.

Наконец, необходимо, сказать и об участии коренных народов и их организаций в процессе этнологической экспертизы. Во-первых, они могут инициировать ее проведение, во-вторых, они могут участвовать в ее осуществлении или иметь возможность контролировать процесс ее проведения или ее результаты. Вместе с тем многообразие интересов исследуемых групп в современных условиях создает дополнительные трудности при проведении этнологической экспертизы.

Объекты, методы и правовые последствия этнологической экспертизы

Обычно при определении объектов этнологической экспертизы выделяют этнокультурную среду или этнические культуры. Не отрицая такого определения, необходимо отметить, что в число объектов должны быть включены положения о правах человека и качестве жизни. Все эти элементы могут быть отнесены к образу жизни определенной этнической общности (или нескольких этнических общностей). Такой подход позволит рассматривать все изменения в комплексе и выявить те стороны планируемой деятельности или административных решений, которые могут к этим изменениям привести. Этнологическая экспертиза должна установить рамки допустимого воздействия.

Этнологическая экспертиза позволит согласовать интересы сторон, минимизировать отрицательные последствия проектов развития, изменения природных и социально-экономических условий проживания коренных народов в современном мире, а в идеале и способствовать их устойчивому гармоничному развитию. Поэтому можно допустить, что возможны различные правовые последствия проведения этнологической экспертизы: не может быть разрешено никогда; может быть согласованно; что-то может быть согласовано и разрешено.

При проведении этнологической экспертизы различается уровень ее проведения: федеральный и региональный. Если речь идет об объектах всемирного наследия, которые должны защищаться на уровне международных организаций — ООН, ЮНЕСКО и т.п., то в этом случае страна и местное население могут участвовать в ее проведении.

Определяющим в проведении этнологической экспертизы являются ее методы — наблюдения, интервью, опросы. Причем необходимо отметить, что, так как этнологическая экспертиза является исследованием, ограниченным во времени и пространстве, у эксперта должен быть большой предыдущий опыт, который позволит дать заключение по всему спектру подлежащих оценке проблем.

В самом общем виде этнологическая экспертиза может рассматриваться как механизм взаимодействия органов власти, промышленных компаний, научного сообщества и коренных малочисленных народов Севера. А ее процедура могла бы включать следующие элементы: определение стартовой ситуации, моделирование ситуации с учетом общих закономерностей и отношения населения, предложения по оптимизации решений и минимизации отрицательных последствий, предложения альтернативных путей развития.

Виды этнологической экспертизы

Можно назвать несколько возможных видов этнологической экспертизы. Во-первых, необходимо сказать, что этнологическая экспертиза может быть государственной и общественной. Государственная этнологическая экспертиза — это нормативный акт, на основании которого могут быть приняты решения о возможности проведения или прекращения какой-либо деятельности. Общественная этнологическая экспертиза — это вид экспертизы, инициированный общественными организациями или гражданами. В этом случае они могут привлечь экспертов, обладающих специальными знаниями, которые сделают заключение по вопросу, затрагивающему интересы населения.

Во-вторых, этнологическая экспертиза бывает общей и специализированной. Первая может рассматриваться как общегуманитарное исследование, проведенное этнографическими методами. В этом случае экспертиза не имеет правовых последствий, но является важнейшим фоном для проводимых в будущем исследований. К таким работам относятся практически все исследования современного положения коренных народов.

Специализированные экспертизы

- *Этнологическая экспертиза правовых актов.*

Особую сферу применения этнологической экспертизы составляет законодательство. К таким экспертизам относятся заключения на проекты законов, которые часто готовят сотрудники Института этнологии и антропологии РАН по просьбе органов государственной власти. Такая экспертиза носит обычно закрытый (они не публикуются) и рекомендательный характер. Важно подчеркнуть, что законопроекты и другие нормативные акты анализируются на основе имеющегося у экспертов опыта полевых исследований и их знаний о реальной жизни людей, которая будет регламентироваться этими документами. В Российской Федерации есть определенный опыт экспертизы законов представителями коренных малочисленных народов Севера, например, в Ханты-

Мансийском автономном округе уже десять лет работает Ассамблея коренных малочисленных народов Севера как часть Думы округа, которая в нынешнем составе состоит из трех депутатов, рассматривающих все вопросы, касающиеся коренных малочисленных народов Севера. Эта экспертиза не является собственно этнологической так как она скорее является формой участия коренных народов в управлении государством (считается, что этими тремя депутатами могут быть люди, представляющие их интересы, хотя в общественном мнении сложилось представление о том, что они должны быть аборигенами). Согласно пункту 4 статьи 17 закона «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа-Югры» «законопроекты, непосредственно затрагивающие права и интересы коренных малочисленных народов Севера, подлежат предварительному рассмотрению на заседании Ассамблеи».

- *Этнологическая экспертиза хозяйственных проектов.*

Этот вид экспертизы является наиболее распространенным в современных условиях России, особенно если эти проекты затрагивают среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера. В реальности сегодня какие-то элементы экспертизы используются при оценке решений, касающихся использования земель и иных природных ресурсов.

- *Этнологическая экспертиза СМИ.*

Такие экспертизы могут проводиться как по инициативе отдельных граждан и общественных организаций, так и по запросу прокуратуры. Обычно в этом случае речь идет о разжигании национальной розни, и при установлении таких фактов заключение экспертов рассматривается правоохранительными и судебными органами. Из последних ситуаций, которые требовали этнологической экспертизы, но явились скорее экспертизой общественной организации (хотя в числе ее авторов присутствует и этнограф), явился ответ общественной организации Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на публикацию статьи в журнале «Русский Newsweek» [см.: 2]⁴.

- *Этнологическая экспертиза программ и решений органов государственной власти.*

В первую очередь это может касаться социальных проблем, затрагиваемых в программах занятости, здравоохранения, образования, организации опеки и т. д., но также и в процессе реализации проектов развития инфраструктуры (строительство дорог и т. д.). При оценке таких программ специальное внимание должно быть уделено возмож-

⁴ Текст ответа Ассоциации был распространен в рассылке. Публикуется в приложении.

ным последствиям проектов для женщин и мужчин, детей, пожилых людей.

- *Этнологическая экспертиза судебного процесса*⁵.

Международно-правовые гарантии проведения этнологической экспертизы

Для характеристики принципиальных подходов к проведению этнологической экспертизы могут быть использованы два документа: Конвенция Международной организации труда № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах и Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

Так, согласно пункту 3 статьи 7 Конвенции 169 МОТ «При необходимости правительства в сотрудничестве с соответствующими народами обеспечивают проведение исследований для оценки влияния на них планируемой деятельности с целью развития в ее социальном, духовном и культурном аспекте, а также в аспекте окружающей среды. Результаты этих исследований рассматриваются как основные критерии осуществления такой деятельности». Фактически эта статья говорит о необходимости проведения этнологической экспертизы.

В Декларации о правах коренных народов подчеркивается их роль в осуществлении контроля над принятием решений, осуществлении хозяйственной деятельности и т. п.

«Ст. 19. Государства добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их полным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать.

Ст. 32, п. 1. Коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов.

2. Государства добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным и осознанным согласием до утверждения любого проекта, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой их полезных ископаемых, водных или других ресурсов».

⁵ См.: Глава 3, раздел 5 данной книги.

Таким образом, в данных документах предполагаются процедуры согласования любой деятельности, которая затрагивает интересы коренных народов. Такое согласование, осознанное и информированное участие коренных народов в принятии решений может рассматриваться как одна из форм их самоуправления и со-управления. Этим же делом служит и этнологическая экспертиза.

В 1992 г. была принята Конвенция ООН о биологическом разнообразии, которая предусматривает обязанности государств-участников в области сохранения и поддержания традиционных знаний и практик коренных народов, имеющих значение для сохранения биологического разнообразия. Результатом работы Конференции по этой конвенции стали Добровольные руководящие принципы Агуэй-гу проведения оценок культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации проектов в местах расположения святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых местными и коренными общинами. Этот документ допускает возможность объединения оценок культурных, экологических и социальных последствий в единый процесс. Оценка культурных последствий предполагает: «возможное воздействие на непрерывное обычное использование биологических ресурсов; возможное воздействие на уважение, сохранение, охрану и поддержание традиционных знаний, нововведений и практики; возможные последствия на места расположения святынь и связанные с ними ритуалы и обряды; уважение потребности в уединении для целей, связанных с культурой; возможное воздействие на осуществление обычного права» [цит. по: 11, с. 78–91].

Определенным эталоном в отношении политики взаимодействия промышленных компаний и коренных народов стали документы Всемирного Банка. Хотя сама политика Всемирного Банка и не всегда соответствует этим стандартам, они могут рассматриваться как ориентиры при проведении этнологической экспертизы. Политика банка в отношении коренных народов регламентируется документом «Операционная директива 4.10. — Коренные народы»⁶, который содержит требования к оценке воздействия проектов любой деятельности, осуществляемых на территории традиционного проживания коренных малочисленных народов. Документы Всемирного Банка предназначены для его сотрудников и не претендуют на рассмотрение данного вопроса в полном объеме.

В настоящее время на основании этих документов Всемирного Банка разрабатывается концепция политики Европейского Банка реконструкции и развития в отношении коренных народов. В ней содержатся четкие требования при осуществлении проектов, потенциально

⁶ Принята в 2005 г, до этого действовала директива 4.20, принятая в 1992 г.

затрагивающих интересы коренных народов, проводить оценку такого воздействия на коренные народы. Документы Банка предусматривают обращения с запросами к «опытным независимым специалистам по социальным вопросам». Разрабатывается процедура оценки воздействия как до, так и во время осуществления проекта в социальной, культурной (включая культурное наследие) и экологической сферах и планируемые меры по «(i) предотвращению или смягчению неблагоприятного воздействия и (ii) обеспечению получения выгод от проекта». Специально указывается, что экспертиза должна проводиться культурно приемлемыми для коренных народов методами.

Необходимо отметить, что директивные документы ЕБРР были разработаны под влиянием конфликтов, возникающих между коренными народами и промышленными компаниями, в частности на Сахалине между «Сахалин Энерджи» и коренными малочисленными народами Севера Сахалина. Этот затянувшийся конфликт зимой 2006 г. подтолкнул компанию к проведению этнологической экспертизы документов по Плану развития коренных малочисленных народов Севера. В подготовленном экспертной комиссией (В. А. Тишков — председатель, Н. И. Новикова и О. А. Мурашко — члены комиссии) заключении были отмечены недостатки документации и сделаны предложения по улучшению работы компании для минимизации конфликтности в отношениях с коренными народами.

Мы можем рассмотреть некоторые аспекты применения документов Всемирного банка при осуществлении проектов на Сахалине. Политика Банка предполагает проведение консультаций с представителями коренных народов, чьи интересы будет непосредственно затрагивать проект, социологическую оценку возможных положительных и отрицательных последствий проекта для коренных народов, рассмотрение альтернативных вариантов осуществления проекта в случае неблагоприятного воздействия на коренные народы, осуществление надзора за реализацией проекта. На ранней стадии подготовки проекта руководитель проекта выясняет, проживают ли в районе осуществления проекта коренные народы и используют ли они его территорию. При этом проводятся консультации с квалифицированными социологами, знакомыми с проблемами социальных и культурных групп, имеющимися в районе осуществления проекта. При отсутствии необходимой информации руководитель проекта проводит консультации непосредственно с коренными народами, чьи интересы будут затронуты предлагаемым проектом. Таким образом начинается процесс идентификации проекта.

Этот подход может быть подвергнут критике, потому что консультации на первых этапах также, на наш взгляд, должны строиться на научном анализе. Для подтверждения данного положения можно привести

пример из опыта проведения этнологической экспертизы по уже упоминаемому Плану содействия развитию коренных малочисленных народов Севера о. Сахалин (по проекту Сахалин II). На первых этапах подготовки Плана проводилась «оценка возможностей развития, воздействия и рисков». В документации среди проблем названа «генетическая (или иная) неспособность или отсутствие предрасположенности к обучению у детей из числа коренных народов». Авторы документа указали, что такая информация была получена ими от «пожилых нивхских женщин, учителей, ногликской общественной организации». Эти данные были опубликованы в подготовленном компанией «Сахалин Энерджи» Плане содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина. Первый пятилетний план (2006–2100 гг.)⁷. Когда мы проводили этнологическую экспертизу плана и побывали в п. Ноглики, выяснилось, что на встречах с представителями компании жители говорили о трудностях, с которыми сталкиваются дети при обучении в современной школе в поселке, и о необходимости улучшить систему образования, сделать ее более эффективной для детей аборигенов. Этот пример является наиболее одиозным, но не единственным. Ведь полученная информация нуждается в научной интерпретации, анализе, она не может быть просто сама по себе использована как «этнологическая экспертиза». Эксперт должен не только обладать опытом полевой работы, но и навыками интерпретации, анализа и обобщения полученных данных, умением сформулировать требования коренных народов адекватно их культурным устремлениям.

Необходимость этнологической составляющей оценки предполагаемых проектов нуждается в постоянном подтверждении. В разных странах используются различные механизмы обеспечения прав коренных народов при осуществлении промышленных проектов в местах их проживания. Одной из форм являются общественные слушания, причем особенно важно во время их проведения защитить специфические интересы, которые не могут быть защищены общим законодательством. Так, я наблюдала процесс Общественных слушаний по проекту строительства газопровода в долине реки Макензи в Канаде [14]. При обсуждении вопроса о качестве питьевой воды основное внимание участников слушаний было сосредоточено на очистных сооружениях. А Дж. Клинек, адвокат, работающая с одной из общин Де чо (Deh Cho), задала вопрос: что будет с аборигенами, которые берут воду из открытых источников, то есть пользуются неочищенной водой. Роль эксперта в данном случае

⁷ Таблица 05: Обеспокоенности местного населения и потенциальные решения, предложенные участниками первого раунда консультаций, проведенных в мае-июне 2005 г. в рамках ПСРКМНСС, с. 37.

заклучалась к привлечению внимания министерств и промышленных компаний к специфическим вопросам, к особенностям положения аборигенных народов, если они занимаются традиционным природопользованием и живут «в буше».

В случаях, когда проект Всемирного Банка затрагивает интересы коренных народов, проводится «социологическая оценка с тем, чтобы оценить возможные положительные и отрицательные последствия проекта для коренных народов и, в случаях возможного значительно неблагоприятного эффекта, рассмотреть альтернативные варианты осуществления проекта».

В данном случае социологическая оценка рассматривается как вариант этнологической экспертизы. Отличие может заключаться в используемых экспертами методах.

«Социологическая оценка.

1. *Широта, глубина и тип анализа, необходимого для проведения социологической оценки, соответствует характеру и масштабам потенциального воздействия предлагаемого проекта на коренные народы.*

2. *Социологическая оценка при необходимости включает следующие элементы:*

А. Обзор правовой и институциональной основы, применимой к коренным народам, в масштабах, соответствующих проекту.

Б. Сбор фоновых данных о демографических, социальных, культурных и политических характеристиках общин коренных народов, интересы которых затрагивает предлагаемый проект, землях и территориях их традиционного владения, пользования или обитания, а также природных ресурсах, от которых они зависят.

В. Учет результатов обзора и фоновых данных, определение ключевых заинтересованных сторон проекта и разработка процесса проведения консультаций с коренными народами, совместимого с их культурой, на каждом этапе подготовки и реализации проекта.

Г. Оценка потенциально отрицательного и положительного воздействия проекта на основе проведения свободных, заблаговременных и информированных консультаций с общинами коренных народов, интересы которых затрагивает предлагаемый проект. При определении потенциально неблагоприятных последствий важнейшее значение имеет анализ относительной уязвимости и рисков для общин коренных народов, интересы которых затрагивает предлагаемый проект, с учетом их особых обстоятельств и тесных связей с землями и природными ресурсами, а также более ограниченных возможностей по сравнению с другими социальными группами населения, регионами или национальными сообществами, среди которых они проживают.

Д. Определение и оценка мер, необходимых для предотвращения неблагоприятных последствий, на основе проведения свободных, заблаговременных и информированных консультаций с общинами коренных народов, интересы которых затрагивает предлагаемый проект; или, если такие меры не являются осуществимыми, определение мер по минимизации, уменьшению последствий или компенсации такого воздействия, а также обеспечению доступа коренных народов к выгодам проекта, совместимым с их культурой» [см.: 13].

Очень важным элементом политики Всемирного Банка является осуществление надзора за реализацией проекта, в котором участвуют специалисты в области социологии и эксперты по правовым вопросам.

Почему этнологическая экспертиза должна проводиться в первую очередь именно для коренных малочисленных народов Севера

В Российской Федерации, как уже указывалось, этнологическая экспертиза как часть правовой системы появилась в законодательстве о коренных малочисленных народах. Это соответствует как международному праву, так и российской Конституции. В действующем российском законодательстве этнологическая экспертиза представлена скорее как возможность, а не обязанность. А в таких условиях очень важным фактором является общественное мнение. Для изменения законов в пользу прав коренных народов потребуется еще очень большая работа. Право на этнологическую экспертизу может рассматриваться как реализация права на культурную самобытность и возможность управления культурным многообразием, а также как создание равных возможностей для развития культур всех народов страны.

Согласно статье 1 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» коренные малочисленные народы Севера определяются как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Именно в отношении этих народов, а также представителей других народов, которые ведут такой же образ жизни, должна проводиться государственная этнологическая экспертиза. В Российской Федерации в течение длительного времени складывалась практика наделяния особым статусом именно коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, что представляется вполне оправданным. Аналогичные народы выделяются во всем мире, они относятся к корен-

ному населению территорий своего проживания и, что не менее важно, ведут особый образ жизни, особое традиционное природопользование, которое в России включает охоту, рыболовство, сбор дикоросов, оленеводство. Исторически проживая в районах Севера и Сибири, они выработали механизмы неистощительного использования природных ресурсов, а также социальные нормы — обычное право, — которые позволяли в прошлом и в некоторой степени позволяют им и теперь устанавливать отношения добрососедства с окружающими их народами. Для коренных малочисленных народов характерны обычаи, праздники и религиозные ритуалы, направленные на максимальное сохранение окружающей их природы. Правовые обычаи этих народов дают возможность не только разрешать конфликты, возникающие в их среде, но и развивать отношения с другими народами, с организациями, занимающимися промышленным развитием территории округа. Очевидно, что у населения, работающего в нефтяной, газовой, лесной и некоторых других отраслях промышленности, складываются иные, чем у аборигенов формы и методы использования природных ресурсов. Кроме того, государство строит свою социальную политику чаще всего исходя из интересов большинства. Развитие инфраструктуры, градостроительная деятельность, организация здравоохранения и образования направлены на унификацию населения, осуществляются на основе общих стандартов и не учитывают особенностей расселения и проживания коренного населения, ведущего полукочевой образ жизни. При проведении этнологической экспертизы будет возможно в большей степени уделить внимание традиционным знаниям и ценностям этих народов и создать действенный механизм учета их мнения по поводу выполнения того или иного проекта. В России до принятия закона об этнологической экспертизе создается уникальная возможность накопления опыта в ее проведении. Пока этот процесс не регламентируется юридически, в каждом конкретном случае эксперты создают свою программу. Анализ самих экспертиз и мониторинг ситуации осуществления проектов в процессе и после их осуществления создаст возможность оценить их эффективность и предложить более действенные механизмы участия коренных малочисленных народов Севера в со-управлении. Вероятно, первоначально законы об этнологической экспертизе могли бы быть приняты в субъектах Федерации, где проживают коренные народы, а затем на основании опыта их применения подготовить Федеральный закон «Об этнологической экспертизе» Подобная практика существует и в других странах, в частности в Канаде. Можно согласиться с мнением Р. Крибла о том, что «экспертиза создает такой климат, в котором Первые нации могут напрямую иметь дело с предлагающими проект организациями по вопросам влияния проекта на их положение и получения

выгод от него, а также по другим вопросам, таким как проведение научных исследований и подготовка кадров» [3, с. 229]. Научная этнологическая экспертиза и гарантированное (в том числе судом) выполнение законодательства о ней будет способствовать гармонизации отношений в обществе и защите конституционных прав граждан.

Литература

1. *Клакхон К.* Зеркало для человека. Введение в антропологию. СПб., 1998.
2. *Котин М., Рагозин Л., Голунов И., Дмитриев А.* «Возвращение первородства» // «Русский Newsweek» 2008, № 3 и на сайте этого же журнала <http://www.runewsweek.ru/theme> под названием «Коренные: Узрели корни».
3. *Крибл Р.* Оценка воздействия на окружающую среду и «этнические требования» при ее проведении в Канаде // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. М., 2002.
4. Опыт проведения этнологической экспертизы. Оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп коренных малочисленных народов Севера. Ред. О. А. Мурашко. М., 2002.
5. *Степанов В. В.* Научная экспертиза и законодательство о национально-культурном развитии в России // Этнология обществу. Прикладные исследования в этнологии. М., 2006.
6. *Степанов В. В.* Теория этноэкологической экспертизы // Методы этноэкологической экспертизы. М., 1999.
7. *Степанов В. В.* Этнологическая экспертиза // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. М., 2001
8. *Тишков В. А.* Реквием по этносу. М., 2003.
9. *Тишков В. А., Степанов В. В.* Измерение конфликта. Методика и результаты этноконфессионального мониторинга Сети EAWARN в 2003 году. М., 2004.
10. «Этнологическая экспертиза» в России и международные стандарты оценки воздействия проектов на коренные народы. Сост. и автор вступительной статьи О. А. Мурашко. М., 2006.
11. Этнологическая экспертиза: Народы Севера России. 1956–1958 гг. Под ред. З. П. Соколовой и Е. А. Пивневой. М., 2004.
12. *Ямсков А. Н.* Этноэкологические экспертизы в международных организациях // Этнология обществу. Прикладные исследования в этнологии. М., 2006.

Другие источники

13. Операционная директива Всемирного Банка – Коренные народы (OD 4.10). Приложение А.
14. Полевые материалы автора, октябрь 2006 г., г. Инувик, Лицензия 14079N.

Раздел 4. Судебная защита права на традиционное природопользование. Законодательные гарантии. Опыт. Практика

Право на обращение в суд гарантировано статьей 46 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой:

«1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Часть 3 этой статьи устанавливает дополнительные международные гарантии защиты прав и свобод человека. При вступлении в Совет Европы Россия подписала Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) [8, ст. 2143; 12, ст. 163]. После присоединения к этой Конвенции российские граждане получили возможность обращения с жалобами о защите нарушенных прав и свобод в Европейский Суд по правам человека.

Право на обращение в суд гарантировано также статьей 11 Гражданского Кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. (далее ГК РФ) [5, ст. 3301], статьей 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. (далее ГПК РФ) [14, ст. 4531, 4532], статьей 1 Федерального закона «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 [7, ст. 4970], статьей 14 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ [9, ст. 2208], статьей 23 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ [10, ст. 3122], статьями 11, 12 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ [13, ст. 133], статьями 18, 19 «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ [6, ст. 4556], иными нормами законодательства Российской Федерации.

Но перед тем как обратиться в суд, необходимо понимать, что может стать предметом судебного разбирательства и каким образом можно урегулировать возникший спор, не обращаясь в суд.

Законодательством предусмотрена досудебная процедура разрешения споров. Так, в соответствии со статьей 4 ФЗ «Об обжаловании дейст-

вий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и статьей 254 ГПК РФ гражданин, организация вправе обратиться с жалобой в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Если же в удовлетворении жалобы было отказано или в течение месяца со дня подачи жалобы не было получено ответа, то необходимо обратиться с жалобой в суд.

Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, статьей 2 предусмотрено право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Статьями 6 и 8 этого закона введены новые положения о гарантиях безопасности гражданина в связи с его обращением, к ним относятся: запрещение преследования гражданина, обратившегося с критикой деятельности в государственные органы, органы местного самоуправления, к должностным лицам; недопущение разглашения сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина; запрещение направлять жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется. Статьей 14 установлено, что государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют в пределах своей компетенции контроль над соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. А статьей 16 этого же закона предусмотрено право граждан на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения по решению суда.

Таким образом, существует возможность устранить допущенное нарушение прав и свобод, не обращаясь в суд, но на практике зачастую мы сталкиваемся с тем, что наиболее эффективным способом защиты нарушенных прав является обращение в суд.

Итак, **в каких же случаях можно обратиться в суд?**

Граждане и организации вправе обратиться в суд, если неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены их права и свободы.

К таким действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых: нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности (ст. 255 ГПК РФ, ст. 2 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

В суд можно обратиться с заявлением:

- об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;
- об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, например, с заявлением об отмене решений о проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации объектов, деятельность которых может оказать негативное воздействие на окружающую среду.
- о защите избирательных прав или права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- иными заявлениями, возникающими из публичных правоотношений и отнесенных федеральным законом к ведению суда (статья 245 ГПК РФ).

В суд также можно обратиться с исками, если возник спор о праве; это могут быть иски о возмещении вреда окружающей среде, о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан, о возмещении материального ущерба, об ограничении, приостановлении и прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на исконную среду обитания малочисленных народов, об отказе в предоставлении информации, затрагивающей права и свободы граждан, и с иными видами исков [см.: 4; 15].

Опасность причинения вреда в будущем также может являться основанием к иску о запрещении деятельности, создающей такую опасность, что предусмотрено статьей 1065 ГК РФ. Это очень важное положение, так как имеется реальная возможность прекращения, например, экологически вредной деятельности еще до начала ее реализации.

Мы подробно рассмотрим возможность обращения в суд с заявлением об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц,

государственных или муниципальных служащих в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ и ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

Что же необходимо знать, обращаясь в суд?

Основные вопросы: как и куда подается заявление, сроки обращения в суд, как правильно составить заявление.

Заявление об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих **может быть подано гражданином в суд по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются частью 2 статьи 254 ГПК РФ, статьей 4 Федерального Закона «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».**

Срок обращения с заявлением в суд установлен статьей 256 ГПК РФ:

«1. Гражданин вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод.

2. Пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением не является для суда основанием для отказа в принятии заявления. Причины пропуска срока выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании и могут являться основанием для отказа в удовлетворении заявления».

Статьей 5 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» установлен еще один срок помимо тех, что уже перечислены выше: это один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Частью 2 статьи 109 ГПК РФ установлено, что поданные по истечении процессуальных сроков жалобы и документы, если не заявлено ходатайство о восстановлении пропущенных процессуальных сроков, не рассматриваются судом и возвращаются лицу, которым они были поданы.

Если же срок подачи заявления в суд был пропущен, это не означает, что обратиться в суд невозможно. Законом предусмотрена возможность восстановить пропущенный по уважительной причине срок.

Восстановление процессуальных сроков (статья 112 ГПК РФ, статья 5 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Лицам, пропустившим установленный федеральным законом процессуальный срок по причинам, признанным судом уважительными, пропущенный срок может быть восстановлен. Заявление о восстановлении пропущенного процессуального срока подается в суд, в котором надлежало совершить процессуальное действие, и рассматривается в судебном заседании. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте судебного заседания, однако их неявка не является препятствием к разрешению поставленного перед судом вопроса. Одновременно с подачей заявления о восстановлении пропущенного процессуального срока должно быть совершено необходимое процессуальное действие (подана жалоба, представлены документы), в отношении которого пропущен срок.

Уважительной причиной считаются любые обстоятельства, затруднившие получение информации об оспариваемых действиях (решениях) и их последствиях.

Форма и содержание заявления.

Заявление подается в суд в письменной форме. В заявлении должны быть указаны:

- наименование суда, в который подается заявление;
- наименование заявителя, его место жительства или, если заявителем является организация, ее местонахождение, а также наименование представителя и его адрес, если заявление подается представителем;
- наименование и местонахождение органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспариваются;
- в заявлении должно быть указано, какие решения, действия (бездействие) должны быть признаны незаконными, какие права и свободы лица нарушены этими решениями, действиями (бездействием);
- перечень прилагаемых к заявлению документов.

К заявлению прилагаются:

- его копии в соответствии с количеством заинтересованных и третьих лиц;
- документ, подтверждающий уплату государственной пошлины;
- документы, подтверждающие обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, копии этих документов для заинтересованных и третьих лиц, если копии у них отсутствуют;
- текст опубликованного нормативного правового акта в случае его оспаривания;
- доверенность или иной документ, удостоверяющие полномочия представителя заявителя, если заявление подается представителем.

В заявлении могут быть указаны номера телефонов, факсов, адреса электронной почты заявителя, его представителя, ответчика, иные сведения, имеющие значение для рассмотрения и разрешения дела, а также изложены ходатайства заявителя.

В просительной части заявления необходимо просить суд:

- признать заявление обоснованным;
- признать обжалуемое действие (решение) незаконным;
- обязать соответствующий орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностное лицо, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

Заявление подписывается заявителем либо его представителем и предъявляется в суд.

Подать заявление можно лично на приеме у судьи, либо направить его по почте заказным письмом с уведомлением.

Государственная пошлина.

Размеры государственной пошлины установлены статьей 333.19 частью II Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 № 117-ФЗ [11, ч. II, ст. 18]:

«...6) при подаче заявления об оспаривании (полностью или частично) нормативных правовых актов органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц:

для физических лиц — 100 рублей;

для организаций — 2 000 рублей;

7) при подаче заявления об оспаривании решения или действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, нарушивших права и свободы граждан или организаций, — 100 рублей; <...>

9) при подаче апелляционной жалобы и (или) кассационной жалобы — 50 процентов размера государственной пошлины, подлежащей уплате при подаче искового заявления неимущественного характера».

Основания отказа в принятии заявления или прекращение производства по делу, возникшему из публичных правоотношений, предусмотрены статьей 248 ГПК РФ.

Судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, если имеется решение суда, принятое по заявлению о том же предмете и вступившее в законную силу. Производство по делу о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации может быть прекращено по основаниям, предусмотренным федеральным законом. В соответствии со статьей 247

ГПК РФ в случае, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления. В случае если при этом нарушаются правила подсудности дела, судья возвращает заявление.

Других оснований для отказа в принятии заявления или прекращения производства по делу нет.

Порядок искового производства предусмотрен подразделом II главами 12-22 ГПК РФ [подробнее см.: 4, с. 247–264].

Процедура рассмотрения заявления (статья 257 ГПК РФ).

Заявление рассматривается судом в течение десяти дней с участием гражданина, руководителя или представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решения или действия (бездействие) которых оспариваются. Неявка в судебное заседание кого-либо из указанных в части первой настоящей статьи лиц, надлежащим образом извещенных о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления.

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может признать обязательной явку в судебное заседание представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица. В случае неявки указанные лица могут быть подвергнуты штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда (ч. 4 ст. 246 ГПК РФ).

Распределение обязанностей по доказыванию по делам, возникающим из публичных правоотношений, установлено статьей 249 ГПК РФ.

Обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, на органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

При рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела. Должностные лица, не исполняющие требований суда о предоставлении доказательств, подвергаются штрафу в размере до десяти установленных федеральным законом минимальных размеров оплаты труда.

Аналогичное положение содержится и в статье 6 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в соответствии с которой на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Решение суда и его реализация (статья 258 ГПК РФ, статья 7 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод.

Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействие) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу.

В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет предусмотренную Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации», другими федеральными законами меру ответственности государственного служащего, вплоть до представления об увольнении. Ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий (решений). Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном Гражданским кодексом Российской Федерации порядке.

Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что оспариваемое решение или действие принято либо совершено в соответствии с законом в пределах полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, госу-

дарственного или муниципального служащего и права либо свободы гражданина не были нарушены.

После вступления в законную силу решения суда по делу, возникающему из публичных правоотношений, лица, участвующие в деле, а также иные лица не могут заявлять в суде те же требования и по тем же основаниям.

В суд и гражданину должно быть сообщено об исполнении решения суда не позднее чем в течение месяца со дня получения решения. Его исполнение осуществляется следующим образом (статья 206 ГПК РФ):

«1. При принятии решения суда, обязывающего ответчика совершить определенные действия, не связанные с передачей имущества или денежных сумм, суд в том же решении может указать, что, если ответчик не исполнит решение в течение установленного срока, истец вправе совершить эти действия за счет ответчика с взысканием с него необходимых расходов.

2. В случае если указанные действия могут быть совершены только ответчиком, суд устанавливает в решении срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено. Решение суда, обязывающее организацию или коллегиальный орган совершить определенные действия (исполнить решение суда), не связанные с передачей имущества или денежных сумм, исполняется их руководителем в установленный срок. В случае неисполнения решения без уважительных причин суд, принявший решение, либо судебный пристав-исполнитель применяет в отношении руководителя организации или руководителя коллегиального органа меры, предусмотренные федеральным законом».

Распределение судебных издержек, связанных с рассмотрением жалобы (статья 9 ФЗ «Об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»).

Судебные издержки, связанные с рассмотрением жалобы, могут быть возложены судом на гражданина, если суд вынесет решение об отказе в удовлетворении жалобы, либо на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если установит, что их действия (решения) были незаконными.

Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего также в случае признания судом их действий (решений) законными, если поданная гражданином вышестоящему в порядке подчиненности органу, объединению, должностному лицу жалоба была оставлена без ответа либо ответ дан с нарушением установленного месячного срока.

Права и обязанности лиц, участвующих в деле (ст. 35 ГПК РФ).

Лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам; заявлять ходатайства, в том числе об истребовании доказательств; давать объяснения суду в устной и письменной форме; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, возражать относительно ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; обжаловать судебные постановления и использовать предоставленные законодательством о гражданском судопроизводстве другие процессуальные права. Лица, участвующие в деле, должны добросовестно пользоваться всеми принадлежащими им процессуальными правами.

Представительство в суде (глава 5 ГПК РФ).

Граждане вправе вести свои дела в суде лично или через представителей. Личное участие в деле гражданина не лишает его права иметь по этому делу представителя.

Дела организаций ведут в суде их органы, действующие в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законом, иными правовыми актами или учредительными документами, либо представители.

Полномочия органов, ведущих дела организаций, подтверждаются документами, удостоверяющими служебное положение их представителей, а при необходимости учредительными документами.

Представителями в суде могут быть дееспособные лица, имеющие надлежащим образом оформленные полномочия на ведение дела.

Оформление полномочий представителя (статья 53 ГПК РФ).

Полномочия представителя должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с законом. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо: организацией, в которой работает или учится доверитель; жилищно-эксплуатационной организацией по месту жительства доверителя; администрацией учреждения социальной защиты населения, в котором находится доверитель; стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении; командиром (начальником) соответствующей воинской части (соединения, учреждения, военно-учебного заведения), если доверенности выдаются военнослужащими, работниками этой части (соединения, учреждения, военно-учебного заведения) или членами их семей. Доверенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего места лишения свободы.

Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации.

Законные представители предъявляют суду документы, удостоверяющие их статус и полномочия.

Право адвоката на выступление в суде в качестве представителя удостоверяется ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием.

Полномочия представителя могут быть определены также в устном заявлении, занесенном в протокол судебного заседания, или письменном заявлении доверителя в суде.

Полномочия представителя (статья 54 ГПК РФ).

Представитель вправе совершать от имени представляемого все процессуальные действия. Однако право представителя на подписание искового заявления, предъявление его в суд, передачу спора на рассмотрение третейского суда, предъявление встречного иска, полный или частичный отказ от исковых требований, уменьшение их размера, признание иска, изменение предмета или основания иска, заключение мирового соглашения, передачу полномочий другому лицу (передоверие), обжалование судебного постановления, предъявление исполнительного документа к взысканию, получение присужденного имущества или денег должно быть специально оговорено в доверенности, выданной представляемым лицом.

Протокол судебного заседания (глава 21 ГПК РФ).

В ходе каждого судебного заседания, а также при совершении вне судебного заседания каждого отдельного процессуального действия составляется протокол.

Протокол судебного заседания должен отражать все существенные сведения о разбирательстве дела или совершении отдельного процессуального действия.

Протокол составляется в судебном заседании или при совершении отдельного процессуального действия вне заседания секретарем судебного заседания. Протокол составляется в письменной форме. Для обеспечения полноты составления протокола суд может использовать стенографирование, средства аудиозаписи и иные технические средства.

В протоколе указывается на использование секретарем судебного заседания средств аудиозаписи и иных технических средств для фиксации хода судебного заседания. Носитель аудиозаписи приобщается к протоколу судебного заседания.

Лица, участвующие в деле, их представители вправе ходатайствовать об оглашении какой-либо части протокола, о внесении в протокол сведений об обстоятельствах, которые они считают существенными для дела.

Протокол судебного заседания должен быть составлен и подписан не позднее чем через три дня после окончания судебного заседания, протокол отдельного процессуального действия — не позднее, чем на следующий день после дня его совершения.

Замечания на протокол (Статья 231 ГПК РФ).

Лица, участвующие в деле, их представители вправе ознакомиться с протоколом и в течение пяти дней со дня его подписания подать в письменной форме замечания на протокол с указанием на допущенные в нем неточности и (или) на его неполноту.

Замечания на протокол рассматривает подписавший его судья — председательствующий в судебном заседании, который в случае согласия с замечаниями удостоверяет их правильность, а при несогласии с ними выносит мотивированное определение об их полном или частичном отклонении. Замечания приобщаются к делу во всяком случае.

Замечания на протокол должны быть рассмотрены в течение пяти дней со дня их подачи.

Обжалование постановлений суда первой инстанции (глава 40 ГПК РФ).

На решения всех судов в Российской Федерации, принятые по первой инстанции, за исключением решений мировых судей, сторонами и другими лицами, участвующими в деле, может быть подана кассационная жалоба. Кассационная жалоба подается в судебную коллегия по гражданским делам вышестоящего суда, через суд, принявший решение, в течение десяти дней со дня принятия решения судом в окончательной форме.

Содержание кассационной жалобы:

- наименование суда, в который адресуется жалоба;
- наименование лица, подающего жалобу, его место жительства или место нахождения;
- указание на решение суда, которое обжалуется;
- требования лица, подающего жалобу, а также основания, по которым они считают решение суда неправильным;
- перечень документов, прилагаемых к жалобе, представлению доказательств.

К кассационной жалобе прилагается документ, подтверждающий уплату государственной пошлины, если жалоба при ее подаче подлежит оплате.

Кассационная жалоба и приложенные к ним письменные доказательства подаются в суд с копиями, число которых должно соответствовать числу лиц, участвующих в деле.

Суд кассационной инстанции проверяет законность и обоснованность решения суда первой инстанции исходя из доводов, изложенных

в кассационных жалобе и возражениях относительно жалобы, и оценивает имеющиеся в деле, а также дополнительно представленные доказательства.

Суд кассационной инстанции при рассмотрении кассационной жалобы, представления вправе:

- оставить решение суда первой инстанции без изменения, а кассационные жалобу, представление без удовлетворения;
- отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в том же или ином составе судей, если нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции;
- изменить или отменить решение суда первой инстанции и принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение, если обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены на основании имеющихся и дополнительно представленных доказательств;
- отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения.

Основания для отмены или изменения решения суда в кассационном порядке:

- неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела;
- недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела;
- несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела;
- нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права.

Правильное по существу решение суда первой инстанции не может быть отменено по одним только формальным соображениям. Кассационное определение вступает в законную силу с момента его вынесения.

Если гражданина не удовлетворило решение суда второй инстанции, то имеется возможность обратиться в суд надзорной инстанции и Европейский суд по правам человека [1, 193–201; 2, с. 237–246].

Производство в суде надзорной инстанции (глава 41 ГПК РФ).

Вступившие в законную силу судебные постановления, за исключением судебных постановлений Президиума Верховного Суда Российской Федерации, могут быть обжалованы в суд надзорной инстанции лицами, участвующими в деле, и другими лицами, если их права и законные интересы нарушены судебными постановлениями.

Судебные постановления могут быть обжалованы в суд надзорной инстанции в течение шести месяцев со дня их вступления в законную силу при условии, что указанными лицами были исчерпаны иные установленные ГПК РФ способы обжалования судебного постановления до дня его вступления в законную силу.

Судебная победа коренных малочисленных народов Амурской области

В качестве примера судебной защиты права коренных малочисленных народов на приоритетное природопользование рассмотрим судебный процесс в Амурской области. В нем рассматривалось дело о признании недействительным конкурса по предоставлению территорий, акваторий для пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты на территории Зейского и Тындинского районов Амурской области.

В 2006 г. в Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации обратилась Ассоциация коренных малочисленных народов Амурской области с просьбой помочь защитить нарушенное право коренных малочисленных народов на приоритетное пользование объектами животного мира и выбор охотничьих угодий. Департаментом агропромышленного комплекса администрации Амурской области были проведены конкурсы по предоставлению в пользование объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты на территории Зейского и Тындинского районов Амурской области. От участия в конкурсах были отстранены общины коренных малочисленных народов на том основании, что они не предоставили полного комплекта необходимых документов. В результате право на пользование объектами животного мира в местах проживания и осуществления хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (эвенков) получили коммерческие организации ООО «Бомнак», ООО «Тындинский промхоз», а общины остались без основных источников существования, которыми для них является охота и оленеводство, осуществляемое на тех же территориях, которые получили в пользование коммерческие организации.

После анализа полученных документов был сделан вывод о нарушениях закона. Объявления о проведении конкурсов, опубликованные в газете «Амурская правда», не соответствовали требованиям, предусмотренным пунктом 2 статьи 448 ГК РФ, и не содержали необходимых сведений о форме торгов и порядке их проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, критериях отбора при проведении конкурса, что свидетельствует о на-

рушении организаторами конкурсов порядка извещения о проведении торгов, предусмотренного ГК РФ. Отсутствие этой информации в объявлении о проведении конкурса привело к тому, что общины были отстранены от участия в нем на том основании, что не смогли представить пакет необходимых для участия в конкурсе документов.

Заключения Управления Россельхознадзора по Амурской области, которыми были отклонены заявки общин коренных малочисленных народов в связи с тем, что представленные заявки не соответствуют предъявленным требованиям, в совокупности с заявками и приложениями к ним документами не позволили определенно установить, в чем фактически выразилось несоответствие представленных документов требованиям и каким именно требованиям.

Согласно пунктам 8, 9 Положения о конкурсе на право пользования охотничьими угодьями (территориями, акваториями), утвержденного Постановлением главы Администрации Амурской области от 04.11.1996 г. № 530, установлено, что определение обязательных и дополнительных условий конкурса относится к компетенции комиссии. Конкурсная комиссия имеет право запрашивать у претендентов дополнительную информацию, направлять претендентам предложения и условия предоставления объектов животного мира в пользование на заявленных территориях.

Как уже говорилось ранее, в объявлении о конкурсе отсутствовала необходимая информация об условиях конкурса. Доказательства того, что общинам была предоставлена возможность устранить допущенные недостатки до проведения конкурса, отсутствовали. Кроме того, заключения Управления Россельхознадзора по Амурской области, которыми были отклонены заявки общин, не были им направлены, то есть общины не были извещены о том, что их заявки не будут рассматриваться на конкурсе.

Статьей 9 ФЗ «О животном мире» предусматривается участие коренных малочисленных народов и этнических общностей в охране и использовании объектов животного мира, сохранении и восстановлении среды их обитания. Граждане, составляющие коренные малочисленные народы и этнические общности, если исконная среда их обитания и традиционный образ жизни связаны с животным миром, наряду с общими правами граждан в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания наделяются особыми правами, предусмотренными в статьях 48 и 49 этого Федерального закона. А в соответствии со статьей 49 этого же закона «коренные малочисленные народы и этнические общности, самобытная культура и образ жизни которых включают традиционные методы охраны и использования объектов животного мира, граждане, принадлежащие к этим группам населения, и их объединения имеют право

на приоритетное пользование животным миром на территориях традиционного расселения и хозяйственной деятельности. Право на приоритетное пользование животным миром включает в себя: *предоставление первоочередного выбора промысловых угодий* гражданам, принадлежащим к группам населения, указанным в части первой настоящей статьи, и их объединениям...». Кроме того, в соответствии со статьей 37 Федерального закона «О животном мире», конкурсы на право пользования животным миром проводятся лишь при наличии равных по приоритету претендентов. Указанные конкурсы на право пользования животным миром являются закрытыми по составу участников (по смыслу п.1 ст. 448 ГК РФ), а состав участников соответствующего конкурса (приоритетных претендентов на получение животного мира в пользование) должен определяться совместно органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и соответствующим территориальным органом Минсельхоза России [см.: 3].

В соответствии со статьей 49 этого же закона коренные малочисленные народы имеют право на приоритетное пользование животным миром, которое включает в себя предоставление первоочередного выбора промысловых угодий. В соответствии с пунктами 1, 2, 5 статьи 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» коренные малочисленные народы имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности землями различных категорий для осуществления традиционной хозяйственной деятельности, участвовать в осуществлении контроля за использованием этих земель и в принятии решений органами власти об их использовании. Таким образом, обеспечение участия в конкурсе равных по приоритету претендентов возможно лишь путем проведения закрытого конкурса.

Согласно статье 37 Федерального закона «О животном мире» «конкурсы организуют и проводят органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно со специально уполномоченными государственными органами по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания», состав участников закрытого конкурса должен определяться до проведения конкурса, то есть до подведения итогов и определения победителя, совместно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальными органами Минсельхоза России и территориальными органами МПР России.

До проведения конкурсов в Амурской области выявление приоритетных претендентов произведено не было, чем и было нарушено право на приоритетное природопользование общин коренных малочисленных народов и других претендентов.

Таким образом, ООО «Бомнак» и ООО «Тындинский промхоз» вообще не могли принимать участие в конкурсах, поскольку конкурс может проводиться только между равными претендентами; в данном случае он должен был проводиться между общинами и организациями коренных малочисленных народов, проживающих на данной территории.

В силу пункта 2 статьи 449 ГК РФ признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги. В соответствии со статьей 168 ГК РФ сделка, не соответствующая требованиям закона или иных правовых актов, является ничтожной. Согласно статье 58 ФЗ «О животном мире» все сделки в отношении животного мира, совершаемые в нарушение законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, являются недействительными. Договоры, заключенные между департаментом агропромышленного комплекса администрации Амурской области и ООО «Бомнак», ООО «Тындинский промхоз» были заключены на основании конкурсов, проведенных с нарушениями статей 448 ГК РФ и статей 9, 37, 48, 49 ФЗ «О животном мире», вследствие чего должны быть признаны недействительными (ничтожными).

На основании этих нарушений Ассоциация обратилась в Генеральную прокуратуру и прокуратуру Амурской области с требованием проверить законность решений, принятых конкурсной комиссией Департамента агропромышленного комплекса администрации Амурской области, и принять меры прокурорского реагирования.

В результате прокурорской проверки были выявлены нарушения, указанные в заявлении Ассоциации. Прокурор Амурской области обратился в Арбитражный суд с заявлением о признании недействительными конкурсов по предоставлению территорий, акваторий для пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, и признании недействительными (ничтожными) договоров, заключенных между Департаментом агропромышленного комплекса администрации Амурской области и победителями конкурса.

Ответчиками по делу были привлечены Министерство сельского хозяйства Амурской области, ООО «Бомнак», ООО «Тындинский промхоз». Общины коренных малочисленных народов были привлечены к участию в деле в качестве третьих лиц. Общины в суде представлял адвокат Ассоциации.

Интересно, что в суде ответчик (Министерство сельского хозяйства Амурской области) не только не признал требование заявления, но еще и в обоснование своих доводов указал, что решение, принятое комиссией, было правильным, потому что они (органы власти) не могут давать

территории в пользование кому попало, поэтому и отдали их коммерческим структурам, а не каким-то там общинам. Суд не пропустил данное высказывание и сделал ответчику публичное замечание о недостойном поведении в суде.

В декабре 2007 г. заявления были удовлетворены в полном объеме. Суд признал правомерность доводов заявлений и признал недействительными проведенные конкурсы и, как следствие, недействительными (ничтожными) договоры, заключенные между Департаментом агропромышленного комплекса администрации Амурской области и победителями конкурса.

На это решение суда ответчиком была подана апелляционная жалоба. В марте 2008 г. Шестой Арбитражный апелляционный суд рассмотрел апелляционную жалобу и отказал в удовлетворении, оставив решение Арбитражного суда Амурской области в силе без изменений.

В настоящее время в Амурской области должно быть объявлено о проведении новых конкурсов по предоставлению территорий, акваторий для пользования объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты.

Как видим, обращение в суд, хоть и длилось долго, но было эффективным и привело к положительному результату. В настоящее время судебных разбирательств по данной категории дел становится все больше. Все чаще лицам, относящимся к коренным малочисленным народам, приходится отстаивать свои законные права в суде. Это, к сожалению, говорит о некомпетентности сотрудников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поскольку решения не должны приниматься без учета положений законодательства, гарантирующего малочисленным народам особые права, и к радости — поскольку малочисленные народы занимают все более активную позицию в защите своих прав и интересов.

Литература

1. *Ковлер А.И.* Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: практика применения в отношении малочисленных народов // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. М., 2002
2. *Ковлер А.И.* Европейский суд по правам человека, как средство судебной защиты прав коренных народов // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии. М., 2003.
3. Комментарий к Федеральному закону «О животном мире» в вопросах и ответах (под ред. А. И. Саурина) // ГАРАНТ-справочная правовая система [Электронный ресурс].
4. *Кузнецова Г.Н.* Судебная защита прав коренных малочисленных народов Севера // Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии. М., 2003.

5. Собрание законодательства Российской Федерации, 1994. № 32.
6. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 48.
7. Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 51.
8. Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. № 20.
9. Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 18.
10. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. № 30.
11. Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. №1.
12. Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. № 2.
13. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 2.
14. Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. № 46.
15. *Якель Ю.Я., Хмелева Е.Н., Савельева И.В.* Наше право на информацию. М., 2004 г.

Раздел 5. Юридическая антропология судебного процесса

26 – 27 июня 2006 г. в Пресненском районном суде г. Москвы состоялся процесс, в котором оспаривался незаконный отказ Правительства Российской Федерации в образовании трех особо охраняемых территорий традиционного природопользования (ТТП) коренных малочисленных народов федерального значения «Катанга» в Катангском районе Иркутской области, «Кунноир» и «Бергима» в Байkitском районе Эвенкийского автономного округа Красноярского края. Общинам коренных малочисленных народов Севера было отказано в удовлетворении исковых требований. Ответчиком являлось Правительство Российской Федерации, представителем которого выступало Министерство природных ресурсов (МПР). В выступлении юриста МПР прозвучало одно очень характерное высказывание: нельзя предоставлять эти территории эвенкам, так как этим могут быть нарушены права других природопользователей, из которых в первую очередь были названы недропользователи. Вместе с тем сегодня на эти территории как особо охраняемые территории традиционного природопользования претендуют только коренные народы. В суде была еще раз продемонстрирована позиция Правительства Российской Федерации по вопросу об образовании ТТП федерального значения и его полное бездействие в выработке механизма создания и функционирования таких территорий.

Правовой контекст процесса

В 1993 г. на конституционном уровне был закреплён статус коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Это событие знаменовало новый этап в регулировании и защите прав народов Севера. Для нашей страны, как и ряда других северных государств, в первую очередь Канады, характерно закрепление особого правового статуса коренных народов. Именно это обстоятельство, как показывает анализ данного судебного процесса, является непреодолимым препятствием на пути административного и судебного решения возникающих проблем. В практической сфере основой такого положения является нарастающий конфликт интересов различных сторон в отношении природных ресурсов на территориях проживания и хозяйственной деятельности коренных народов. При этом органы государственной власти чаще всего выступают на стороне промышленных компаний.

Признание особого статуса коренных малочисленных народов Севера и в прошлом было свойственно нашему государству. Изначально это выделение обусловлено ведением ими особого образа жизни, основанного на традиционном природопользовании: оленеводстве, охоте,

рыболовстве и собирательстве. В современных условиях положение существенно изменилось. Мы можем говорить лишь о достаточно локальных группах населения, которые могут претендовать на особый статус на этом основании. Необходимо подчеркнуть, что современное законодательство позволяет осуществлять именно дифференцированный подход к северному сообществу, создает возможность адекватной защиты как индивидуальных, так и коллективных прав народов Севера.

Тем не менее некоторые проблемы остаются нерешенными и вызывают обеспокоенность. В данной работе речь пойдет о тех возможностях регулирования и защиты прав коренных народов Севера, которые представляет этнологическая экспертиза законодательства и судебной практики в сфере природопользования.

Предыстория данного процесса

Действующим российским законодательством коренным малочисленным народам и общинам малочисленных народов гарантировано право на образование ТТП для традиционного природопользования, ведения традиционного образа жизни и защиты исконной среды обитания.

В 2002 г. общины эвенков «Илэл», «Авлакан», «Гиркил», «Кунноир» и «Бергима» подали в Правительство Российской Федерации Обращения об образовании ТТП федерального значения.

В ответ на эти обращения 7 февраля 2003 года Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации было получено письмо от Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации № 23-55 от 24.01.2003 г., в котором указывалось, что «согласно действующему законодательству вопросы регулирования режима особо охраняемых территорий и оборота земельных участков, в пределах которых расположены территории традиционного природопользования, находятся в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации...» и что «готовятся предложения о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 7 мая 2001 года». Из этого письма очевидно, что Обращения об образовании ТТП по существу не рассматривались.

Больше никаких документов ни от Правительства Российской Федерации, которому были адресованы Обращения об образовании ТТП, ни от других органов власти заявители не получали.

Считая подобные действия Правительства Российской Федерации незаконным бездействием, общины «Катанга», «Кунноир» и «Бергима» подали в Пресненский районный суд г. Москвы иски о признании незаконным бездействия Правительства Российской Федерации по обращениям об образовании ТТП коренных малочисленных народов.

Для более правильного и своевременного разрешения дел по существу иски в суде были объединены в одно производство. Таким образом, бездействие Правительства Российской Федерации по всем трем ТТП рассматривалось в суде одновременно.

Исковыми требованиями были:

1. Признать бездействие Правительства Российской Федерации незаконным.
2. Обязать Правительство Российской Федерации в соответствии со статьей 6 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»:
 - принять решения по существу обращений;
 - направить истцам сообщения о принятых решениях;
3. Обязать Правительство Российской Федерации принять меры к резервированию земель, предполагаемых ТТП коренных малочисленных народов в соответствии с частью 5 статьи 95 Земельного Кодекса Российской Федерации и частью 5 статьи 2 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях».

20 апреля 2004 г. Пресненским судом г. Москвы было вынесено решение об отказе в удовлетворении исковых требований. Одновременно с этим в решении суд указал, что *«при несогласии с решением истцы имеют право обратиться в суд с иском об образовании территорий традиционного природопользования»*.

Интересно, что в ходе судебного заседания представитель Правительства Российской Федерации заявил, что оно не отказывает коренным малочисленным народам в образовании ТТП, оно просто не может применить закон, так как, по мнению правительства, имеется ряд противоречий в законодательстве и отсутствует установленная законом процедура создания таких территорий. Таким образом, ответчик признал свое бездействие! Несмотря на это заявление представителя ответчика, суд расценил письма Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации не как факт бездействия Правительства Российской Федерации, а как реальный отказ Правительства Российской Федерации в образовании территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов и предложил истцам обратиться в суд с другим иском.

22 декабря 2004 г. судебной коллегией по гражданским делам Московского городского суда было вынесено определение об оставлении решения Пресненского городского суда от 20 апреля 2004 г. без изменения.

Описание судебного процесса

24 января 2006 г. вышеуказанные общины вновь обратились в Пресненский суд г. Москвы с иском (приложение 1) к Правительству Рос-

сийской Федерации об отказе в образовании ТТП «Катанга», «Кунно-ир», «Бергима», то есть воспользовались своим правом, на которое было прямо указано в решении суда от 20 апреля 2004 года. В этом процессе Письмо Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации № 23-55 от 24.01.2003 г. уже оспаривалось как незаконный отказ в образовании ТТП коренных малочисленных народов Севера. Суду были представлены доказательства целесообразности и необходимости создания этих ТТП, также были представлены доказательства того, что в настоящее время эти общины ведут традиционный образ жизни на этих территориях, а предполагаемая ТТП «Катанга» с 1992 г. уже имела статус территории традиционного природопользования регионального значения.

В ходе процесса подчеркивалось, что Правительством Российской Федерации было нарушено право коренных малочисленных народов (эвенков) на образование особо охраняемых ТТП и что из-за отсутствия особого охранного режима указанных территорий коренные малочисленные народы Севера лишены возможности осуществления своего права на защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, сохранение и развитие самобытной культуры, сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия. Отсутствие статуса ТТП делает невозможной защиту законных интересов коренных малочисленных народов от вторжения хозяйствующих субъектов, деятельность которых несовместима с теми принципами отношения к природе, которые составляют основу традиционного природопользования. В процессе были приобщены дополнительные объяснения по иску (приложение 2).

Требование обязать Правительство Российской Федерации образовать ТТП и установить на них особый режим охраны были основаны на нормах российского и международного законодательства¹.

¹ Ст. 69, п. м) ч. 1 ст. 72, ст. 2 п. 1, ст. 9 Конституции Российской Федерации; Преамбула; п. j ст. 8; с) и d) ст. 10 Конвенции о биологическом разнообразии (1992 г.); 22 принцип Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992); Севильская стратегия (1995); ст. 8, 10, 14 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ; ст. 1, 2, 4, 5, 6, 11, 15, 18 ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ; п. 3 ст. 4 ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ; п. 2 ст. 2 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ; ст. 124 Лесного кодекса Российской Федерации от 29 января 1997 г. № 22-ФЗ; п. 3. ст. 7, п.1 ст. 95, п. 5 ст. 97 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; ст.12 Гражданского Кодекса Российской Федерации; ст. 3, 131, 206 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Представлять в суде интересы Правительства Российской Федерации было поручено трем Министерствам: Министерству регионального развития Российской Федерации, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерству природных ресурсов Российской Федерации. Министерство регионального развития Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 Положения о нем является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Однако оно не участвовало в судебном заседании, но представило письменный отзыв, в котором не признало требования иска. Представитель Министерства экономического развития и торговли ни разу в суд не явился и отзыв не представлял. От всех вышеперечисленных органов власти в судебном заседании участвовал только представитель МПР. Представитель этого министерства показал свою полную некомпетентность по рассматриваемому предмету иска, поскольку все время говорила о том, что указанные общины хотят взять земли в собственность и придать им статус особо охраняемых территорий!? Она также убеждала суд, что, прежде чем создать ТТП, представители коренных народов должны осуществить перевод земель из одной категории в другую.

В результате суд после непродолжительного заседания вынес решение, отказав в удовлетворении исковых требований (приложение 3). Было совершенно очевидно, что суд не хочет разбираться в этом деле, что суду очень тяжело понимать, кто такие коренные народы, что это за территории традиционного природопользования и причем тут Правительство и МПР.

Юридические основания несогласия с решением суда

Все перечисленные обстоятельства привели к тому, что суд принял незаконное и необоснованное решение. Нет смысла перечислять те доводы, которые применил суд при вынесении решения, хотелось бы осветить только два момента, которые, на наш взгляд, являются самыми вопиющими.

Первое. Суд в своем решении повторил довод ответчика и указал, что *«в соответствии с ч. 1 ст. 94 Земельного кодекса Российской Федерации земли особо охраняемых территорий полностью или частично изъямаются из хозяйственного оборота и для них устанавливается особый правовой режим... Порядок перевода земель из одной категории в другую... установлен законом № 172-ФЗ от 21.12.2004 г. «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».*

Однако, как установлено в судебном заседании, истцы не обращались с требованием в установленном порядке о переводе земель из одной категории в другую».

Это утверждение суда является необоснованным, так как истцы не должны были и не могли обратиться с требованием о переводе земель из одной категории в другую в связи с тем, что Обращения об образовании особо охраняемых территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов «Катанга», «Кунноир», «Бергима» были поданы в 2002 г., а Федеральный Закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» вступил в действие 05.01.2005 г., то есть спустя 2 года после подачи обращений. Таким образом, требования этого закона никак не могли быть соблюдены заявителями, поскольку такого закона на момент обращения в Правительство не существовало. Но даже если бы этот закон действовал на момент подачи Обращения, то совершенно очевидно, что подобный перевод земель мог быть осуществлен только после принятия решения об образовании ТТП.

Суд не учел и требования статьи 6 ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», в соответствии с которой образование ТТП федерального значения осуществляется решениями Правительства Российской Федерации на основании обращений коренных малочисленных народов. То есть закон не предусматривает предоставления лицами, обратившимися в Правительство Российской Федерации, никаких других документов кроме обращения об образовании ТТП и никаких других процедур и обязанностей для заявителей.

Кроме того, в соответствии с пунктом 5 статьи 2 ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», который суд неправоммерно применил при вынесении решения, ходатайство о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую для создания особо охраняемых природных территорий подается исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, а не физическими лицами.

Следовательно, ***выполнение всех необходимых процедур при организации особо охраняемых природных территорий традиционного природопользования федерального значения, определенных законами «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Об особо охраняемых природных территориях», находится в исключительной компетенции Правительства Российской Федерации и федеральных органов власти.*** Соответственно, представители коренных малочисленных народов, обратившиеся в Правительство Российской

Федерации с инициативой об образовании ТТП, не только не должны были представлять дополнительные документы и совершать действия, на которые указывает суд, но и не могли этого делать, так как не имеют соответствующих полномочий.

Второе. Суд в решении указал, что *«истцы просят суд обязать Правительство Российской Федерации принять решение в форме постановления либо распоряжения. В соответствии со ст. 12 ГК Российской Федерации гражданские права и свободы защищаются способом, установленным законом. Закон не устанавливает такого способа защиты права, как принятие акта и распоряжения органом исполнительной власти на основании решения суда, более того, вынесение судом такого решения напрямую противоречит закону... Поскольку истцы просят суд защитить их права способом, не установленным законом, суд не находит оснований для удовлетворения иска».*

Однако статья 12 ГК Российской Федерации, предусматривающая способы защиты гражданских прав, не является исчерпывающей и согласно этой статье защита прав может осуществляться иными способами. Требуя в судебном порядке обязать ответчиков образовать особо охраняемые территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов, мы исходили из смысла статьи 12 ГК Российской Федерации, которая предусматривает признание права и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения. В данном случае речь идет о признании права коренных малочисленных народов на придание особого охранного статуса территориям традиционного природопользования, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов и сохранение на этих территориях биологического разнообразия. Суд при вынесении решения не учел этих обстоятельств и не изучил должным образом представленные истцами доказательства. Так же не было учтено положение статьи 206 ГПК Российской Федерации, в соответствии с которой суд при принятии решения может обязать ответчика совершить определенные действия и установить срок, в течение которого решение суда должно быть исполнено.

Кроме того, требование истцов обязать Правительство Российской Федерации образовать особо охраняемые территории традиционного природопользования основано не только на положениях действующего законодательства, но и на принятых судебных постановлениях по этому делу (решение от 20.04.2004 г., определение от 22.12.2004 г.).

В 2004 г. суд расценил действия Правительства не как незаконное бездействие, а как отказ в образовании ТТП КМН и предложил истцам обратиться в суд с иском об образовании ТТП, что и сделали истцы. Од-

нако теперь суд вынес другое решение, противоречащее предыдущим судебным постановлениям, так как в решении указал, что нет такого способа защиты права.

При вынесении решения суд не учел принципов, закрепленных в статье 46 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти могут быть обжалованы в суде. Эта статья закрепляет важные демократические начала, гарантирующие гражданам судебную защиту их прав и свобод. Действующее законодательство наделило судебную власть функцией судебного контроля над законностью принятых решений и действий государственных органов. В этом суд независим и подчиняется только закону. Демократические принципы судопроизводства создали условия для выяснения действительных обстоятельств дела и вынесения законного, обоснованного и справедливого решения. Несмотря на это, суд в своем решении дал такую трактовку закону, которая лишает граждан возможности подавать иски против государственных органов, поскольку если суд не может обязать своим решением орган власти совершить определенные действия, предусмотренные законом, то обращение суд становится нецелесообразным.

Необоснованность и незаконность этого судебного решения привели к нарушению ряда законов в том числе, статьи 46 Конституции, статьи 14 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в соответствии с которой, лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, статей 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантирующих гражданам право на эффективное средство правовой защиты и на справедливое судебное разбирательство.

На это решение суда поданы кассационная жалоба (приложение 4), а также надзорная жалоба с требованием отменить решение полностью и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе суда.

К сожалению, кассационная и надзорная жалобы оставлены без удовлетворения, а при отказе повторно применены те же доводы, что и в решении суда первой инстанции. Таким образом, были повторно допущены существенные нарушения закона.

Рассмотренные основания являются чисто юридическими, следующее решение по ним будет вынесено в кассационной инстанции, но, анализируя антрополого-правовые аспекты этого процесса, хотелось бы указать на те затруднения, которые возникли в процессе из-за непонимания судом сравнительно нового законодательства о коренных народах.

Антропологическая характеристика судебного процесса

Необходимость этнологической экспертизы и этнологического толкования законодательства становится очевидной из анализа деятельности суда. Такая практика только зарождается в нашей стране, а ее анализ на основании одного судебного процесса носит предварительный характер.

Этнологическая экспертиза в современном законодательстве и существующей практике воспринимается в первую очередь как оценка влияния хозяйственных проектов на жизнь коренных народов. Здесь мы рассматриваем ее как элемент судебной защиты их прав. При ее выполнении будет возможно больше внимания уделить традиционным знаниям и ценностям этих народов и создать действенный механизм учета их мнения.

Проведение экспертизы предусмотрено Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ст. 79–87), но в этом случае заключение эксперта является для суда необязательным и оценивается по общим правилам оценки доказательств (ст. 67)².

Необходимо также отметить, что особенности правового положения коренных малочисленных народов получили закрепление и в статье 14 закона «О гарантиях прав...», которая конкретизирует право на судебную защиту, предоставляемое статьей 46 Конституции Российской Федерации, в следующей формулировке: «Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами». Принятие этой статьи не случайно, и опыт показывает, что многие юристы и даже судьи сталкиваются с большими проблемами при толковании указанного в ней права. Часть 2 этой же статьи устанавливает, что «при рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов...». Таким образом, в случае если особенности дела требуют специальных знаний, именно суд может выступить инициатором привлечения соответствующих специалистов. Одновременно с этим по указу Президента «Об утверждении общих принципов слу-

² В работе Ж. Карбонье [3, с. 307–310] приводятся интересные аналогии на основании французской судебной практики, где подобные ситуации могут возникать при рассмотрении дел об эмигрантских семьях.

жебного поведения государственных служащих» государственные служащие призваны «проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию» [10, с. 100]. Естественно поэтому ожидать от участников судебного процесса, например от представителя МПР Российской Федерации, поведения, соответствующего этому указу.

В рассматриваемом судебном процессе особое удивление вызывало несколько обстоятельств: выступление адвоката истцов несколько раз прерывалось судьей, который настаивал на необходимости сократить время рассмотрения дела; у судьи не возникло вопросов об особенностях правового положения истцов; в решении суд полностью поддержал позицию ответчика и отказал в удовлетворении иска. Наблюдение за ходом процесса и изучение документов показывают, что все не так просто.

Сначала несколько замечаний общего характера, касающихся особенностей правового статуса коренных народов. Уже первый специальный федеральный закон предоставил этим народам как индивидуальные, так и коллективные права. Возможны различные трактовки этого феномена. При рассмотрении вопросов, связанных с правами человека и правами коренных народов, бывают ситуации, когда «защита индивида оказывается невозможной без обеспечения прав группы». Исполнителем и гарантом этих прав служит государство, и «всеобщие права человека устанавливают положительные права всех управляемых». Иными словами, в них формулируются универсальные принципы, связанные с проблемой фундаментального неравенства в сфере власти между индивидом и государством, а также между определенными коллективами и государством [8, с. 183–185]. Несмотря на то, что коллективные права являются частью юридического дискурса, в рассматриваемом процессе проявилось непонимание этих прав со стороны ответчика.

Следующая проблема, на которой необходимо остановиться, это правовой статус ТТП как особо охраняемых территорий, которые создаются для специальной хозяйственной деятельности. Отношения, возникающие в связи с традиционным природопользованием на таких территориях, регулируются законодательством и обычаями коренных народов. Особую уникальность проблеме прав коренных народов на землю придает то обстоятельство, что их занятия (охота, оленеводство, рыболовство и собирательство) сравнительно мало влияют на состояние земельных ресурсов. Право на традиционный образ жизни — это скорее проблема «доступа к территориям», хотя, конечно, система жизнеобеспечения коренных народов связана с состоянием окружающей среды. Традиционное природопользование рассматривается за-

конодательством как «исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов» [11, ст. 1]. В анализируемом процессе представитель ответчика показал не только незнание этого законодательства, но и продемонстрировал непонимание экологичности такого природопользования, рассматривая его наряду с промышленным освоением территорий, исходя из «презумпции экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности» [12, ст. 3].

Особенности нормативной культуры коренных народов Севера нашли наиболее адекватное воплощение в законе «О территориях...». Именно территория как категория публичного права, как комплекс природных ресурсов и традиционных способов их использования, находящихся в определенных рамках, а не земельный участок как имущественная категория в большей степени соответствует аборигенной нормативной культуре, признающей коллективистский характер прав на землю, проницаемость границ, требование строгого соблюдения меры в использовании природных ресурсов, гибкой системы запретов и т. д.

В законе о ТТП определяются как «особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока» (ст. 1). В период подготовки этого закона дискуссионным являлся вопрос о названии закона. Звучали предложения использовать в названии термин «земля». Принятое название подчеркивает необходимость комплексного использования ресурсов при осуществлении традиционного природопользования. Эта концепция соответствует и принципам международного права. Так, в Конвенции 169 МОТ отмечается, что термин «земля» включает понятие территорий, охватывающих всю окружающую среду районов которую занимают или используют эти народы [1, с. 349].

По этому закону ТТП выделяются как особо охраняемые, причем специально оговаривается, что цели их создания и возможности использования шире, так как включают не только защиту природы и среды обитания коренных малочисленных народов Севера, но и, в первую очередь, традиционный образ жизни, а следовательно — их культуру. П. Н. Павлов подчеркивает: «Главная особенность территорий традиционного природопользования состоит в том, что это очень специфические особо охраняемые природные территории, где экологические задачи решаются во взаимосвязи с религиозными, культурными и иными потребностями коренных малочисленных народов Севера. Части территорий традиционного природопользования обладают разным предназначением, которое с одной стороны связано с указанными задачами

и потребностями, а с другой — направлено на сохранение памятников истории и культуры, обеспечение прав всех граждан, проживающих на указанных территориях, и так далее» [9, с. 74].

Территории традиционного природопользования по этому закону делятся на три вида: федерального, регионального и местного значения (ст. 5). Причем, так как основная часть природных ресурсов на этих территориях является федеральной собственностью, большинство из них должны создаваться как территории федерального значения [9, с. 45].

Особый статус ТТП придает тот факт, что они могут быть образованы на основании обращений самих представителей коренных народов (ст. 6). Этим подчеркивается роль таких территорий в со-управлении ресурсами со стороны народов Севера, но также налагает на эти народы и особую ответственность. ТТП выделяются как особо охраняемые. Неизменность правового режима этих территорий является основой использования природных ресурсов на них. Целесообразно напомнить статью 13 федерального закона:

«Использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов.

Лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие на территориях традиционного природопользования, пользуются природными ресурсами для личных нужд, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

На земельных участках, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством Российской Федерации, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования».

Эта статья придает закону особую ценность, но оказалась слишком серьезным препятствием на пути применения ее на практике. Наше государство и общество оказались неготовыми к тому, чтобы действительно предоставить аборигенам гарантированные Конституцией пра-

ва. Именно поэтому стало возможным высказывание представителя ответчика об опасности для будущего хозяйственного развития предоставления таких территорий эвенкам.

В комментарии к федеральному закону подчеркивается: «Любая деятельность на территориях традиционного природопользования должна осуществляться в соответствии с законодательством об особо охраняемых природных территориях и положениями о конкретных территориях традиционного природопользования. В частности, на территориях традиционного природопользования может быть запрещено осуществление определенных видов деятельности, установлены объемы допустимого изъятия тех или иных объектов из природной среды и предусмотрены иные ограничения. Выполнение этих требований является обязательным. Игнорирование их при использовании природных ресурсов является правонарушением, которое в соответствии с законодательством должно пресекаться. Лиц, совершивших указанное правонарушение, надлежит привлекать к уголовной, административной и иной ответственности» [9, с. 104]. Выполнение этого федерального закона может существенно изменить практику природопользования на Севере, причем необходимо подчеркнуть, что принятие закона вовсе не означает полного предоставления таких территорий аборигенам.

Образование территорий традиционного природопользования не исключает защиты прав государства или органов местного самоуправления на земельные участки или обособленные природные объекты в пределах этих территорий. Но в случае изъятия таких участков для государственных и муниципальных нужд лицам, принадлежащим к коренным народам, и общинам коренных народов предоставляются равноценные земельные участки или другие природные объекты, а также возмещаются связанные с этим убытки (ст. 12). В комментарии к закону отмечается, что и в этом случае сохраняется правовой режим данной территории [9, с. 93].

Значение этого федерального закона существенно усилено тем, что его основные положения нашли подтверждение в Земельном кодексе. В Земельном кодексе, вступившем в силу после опубликования в октябре 2001 г., специально оговорены права коренных малочисленных народов Севера и их отношения в сфере землепользования. Согласно новому кодексу может быть установлен особый правовой режим использования земель в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности (ст. 7, п. 3).

Статья 95 кодекса определяет правовой статус *«земель особо охраняемых природных территорий»*, к которым относятся территории традиционного природопользования. Земельный кодекс подтвердил право на образование территорий традиционного природопользования

как особо охраняемых, причем указывается, что «*порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством Российской Федерации*» (ст. 97).

В настоящее время приходится констатировать, что Правительство Российской Федерации по-прежнему не выполнило стоящих перед ним задач, хотя в настоящее время ведется работа по разработке «Типового положения о ТПП».

Трансформации в законодательстве и практика

В последнее время происходит эволюция правовой политики в отношении коренных народов, связанная с передачей все больших полномочий на федеральный уровень и сокращения возможностей для развития самоуправления и представительства их в политическом процессе. Эти тенденции отражены в законе «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.). «Трансформация полномочий органов власти свидетельствует об известной централизации правового регулирования отношений, связанных с коренными малочисленными народами» [4, с. 24]. Этот процесс соответствует общей тенденции усиления «федерального присутствия» в правовом поле, когда снижается роль регионального законодательства, по остроумному выражению В. Лексина в условиях «презумпции региональной виновности» [7, с. 12].

Существенные изменения были внесены в закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.). Наиболее важным из них является передача органам государственной власти Российской Федерации полномочий регулировать правовой режим владения, пользования и распоряжения землями традиционного природопользования и землями историко-культурного назначения в местах проживания малочисленных народов, до этого вопрос регулирования правового режима находился в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В. А. Кряжков считает, что это положение не противоречит Конституции, а напротив, «согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, который, интерпретируя положения Конституции Российской

Федерации (ст. 9, 36, 71, 72, 76), пришел к выводу, что земля и иные природные ресурсы как всенародное достояние являются всенародной собственностью; ее регулирование — компетенция Российской Федерации, которая может в этой сфере наделять органы власти субъектов Федерации определенными полномочиями (см.: постановление КС Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П, п. 4–7; от 7 июля 2000 г. № 10-П, п. 3) [5, с. 29]. При этом в ведении субъекта Федерации остается «порядок отвода, использования и охраны, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации земель традиционного природопользования малочисленных народов» (ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», 1999 г., ст. 6, п. 7). Сложность заключается в том, что большинство территорий расселения этих народов является собственностью Российской Федерации. Совместное ведение позволяло более гибко решать вопросы защиты прав аборигенных народов, корректировать деятельность органов власти, когда они расставляли слишком жесткие приоритеты. Изучение опыта Ханты-Мансийского автономного округа по защите прав коренных народов в сфере природопользования показывает, что принцип совместного ведения, провозглашенный в Конституции, является очень важным, так как позволяет корректировать политику. Органы власти субъекта Федерации оказываются в большей степени знакомыми с проблемами коренных народов, но они же бывают заинтересованы в работе нефтяных компаний на своей территории, и в этом вопросе коренные народы могут апеллировать к центру, как гаранту прав человека. С другой стороны, излишняя централизация, о которой свидетельствует эволюция законодательства после 2004 г., может лишить власть «знания жизни».

Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» почти не касался вопросов самоуправления. В нем есть лишь статья 11 о «Территориальном общественном самоуправлении малочисленных народов»: «В целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также для решения вопросов местного значения лица, относящиеся к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с законами субъектов Российской Федерации *создавать органы территориально общественного самоуправления малочисленных народов с учетом национальных, исторических и иных традиций*». А теперь написано — «вправе осуществлять территориальное общественное самоуправление». В законе рассматривался и вопрос о квотном представительстве этих народов в органах власти (ст. 13), хотя и лишь при наличии соответствующего законодательства в субъекте Федерации. В новом законе эта статья вообще отменена.

Отмеченная эволюция законодательства существенно сокращает возможности защиты прав коренных народов через развитие их самоуправления и представительство в органах власти, что повышает роль суда и налагает на него повышенную ответственность в защите прав коренных народов на ведение ими традиционного образа жизни.

Определенные коллизии возникают и в связи с принятым на федеральном уровне списком коренных малочисленных народов и районов их проживания и хозяйственной деятельности. Данный документ, преследовавший цель защиты прав этих народов, в современных условиях подчас является определенным ограничением для них. Ведь для того чтобы сохранить свои права, они вынуждены проживать в определенных районах, а если выезжают из них, даже под давлением промышленного освоения, то оказываются уже «неполноправными аборигенами». С другой стороны, те же органы государственной власти не дают этим народам их законного права на территории традиционного природопользования.

Почему же для коренных народов так важно сохранить контроль над территориями их проживания и хозяйственной деятельности, причем именно контроль, а не собственность. В настоящее время можно выделить две стороны этого процесса.

Земля, прежде всего, составляет основу их идентичности. Эту идеологию в одной фразе выразил Юрий Вэлла: «Земля — ягель — олень — оленевод — внук оленевода — хрупкая, но единая цепочка». Именно хрупкость этой связи в условиях тотального наступления нефтегазовой промышленности на территории проживания коренных народов требует скорейшего урегулирования всех вопросов землепользования. Основу идентичности сегодня составляют не только язык или самосознание, для осознания себя аборигенами современным эвенкам, хантам, манси, ненцам и другим народам Севера важно обладать ресурсами, которые позволят им вести традиционный образ жизни и развивать свою культуру. Неслучайно с начала 1990-х гг. именно с ТТП (которые получали первоначально различные названия — родовые угодья, территории приоритетного природопользования и т. п.) связывали аборигены возможность развития своей культуры и сохранения языка.

Нельзя также не учитывать и тот факт, что именно контроль над территориями, выделение аборигенам родовых угодий создало для некоторых из них возможность получения нового ресурса — денежной компенсации, техники и других жизненных благ от нефтяников взамен на заключение экономических соглашений с ними. Юридически урегулированные права в сфере природопользования между промышленными компаниями и коренными народами, основу которых составляет именно право на ТТП, создают и благоприятный режим для работы по освоению ископаемых природных ресурсов.

Другой тенденцией является все большее расхождение жестко определенного статуса с реальными хозяйственными и культурными практиками коренных народов, которые предлагают в современном мире более широкий спектр интересов, чем закрепленный за ними «традиционный образ жизни».

Границы между аборигенами и остальным населением сегодня все более проницаемы. Юридическая антропология, изучающая правовое бытие народов, может позволить учесть происходящие трансформации. Так, например, на Дальнем Востоке основу жизнедеятельности и благосостояния коренных малочисленных народов составляет рыболовство. Вопрос о промысловых квотах на лосося является наиболее важным для всех организаций этих народов, которые стремятся обеспечить его правовое регулирование. Рассмотрим ситуацию в Поронайском районе Сахалинской области [13]. Здесь созданы и работают более десяти родовых хозяйств, но получение ими промышленных квот каждый год встречает большое противодействие со стороны органов власти и местных правоохранительных органов. Вопрос решается на федеральном уровне, фактически аборигены получают возможность ловить рыбу только для питания, да и то лимитов не хватает. Органы власти устанавливают их в так называемых «котловых лимитах», то есть определяют «продуктовую корзину». Почти полное отсутствие на Сахалине других источников существования кроме рыбной ловли приводит к более или менее легальному вылову лосося на продажу по всему острову. Причем в беседах с работниками местных рыбоохран приходилось не раз слышать о том, что главные браконьеры — аборигены, что они должны ловить рыбу только для питания, и тому подобные высказывания. Таким образом, аборигены оказываются ограниченными и в сфере занятости: их не допускают в промышленный лов. В созданном в 1930-е гг. для работы аборигенов и ныне существующем колхозе «Дружба» сегодня нет ни одного представителя коренных малочисленных народов. На побережье работают также многочисленные рыбопромысловые частные предприятия. Более того, местные правоохранительные органы берут на себя полномочия по определению правового статуса этих народов, их прав и обязанностей в государстве.

Жесткая государственная регламентация правового статуса коренных народов, с одной стороны, и нарушения их права на ТТП на практике, с другой, приводят ко многим проблемам, ведущим к реальному ухудшению их уровня жизни, деградации их культуры и разрушению северной природы.

Определенный интерес для анализа правового положения коренных малочисленных народов севера России представляет и зарубежный опыт, в частности гренландский. Дания, определив особый статус корен-

ных народов — инуитов, пошла по пути большего внимания государства к развитию самоуправления и со-управления ресурсами и повышению уровня жизни аборигенов. Не останавливаясь подробно на этом вопросе, отметим лишь, что в Гренландии с 1979 г. был введен Закон о Домашнем правлении, вступивший в действие с 1980 г., когда постепенно Домашнему правлению переходили полномочия по решению всех вопросов внутреннего развития, экономики, системы образования, культуры, социальной политики. В совместном ведении Дании и Гренландии находятся вопросы эксплуатации полезных ископаемых, которые не играют большой роли в экономике Гренландии. У Датского правительства остаются международные отношения, оборона, денежные вопросы [2, с. 42–43].

Хотелось бы особо отметить, что «нет единой всемирной универсальной формы самоопределения, и “право на самоопределение” должно рассматриваться как “процессуальное право”, а не как право на predetermined результат»³. Известный своим философским осмыслением развития коренных народов Севера Леонтий Тарагупта из Ямало-Ненецкого автономного округа в интервью сказал: «Все правовые и другие проблемы у нас из-за того, что не хотим развиваться, мы не хотим утончаться, мы думаем — все так, как мы видим. Если сосед меня формирует, то я за него в ответе. Вот это и есть путь. Так я представляю самоопределение. Самоопределение в системе связей. Термины не точные, их невозможно как рубашку надеть, они не соответствуют сути. В самом деле, в нашей ситуации нужен был бы термин самовоспитание». В Российской Федерации сделаны лишь первые шаги в создании аборигенного самоуправления, изменение законодательства проверяет их на прочность.

* * *

Коренные народы Севера используют все доступные им способы защиты конституционных прав. Наиболее эффективным из них остается суд. Социологические исследования судейского корпуса, проводимые в 2003–2004 гг. показали, что среди различных факторов, влияющих на эффективность правосудия, судьи отмечают качество применяемого ими законодательства. Один из участников этого проекта В. В. Лапаева, анализируя полученные ответы в контексте требований статьи 6 ГК Российской Федерации, регламентирующей применение гражданского законодательства по аналогии, отмечает возможность использования юридической теории как одного из способов восполнения пробельности законодательства. По данным опросов, судьи, принимая решение на основании своего усмотрения, строят его на принципе справедливости

³ Henriksen J. “Implementation of the Right of Self-Determination of Indigenous Peoples. Indigenous Affairs 3. IWGIA. Kobenhavn, 2001, p. 14 [цит. по: 2, с. 37].

(в 30 % случаев) [6, с. 207–208]. ГПК Российской Федерации (ст. 1) также предусматривает применение аналогии закона и аналогии права. Эти юридические нормы повышают требования к квалификации судей, к знанию ими всех особенностей отношений, ставших предметом судебного рассмотрения. В современных условиях судье трудно знать все особенности правового положения отдельных групп населения, обычаи и традиции народов и этнических групп. А в силу небольшого количества обращений малочисленных народов в суд за защитой нарушенных прав у суда отсутствует практика применения законодательства об особых правах этих народов. И в этом случае этнологическая экспертиза как составная часть судебного процесса может служить более качественному осуществлению правосудия.

Литература

1. *Андриченко Л. В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005.
2. *Даль Й.* Гренландский вариант самоуправления // Участие коренных народов в политической жизни стран циркумполярного региона: российская реальность и зарубежный опыт. М., 2003.
3. *Карбонье Ж.* Юридическая социология. М., 1986.
4. *Кряжков В. А.* Вступительная статья // Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья. М., 2005.
5. *Кряжков В. А.* Изменения Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, касающиеся коренных малочисленных народов: содержание и применение // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2004. № 16.
6. *Лапаева В. В.* Российская социология права. М., 2005.
7. *Лексин В.* Феномен «федерального присутствия» в политической культуре России // Федерализм. 2005. № 4.
8. *Нагенгаст К.* Права человека и защита меньшинств: этничность, гражданство, национализм и государство // Этничность и власть в полиэтничных государствах. М., 1994.
9. *Павлов П. Н.* Комментарий к федеральному закону «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». М., 2001.
10. Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья. М., 2005.
11. Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ.
12. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ.

Другие источники

13. Полевые материалы автора. Поронайский район Сахалинской области, 2004 г.

Раздел 6. Роль общественной организации «Спасение Югры» в процессе самоуправления коренных малочисленных народов Севера

Общественная организация «Спасение Югры» является одной из первых организаций коренных малочисленных народов Севера, созданной 18 лет назад по инициативе национальной интеллигенции автономного округа. Очень важно, что сами аборигены встали на путь защиты своих прав, самоорганизовались и четко определили свои цели и задачи. У многих еще в памяти сохранились события тех времен, сложное и зачастую трагическое положение коренного населения, отсутствие правового регулирования их жизнедеятельности и массовый подъем самосознания и гражданской позиции. Ассоциация была и одним из инициаторов создания Всероссийской Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Шесть лет назад руководство общественной организации «Спасение Югры» определило новые подходы к решению проблем коренных народов путем объединения усилий всех заинтересованных сторон: органов государственной власти местного самоуправления, аборигенов, компаний-недропользователей.

И первое, что сделала организация, — подписала соглашение о сотрудничестве с Правительством автономного округа, в котором обозначены обязательства друг перед другом в деле реализации прав коренных малочисленных народов. Фактически оно определило официальный статус уполномоченной организации, представляющей интересы коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории автономного округа.

В настоящее время важно не только озвучить проблемы, но и привлечь все заинтересованные стороны к их решению. Представители руководства общественной организации «Спасение Югры» являются членами 18 Комиссий и Советов, рабочих групп созданных при Правительстве, Думе автономного округа. Именно участие коренных народов в процессах управления, в сохранении самобытной культуры, свободном развитии, самоопределении является важным фактором в реализации принципов программных мероприятий Второго Международного десятилетия коренных народов, провозглашенного Генеральной ассамблеей ООН, а именно, в построении партнерских отношений между государством и коренными народами.

Положение коренных малочисленных народов Севера во многом похоже во всех районах Севера, Сибири и Дальнего Востока. В Ханты-Мансийском автономном округе проживает около 30 тысяч представителей

коренных малочисленных народов Севера — хантов, манси, ненцев. Они сталкиваются с общими для всех народов Севера проблемами: низкий уровень жизни, здравоохранения, недостаточное обеспечение жильем, высокий уровень безработицы. Все эти явления накопились в течение долгого времени. Каким образом государство отреагировало на них?

Были утверждены три Федеральные целевые программы «Экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера». Первая — на период с 1991-го по 1995 г., вторая — с 1996-го по 2000 г., и последняя — на 2001–2011 гг. Все они имеют один корень, одинаковые проблемы: отсутствие приоритетов, низкий уровень обеспечения финансовыми и материальными ресурсами, задержки с их перечислением, отсутствие механизмов реализации и системности взаимоотношений между федеральными структурами власти и органами власти регионов.

В настоящее время в Российской Федерации нет единой действенной комплексной структуры исполнительной власти, реально решающей проблемы коренных малочисленных народов Севера, координирующей деятельность органов власти субъектов Федерации. Федеральная законодательная база, регулирующая права коренных малочисленных народов Севера, малоэффективна и зачастую ограничивает законодательные акты регионов; действующая федеральная программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера», как и предыдущие, не решает проблемы в целом.

Думается, было бы неверным считать, что решение проблем северных народов целиком зависит от сложившейся в стране экономической ситуации. Нужно признать, что создание достаточно красивых программ и прочих аналогичных документов, по сути необязательных к исполнению, есть всего лишь ритуальное обозначение пристального внимания к проблеме. Считаю, что от патерналистских отношений государства к малочисленным народам необходимо переходить на партнерские отношения между ними, для этого нужно четко определить место и роль северного этноса в обществе, понять, что вложения в развитие северных народов не благотворительность, а целесообразное условие развития малочисленных народов.

Ханты-Мансийский автономный округ во многом уникален. В нем много нефти, газа, твердых полезных ископаемых; он богат рыбой, лесами, дикоросами. Но самое главное богатство региона — северные народы, сохранившие свою уникальную духовную культуру, многоукладный, традиционный образ жизни, особые языки.

Институтами сохранения этноса являются общины коренных малочисленных народов и родовые угодья (территории традиционного природопользования), где аборигены до сих пор живут и занимаются традиционными видами деятельности: охотой, оленеводством, рыбодо-

бычей, существует своя система самоуправления. На сегодняшний день организовано 477 родовых угодий, общая площадь которых — 13,8 млн. га, что составляет более 25 процентов территории округа; создано более 52 общин коренных малочисленных народов Севера.

Малочисленные народы Севера с их традиционной системой природопользования можно назвать «вписывающимися в природу». И сегодня они могут считаться живущими в условиях «естественного равновесия».

Для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера необходимо выработать такую концепцию развития, которая учитывала бы целый ряд важных аспектов, перечисленных ниже.

Охрана природы в местах проживания малочисленных народов — залог сохранения этноса. Щадящий режим природопользования, направленный на максимальное сохранение существующих природных комплексов, предполагает создание заповедных зон и резерватов, разработку и внедрение экологически чистых технологий добычи и транспортировки нефти и газа, технологии для очистки грунтов. Техническая безопасность и охрана окружающей среды являются взаимосвязанными.

Восстановление прежних форм традиционного природопользования и соответствующих им форм организации труда северных народов, естественно, при современном их организационно-техническом и технологическом обеспечении — вот путь, на котором возможно развитие этих народов. Данное направление может решить и проблему занятости коренного населения.

Для создания более благоприятных условий жизнедеятельности народов, поддержания у них оптимальных режимов демографического воспроизводства и этнических процессов необходима государственная, этническая и социально-демографическая политика, скоординированная с планами развития регионов. Конкретное содержание и направленность таких мер государственной политики будет определяться также и приоритетами, которые выберут для себя сами народы Севера. Необходимо создание особых финансовых, материальных, организационных и иных условий для сохранения и развития языка, культуры, традиций, обычаев малочисленных народов Севера.

Вопрос о подготовке кадров из числа коренных народов должен быть поставлен по-новому: они сами в лице представителей интеллигенции должны создавать соответствующие учебные программы и соответствующую расселению аборигенного населения систему обучения, приближенную к местам их проживания (так называемые стойбищные школы), исключаящую длительный отрыв детей от родителей, а по существу — от природы. Решением данной проблемы могло бы стать широкое использование современных средств связи, видео- и компьютерной техники на местах проживания аборигенов.

Все отношения между аборигенным населением, промышленными предприятиями и органами государственной власти и местного самоуправления должны регулироваться исключительно на основе правовых механизмов, оформленных в виде законов, иных нормативных актов, договоров и соглашений.

Действующие на текущий момент нормативные акты, имеющие косвенное или прямое отношение к жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, носят слишком общий характер и не позволяют разрешать проблемы малочисленных народов Севера непосредственно в местах их обитания.

Корректировка социально-экономической, культурной политики — сложный и длительный процесс, обусловленный конкретной ситуацией в регионе и в стране в целом. На данном переходном этапе социально-экономического состояния России наиболее продуктивен поэтапный программно-целевой метод, при котором разрабатываемые целевые программы на федеральном и окружном уровне обеспечиваются реальным адресным финансированием.

Малочисленные народы способны сохранить свое жизнеобеспечение и вносить вклад в развитие народного хозяйства страны с учетом достижений науки и техники, соответствующих специфике традиционного природопользования.

Опыт Югры показывает, что обеспечение земельных прав и урегулирование отношений между недропользователями и аборигенами, позволяет развивать традиционную экономику на основе сохранения традиционного образа жизни и природопользования, создает условия для сохранения языка, культуры, наследия и самого этноса.

Сегодняшний день требует подведения определенных итогов состояния взаимоотношений между коренными малочисленными народами и хозяйствующими субъектами. За прошедший период у недропользователей и коренных малочисленных народов сформировалось новое понимание и проблем, и перспектив дальнейшего развития.

Вот как эти проблемы видятся с точки зрения коренных малочисленных народов автономного округа. Наиболее емко условия жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера, обуславливающие их особые права, охарактеризовал президент общероссийской Ассоциации Харючи С. Н.: «...трудовая деятельность представителей коренных малочисленных народов в традиционных и практически единственно возможных для них областях хозяйствования существенно и постоянно затрудняется сокращением находящихся в их распоряжении и являющихся источником их существования природных ресурсов. Именно на сохранение окружающей среды и условий, необходимых для проживания малочисленных народов в условиях интенсивного разви-

тия северных территорий, должны быть направлены федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации» [см.: 1].

Ключевые положения федерального законодательства, устанавливающего гарантии прав коренных малочисленных народов, также можно выразить следующими словами:

«Если для иных национальных меньшинств главной целью является сохранение национально-культурной самобытности в таких жизненно-важных сферах, как язык, образование, культура, традиции и т.д., то для коренного народа главная ценность в сохранении самобытности заключается в обеспечении их связи с традиционной средой их обитания» [1].

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока имеют непосредственную связь с землей, потеря которой может привести к исчезновению их как этнической общности, и их осознанные потребности в сохранении традиционного образа жизни, традиционных форм хозяйствования и промыслов признаются и гарантируются государством.

Говоря о сложившейся в автономном округе правоприменительной практике по регулированию взаимоотношений между этими народами и недропользователями необходимо отметить, что в связи с наличием достаточно регламентированной окружной нормативной правовой базы, основными участниками соответствующих отношений являются представители этих народов, недропользователи, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В этой связи общественная организация «Спасение Югры» в меньшей степени участвует в рассмотрении отдельных земельно-хозяйственных споров между коренными народами и недропользователями, так как сами принципы таких отношений определены прежде всего нормативными актами.

Таким образом, одним из основных ожиданий со стороны субъектов традиционного природопользования является наличие четкой нормативной правовой базы, которая бы регулировала отношения с недропользователями. С этим связано и наличие в системе исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления специально уполномоченных органов с четко определенной компетенцией.

При этом хотелось бы отметить, что, исходя из анализа существующей практики, сохранение полномочий субъектов Российской Федерации в указанной области, рассматривается коренными малочисленными народами автономного округа как необходимая мера.

В ряде субъектов Федерации, не только в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, вопросы, связанные с обеспечением прав коренных малочисленных народов при согласовании отводов земельных

площадей под промышленные объекты, возмещением убытков и т. д., в той или иной степени урегулированы.

Вместе с тем вопросы, связанные с участием представителей этих народов в согласовании решений о реализации проектов намечаемой промышленной деятельности на самых начальных этапах, когда еще представляется возможным предусмотреть снижение антропогенной нагрузки на места хозяйствования коренного населения, не урегулированы в желаемой мере.

Основная причина такой ситуации — не достаточно регламентированная отраслевая нормативная база на федеральном уровне. В основном это выражается в отсутствии соответствующих подзаконных актов, вследствие продолжающегося перераспределения государственных полномочий в этих областях.

В этой связи необходимо контролировать обязательное наличие в материалах различных природоохранных экспертиз и материалах оценки воздействия на окружающую среду разделов, предусматривающих анализ условий осуществления традиционного природопользования коренных малочисленных народов в местах намечаемой промышленной деятельности.

Несколько слов об уполномоченных представителях коренных малочисленных народов во взаимоотношениях с хозяйствующими субъектами. В качестве уполномоченных представителей законодательство определило физические или юридические лица, которые в соответствии с законодательством представляют интересы этих народов. Можно предположить, что осуществление представительства юридическими лицами регулируется законодательством о некоммерческих организациях и общественных объединениях. К их числу можно отнести Ассоциацию коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России, осуществляющую защиту интересов этих народов на федеральном и международном уровне, а также региональные Ассоциации, общественные объединения и общины на региональном уровне.

Вопрос об осуществлении представительства физическими лицами, следует отнести к наиболее проблемным. Так, ими могут являться выборные лица представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Вместе с тем в этом случае происходит смешивание прав коренных народов на управление делами государства непосредственно и (или) через своих представителей, избранных в соответствующие органы управления, и их дополнительных прав в области осуществления самостоятельного непосредственного контроля над соблюдением действующего законодательства, а также участие в принятии управленческих решений через деятельность уполномоченных общественных представителей —

физических лиц. В тоже время условия и порядок осуществления «общественного» представительства коренных народов физическими лицами дополнительно не определены федеральным законодательством.

С учетом вышеизложенного, право на такое представительство может возникать у любого физического лица в силу его полномочий, основанных на доверенности в соответствии с Гражданским Кодексом Российской Федерации.

Иногда такое представительство сводится к участию в соответствующих процедурах лиц, преследующих не столько защиту законных прав и интересов коренных малочисленных народов, сколько итоговое извлечение прибыли, и не приносит ничего хорошего самим коренным жителям. В этой связи Ассоциация будет усиливать свою работу в этом направлении.

Конечно же, представители Ассоциации не имеют возможностей обеспечить нужное количество экспертов, способных представлять интересы коренных жителей в каждом конкретном случае. В этой ситуации, общественные организации предлагают компаниям-недропользователям, в границах лицензионных участков которых проживают коренные малочисленные народы, провести серию рабочих совещаний с целью определения типовых стандартов взаимоотношений.

При возникновении конкретных земельно-хозяйственных споров в соответствии с такими согласованными стандартами Ассоциация будет направлять соответствующие заключения в адрес федеральных и региональных государственных органов, к подведомственности которых относится принятие решений по оформлению земельных прав, согласование проектов промышленного освоения и т. д. Представляется, что в таком режиме удастся, с одной стороны, обеспечить основные интересы коренных жителей, а с другой стороны, нивелировать неправомерные или непоследовательные требования отдельных лиц.

Кроме того, в соответствии с рекомендациями последнего съезда коренных малочисленных народов Севера Югры, Ассоциация усилит направления деятельности по информированию высших должностных лиц федеральных и региональных государственных органов, должностных лиц аппарата полномочного представителя Президента о состоянии дел в области взаимоотношений между субъектами традиционного и промышленного природопользования. Основной акцент, конечно же, будет сделан на вопросы, связанные с нормативно-правовым обеспечением этих отношений.

На сегодняшний день в Ассоциации присутствуют люди, способные на компетентной основе готовить соответствующие предложения, знающие нормативно-правовую базу и специфику взаимоотношений между коренными малочисленными народами и хозяйствующими субъектами.

Несколько слов необходимо сказать и по вопросу, связанному с определением перечня жителей родовых угодий, с которыми необходимо согласовывать земельные отводы и возмещать убытки. По действующему законодательству к такой категории относятся лица, ведущие традиционный образ жизни и хозяйствование коренных малочисленных народов.

В законодательстве содержится следующая формулировка: *«Традиционный образ жизни малочисленных народов — исторически сложившийся способ жизнеобеспечения, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований»*.

И здесь следует согласиться с авторами комментариев к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»: *«Указанные понятия не предполагают простого копирования прошлого, так как развитие техники, внедрение новых технологий, многие другие обстоятельства неизбежно оказывают воздействие на методы хозяйствования и характер промыслов, а они, в свою очередь, вносят изменения в традиционный образ жизни. Традиционный образ жизни и хозяйствование коренных малочисленных народов следует считать неизменным именно потому, что они сегодня, как и в прошлом, сохраняют духовное единение с природой. Поэтому традиционные образ жизни и хозяйствование коренных народов не однозначны понятию их занятия оленеводством и рыболовством»* [2, с. 18].

С другой стороны, вне зависимости от того, какие средства труда используются при осуществлении традиционного природопользования (современные или традиционные орудия промысла/лова, техника и т. д.), для того чтобы пользоваться правами коренных малочисленных народов, основным источником дохода человека должны являться традиционные промыслы.

По вопросу использования такого критерия, как постоянное проживание в местах традиционного природопользования, необходимо отметить, то, что этот критерий не является универсальным. Как правило, большую часть года на родовых угодьях проживают только оленеводы. В то же время человек, осуществляющий сезонные виды традиционного хозяйствования (охота, рыбалка, собирательство), вполне может иметь жилье в городе, а по сезонному принципу проживать на родовом угодье.

Вместе с тем представляются разумными проекты, касающиеся ведения реестров субъектов традиционного природопользования, которые определили бы основания внесения и исключения конкретных лиц из таких списков. Считаем, что такой подход был бы одобрен не только недропользователями, но и коренными жителями, которые используют родовые угодья по целевому назначению, поскольку в определенной

степени это конкретизировало бы и дополнительно закрепило их правовой статус.

Характеризуя сложившиеся взаимоотношения между коренными малочисленными народами и недропользователями необходимо отметить, что на территории автономного округа практически все компании придерживаются определенных руководящих принципов. Такие компании, как Сургутнефтегаз, Юганскнефтегаз, ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь, РИТЭК, в границах лицензионных участков каждой из которых проживают от 300 до 1000 жителей родовых угодий, своей политикой в отношении коренных жителей, во многом определяют характер соответствующих взаимоотношений в целом.

Кроме того, на протяжении всего прошедшего времени со стороны федеральных территориальных и окружных государственных органов, к чьей подведомственности относятся вопросы оформления земельных прав и регулирование недропользования на территории автономного округа, присутствовала поддержка и понимание важности учета прав коренных малочисленных народов в процессе принятия такими органами своих управленческих решений.

Коренные малочисленные народы и дальше не должны оставаться без внимания государства и «один на один» с недропользователями.

Литература

1. Доклад о деятельности Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации Президента Ассоциации С. Н. Харючи. Москва, Пятый съезд коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, 12–13 апреля 2005 г.
2. Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Отв. ред. Б. С. Крылова. М., 1999.

Соглашение о сотрудничестве между Правительством Ханты-Мансийского автономного округа и Общественной организацией «Спасение Югры»

3 июня 2002 г. г. Ханты-Мансийск¹

Правительство Ханты-Мансийского автономного округа, (далее «Правительство») в лице заместителя Председателя Правительства Ханты-Мансийского автономного округа Райшева Анатолия Ивановича, действующего на основании распоряжение Правительства автономного округа от 30 мая 2002 г. № 294 и общественная организация «Спасение

¹ Действие Соглашения было продлено до 3 июня 2008 г.

Югры» (далее — ОО «Спасение Югры»), в лице Президента общественной организации Новьохова Александра Вячеславовича, действующего на основании Устава общественной организации, именуемые далее «Стороны», в целях содействия решению проблемы сохранения природы, традиционных форм хозяйствования и культуры, обычаев и традиций коренных малочисленных народов, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа (далее — коренные малочисленные народы), принимая во внимание необходимость консультаций с представителями коренных малочисленных народов, руководствуясь положениями Конституции Российской Федерации, Законом Российской Федерации «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Уставом Ханты-Мансийского автономного округа, заключили настоящее Соглашение о нижеследующем:

1. Предмет соглашения

Предметом настоящего Соглашения является взаимодействие Правительства и ОО «Спасение Югры» в вопросах:

- 1.1. Подготовки и проведения совместных мероприятий, направленных на привлечение внимания государственных и общественных институтов, научных учреждений к проблемам жизнедеятельности коренных малочисленных народов;
- 1.2. Оказания Правительством содействия ОО «Спасение Югры» в осуществлении ее деятельности;

2. Обязательства сторон

В рамках настоящего Соглашения:

2.1. Правительство:

- принимает участие в проводимых ОО «Спасение Югры» окружных мероприятиях;
- оказывает содействие ОО «Спасение Югры» в проведении мероприятий, направленных на решение проблем жизнедеятельности коренных малочисленных народов;
- оказывает методическую, информационную и иную помощь ОО «Спасение Югры»;
- осуществляет финансирование в рамках реализации программ и мероприятий социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа.

2.2. ОО «Спасение Югры»

- принимает участие в подготовке нормативных правовых актов и программ Ханты-Мансийского автономного округа, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов;

- принимает участие в реализации программ, мероприятий Ханты-Мансийского автономного округа по вопросам коренных малочисленных народов;
- совместно с Правительством участвует в осуществлении контроля над соблюдением законодательства автономного округа по реализации прав коренных малочисленных народов по вопросам природопользования;
- информирует отделения ОО «Спасение Югры» о проводимых совместно с Правительством мероприятиях, организует их реализацию на местах;
- обеспечивает проведение социологических опросов среди коренных малочисленных народов и разработку на основании полученных результатов конкретных предложений для Правительства по вопросам его компетенции;
- организует встречи Правительства с уполномоченными представителями коренных малочисленных народов.

3. Особые условия

- 3.1. Настоящее Соглашение предусматривает:
- проведение регулярных встреч Правительства и ОО «Спасение Югры» для рассмотрения вопросов, имеющих непосредственное отношение к предмету данного соглашения;
 - создание совместных рабочих групп для разработки и реализации конкретных проблем в рамках данного Соглашения.

4. Вступление в силу, изменение и прекращение действия Соглашения

- 4.1. Соглашение вступает в законную силу с момента его подписания Сторонами.
- 4.2. Внесение изменений и дополнений в Соглашение допускается по взаимному согласию Сторон.
- 4.3. Срок действия настоящего Соглашения — три года. Срок действия Соглашения может быть продлен по соглашению сторон.
- 4.4. Настоящее Соглашение составлено в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу.

Заключение

Трудно писать заключение к книге, которая поставила столько вопросов. Работа над текстом продолжалась в течение довольно длительного времени, но вместе с тем описанные в ней процессы происходят на наших глазах, законодательство о коренных народах в Канаде, а тем более в России еще слишком новое. А проблемы этих народов столь сложны, что не могут быть разрешены только юридическим путем. Предстоит еще длительный процесс утверждения нового общественного мнения, самоорганизации этих народов, воспитания и самовоспитания.

Юридическая антропология изучает жизнь людей, и одна из ее задач способствовать совершенствованию законодательства и экспертной деятельности. В монографии подробно анализируется не только законодательство, но и те проблемы, которые возникают при его применении в правовом регулировании природопользования и других видов деятельности коренных народов.

Авторы считают, что постоянное изучение процессов, происходящих на Севере, реальных хозяйственных практик коренных народов, процессов освоения Севера в длительной исторической перспективе и сочетание научного междисциплинарного и традиционного «народного» подходов будут способствовать совершенствованию правовых систем государств, где проживают аборигенные народы Севера, их большей эффективности.

В заключение хочется привести стихотворение Юрия Вэллы.

Облако в нефти

«Ежегодно весной, во время паводка, по реке Ватьегану со стороны Повховского месторождения плывет толстая пленка нефти. Нам стало очень трудно жить...»

Из заявления местных жителей в исполком Аганского сельского Совета

По Ватьегану плывет
Нефть, нефть, нефть.
Лодку, сети и весло
Пропитала нефть.

Щуку вспорешь —
Нож в нефти.
За водой для чайника
Некуда идти.

Ноги у оленей
Пропитались нефтью —
От соседей прибежали
С бедственной вестью.

Даже у вороны
Брюхо пожирнело.
Облако на небе
Тоже почернело.

На подоле чума
Масляные кляксы.
Лес мой перечеркнут
Черной полосой...

Олененок детства,
Что так горько плачешь?
Я твой нос чумазый
Вымою росой.

1996 г.

Summaries in English

This book is devoted to such issues as the rights to resources of indigenous peoples of the North of Russia and Canada and indigenous peoples' participation in the processes of self-government and co-management. Specific attention is paid to various forms of self-organization, to agreements of indigenous peoples with federal and regional governments, industrial companies and academic institutions in Russia and Canada, to forms of legal protection of the rights of indigenous peoples to their territories of traditional nature use, and to the defense of these rights in court. In the book the participation of indigenous peoples of Canada and Russia in ecological assessment and the prospective introduction of ethnological assessment in Russia are analyzed.

Introduction (*Natalya Novikova*).

The introduction to the book describes the subject matter and organization of the V International Summer School in Legal Anthropology "Self-Government and Co-Management: New Perspectives for Indigenous Peoples of the Russian North", (Khanty-Mansiisk, 2007). The school was devoted to the most urgent and significant practical problems of participation of indigenous peoples of the North in management, self-government, and resource co-management processes on their traditional territories. The University of Northern British Columbia (Canada), the public organization "Spasenie Yugry", and Ugorian State University acted as co-organizers of the event.

The audience included activists, representatives of administrations and oil companies, students of indigenous communities of the North, and other participants who in their academic and professional life deal with the issues of legal regulation of traditional way of life of indigenous peoples. Lectures and sessions in working groups were conducted by leading lawyers from Russia and Canada. Activists from Khanty-Mansiisk and Yamalo-Nenets Autonomous Districts were also involved in the discussions on the aforementioned issues.

The particularities of this school included its strong emphasis on issues of ethnological assessment, protection of indigenous rights and legal interests through the application of international and national legal norms and customary regulations, and practical and psychological training of the audience for independent problem-solving connected with the contemporary management of subsistence resources, drawing parallels between political and economic rights. Participants had an opportunity to demonstrate the level of their knowledge during the role-playing game "The Legal Process: Disputing the Refusal to Form a Territory of Traditional Nature (Land) Use with the Federal Status".

Part 1. Legal Anthropology: Interrelations Between Aboriginals and Oil Workers (*Natalya Novikova*)

Presently, interrelations between indigenous peoples and oil and gas companies are an integral part of the research discourse. Virtually all issues of aboriginal socio-cultural anthropology are considered in the context of industrial development of their habitation areas. Industrial development and its impacts are part and parcel of a constructed social knowledge which is immediately applied in the political

struggle of indigenous peoples for their rights. Legal and every day life conflicts in this sphere lead to negative consequences, but for many Khanty and Nenets oil companies present an important source of income to the family budget. It is the economic component that determines their interrelations today. Consideration of this issue from a legal anthropology perspective allows us to speak not only about official legal regulation of these relations, but also about how they are connected with economic and symbolic practices. These issues are analyzed using the case study of the established practice of agreement-based interrelations between oil companies and indigenous peoples in Khanty-Mansiisk Autonomous District Yugra. A brief description of the subject and methods of legal anthropology are also provided in the article.

Part 2. Canadian First Nations' Rights for Co-management

2.1. Co-management, Community Capacity and Self-Government (*Gail Fondahl*)

Indigenous groups working toward greater self-government face a number of obstacles. Many have lost the capacity to self-govern, due to a history of colonialism, so that even as opportunities for self-government improve, the ability to use these opportunities is restricted. Co-management, while providing a strategic approach for indigenous peoples to regain partial control over their traditional territories, also can improve a community's ability to assume self-government. This paper considers five ways in which co-management helps to build individual and community capacity: helping a community to articulate local visions of shared goals and objectives, improving access to information, building human capital among a community's individuals as well as outsiders who work with the community, offering employment, and building social capital in the community. The paper is illustrated with examples drawn from a co-managed research project between a university and a First Nation in British Columbia, Canada.

2.2. Land Use Planning, Impact Assessment and Access to Benefits of Resource Extraction in Indigenous Territories in Canada (*Rick Krehbiel*)

This paper summarizes four approaches that aboriginal people in Canada are increasingly utilizing to manage and benefit from land and natural resource development in their traditional territories. Environmental assessment processes provide a structured approach to review and mitigate the potential effects of proposed development projects. Land use planning enables all interested parties to work together to make the best possible decisions about the uses and protections of common land bases. Impact Benefit Agreements are negotiated to enable aboriginal people to achieve direct benefits from development projects, and Resource Revenue Sharing arrangements provide for much-needed cash flow to aboriginal governments. All are evolving as experience is gained and political attitudes change. For those First Nations who are able to adapt to these changes, these processes have the potential to provide alternatives to conflict and litigation.

2.3. The Ethnography of Environmental Assessments (*Pam (Prior) Tobin*)

Environmental Impact Assessments are a government regulated process used in Canada to determine potential impacts to the environment from proposed initiatives such as natural resource development. Potential environmental impacts

and how these concerns can be mitigated are considered prior to the commencement of the proposed project through the Environmental Assessment process. While this is a commonly used process in resource development, First Nations groups often challenge the methodologies and predetermined processes that they argue have not been inclusive of First Nations title and rights or interest. This paper describes the process of Environmental Assessments in British Columbia, Canada, discusses the challenges of exclusion in development and implementation when working with First Nations groups, and presents a study titled *Healthy Land Healthy Future*, a community based project that has influenced a joint federal-provincial Environmental Assessment currently under way with Northgate Minerals Corporation and the Tse Keh Nay First Nation of Northern British Columbia, Canada. In conclusion, considerations for amending the process to be more inclusive of First Nations title, rights, and interest that focuses on building a mutually respectful negotiating relationship are discussed.

2.4. Environmental and Wildlife Co-Management in the Inuvialuit Settlement Region (*Richard Binder*)

This paper analyzes the principles of rational resource management and the protection Inuvialuit rights, as provided by the Inuvialuit Final Agreement. Due to this agreement and its establishment of several Inuvialuit organizations, the Inuvialuit improved their ability to preserve their distinct culture and cultural values in the changing Northern community, to become equally and meaningfully involved in the economic and social life both in their own homeland and in the country as a whole, and to preserve wildlife resources, environment, and biological productivity in the Arctic.

Part 3. Rights of Indigenous Numerically Small Peoples of Russian Federation

3.1. Rights of Indigenous Numerically Small Peoples of Russian Federation (*Yulia Yakel*)

In both Russian and international legal practice, there are numerous acts which guarantee and protect the special rights of indigenous peoples. This paper reviews international and Russian legislation that acknowledge indigenous peoples' fundamental rights. It describes a variety of laws at the international and federal level that recognized the rights of indigenous peoples to their traditional ways of life, resource use and traditional territory. Laws that deal with indigenous rights to participate in decision-making over land and resource use, and in environmental and cultural impact assessment processes, are also discussed.

3.2. Territories of Traditional Nature Use as a Means of Realization of the Right of Indigenous Numerically Small Peoples to Land (*Vladimir Kryazhkov*)

Legal problems connected with Territories of Traditional Nature Use of indigenous numerically small peoples of the Russian Federation are analyzed. The author, drawing on the legislation, argues that these Territories are a means of realization of the right of these peoples to lands. Various purposes, procedures of formation, and legal regimes of the Territories of Traditional Nature Use, as well as circumstances constraining their formation are discussed. Law enforcement practices, including three court cases connected with the formation of such territories on the federal level,

are analyzed. Critical comments are provided regarding the refusal to establish such Territories for indigenous peoples and their obshchinas.

3.3. Ethnological Assessment as a Means of Co-Management (*Natalya Novikova*)

In this paper, ethnological assessment is considered from several standpoints: as a normative act, as a study, as a process of impact assessment flowing from administrative decisions and economic projects, and also as a critically important mechanism of enforcement of legal rights and interests of indigenous numerically small peoples of the North. Participation of indigenous peoples in the ethnological assessment process is facilitated both through their involvement in all stages, from its organization and implementation, through to the negotiation of its results with these peoples' associations. This paper analyzes potential topics of ethnological assessment, criteria for selecting experts, and challenges that can appear in this process.

3.4. The Judicial Defense of Rights to Traditional Resource Use: Legislative guarantees, Experiences, and Practice. (*Yulia Yakel*)

This paper provides practical guidelines for the legal defense of the rights of indigenous numerically small peoples to traditional resource use. It contains a detailed interpretation of provisions of the laws which guarantee legal defense and explains the procedure of prejudicial and legal dispute resolution on the basis of the federal law "On appealing against actions and decisions violating citizen rights and freedoms" and Chapter 25 of the Code of Civil Procedure of Russian Federation "Proceedings on the appeal cases disputing decisions regarding negligence of public authorities, bodies of local self-government, administrative officials, state and municipal public servants". By way of example, the article analyses a real life legal process protecting a violated right of indigenous numerically small peoples to establish a Territory of Traditional Nature Use of the federal level.

3.5. The Legal Anthropology of a Court Process (*Natalya Novikova & Yulia Yakel*)

One of the first legal proceedings in Russia on the protection of the violated right of Indigenous People to form Territories of Traditional Nature Use occurred in the Irkutsk District and Evenki Autonomous Region. The legal proceedings are explained in the context of the evolution of legislation and practice. The authors analyze the proceeding and the decision of the Court from legal and anthropological points of view. They consider legal reasons for going to court, and argue the necessity of ethnological expertise as a part of a legal proceeding. Legal documents from this case are included.

3.6. The Role of the NGO "Spasenie Yugry" in the process of Self-Government of Indigenous Peoples of the North (*Aleksandr Novyukhov*)

This paper describes an NGO of indigenous peoples of the North ("Spasenie Ugri" or "Salvation of Ugra") participates in the process of self-government and co-management in the Khanty-Mansiisk Autonomous District and supports rights of indigenous peoples to their traditional territories.

Приложения

**Приказ Госкомэкологии Российской Федерации от 16 мая 2000 г. № 372
«Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой
хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду
в Российской Федерации»**

В целях реализации Федерального закона «Об экологической экспертизе» в части установления единых правил организации и проведения государственной экологической экспертизы в Российской Федерации и определения основных положений проведения оценки воздействия на окружающую среду в Российской Федерации приказываю:

1. Утвердить Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации.

2. Считать утратившим силу приказ Минприроды России от 18.07.94 г. № 222 «Об утверждении Положения об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации», зарегистрированный в Минюсте России 22.09.94 г., регистрационный № 695.

3. Управлению государственной экологической экспертизы (Чегасов) обеспечить строгое соблюдение обусловленных указанным в пункте 1 документом требований по проведению оценки воздействия на окружающую среду.

4. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на Первого заместителя Председателя Госкомэкологии России А. Ф. Порядина.

Председатель

В. Данилов-Данильян

Зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации 4 июля 2000 г.

Регистрационный № 2302

Приложение к Приказу Госкомэкологии
от 16 мая 2000 г. № 372

**Положение об оценке воздействия намечаемой
хозяйственной и иной деятельности на окружающую
среду в Российской Федерации**

Настоящее Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (далее — Положение) разработано во исполнение Федерального закона от 23.11.95 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст.4556) и регламентирует процесс проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и подготовки соответствующих материалов, являющихся основанием для разработки обосновывающей документации по объектам государственной экологической экспертизы.

I. Общие положения

1.1. Для целей настоящего Положения используются следующие основные понятия:

Национальная процедура оценки возможного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности воздействия на окружающую среду — проведение оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и экологической экспертизы документации, обосновывающей намечаемую хозяйственную и иную деятельность.

Оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (далее — оценка воздействия на окружающую среду) — процесс, способствующий принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учета общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению воздействий.

Экологическая экспертиза — установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.

Исследования по оценке воздействия — сбор, анализ и документирование информации, необходимой для осуществления целей оценки воздействия.

Намечаемая хозяйственная и иная деятельность — деятельность, способная оказать воздействие на окружающую природную среду и являющаяся объектом экологической экспертизы.

Заказчик — юридическое или физическое лицо, отвечающее за подготовку документации по намечаемой деятельности в соответствии с нормативными требованиями, предъявляемыми к данному виду деятельности, и представляющее документацию по намечаемой деятельности на экологическую экспертизу.

Исполнитель работ по оценке воздействия на окружающую среду — физическое или юридическое лицо, осуществляющее проведение оценки воздействия на окружающую среду (заказчик или физическое (юридическое) лицо, которому заказчик предоставил право на проведение работ по оценке воздействия на окружающую среду).

Материалы по оценке воздействия — комплект документации, подготовленный при проведении оценки воздействия намечаемой деятельности на окружающую среду и являющийся частью документации представляемой на экологическую экспертизу.

Общественные обсуждения — комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия в соответствии с настоящим Положением

и иными нормативными документами, направленных на информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее возможном воздействии на окружающую среду, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия.

1.2. Целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий.

1.3. Оценка воздействия на окружающую среду проводится для намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой подлежит экологической экспертизе в соответствии с Федеральным законом от 23.11.95 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

Порядок и содержание работ, состав документации по оценке воздействия на окружающую среду определяются действующим законодательством Российской Федерации, в соответствии с видами и (или) конкретными характеристиками намечаемой деятельности, в установленном порядке.

1.4. Правовую основу проведения оценки воздействия на окружающую среду составляют законодательство Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, международных договоров и соглашений, стороной которых является Российская Федерация, а также решения, принятые гражданами на референдумах и в результате осуществления иных форм непосредственной демократии;

1.5. При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) обеспечивает использование полной и достоверной исходной информации, средств и методов измерения, расчетов, оценок в соответствии с законодательством Российской Федерации. Специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды предоставляют имеющуюся в их распоряжении информацию по экологическому состоянию территорий и воздействию аналогичной деятельности на окружающую среду заказчику (исполнителю) для проведения оценки воздействия на окружающую среду.

Степень детализации и полноты проведения оценки воздействия на окружающую среду определяется исходя из особенностей намечаемой хозяйственной и иной деятельности и должна быть достаточной для определения и оценки возможных экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации намечаемой деятельности.

В случае выявления при проведении оценки воздействия на окружающую среду недостатка информации, необходимой для достижения цели оценки воздействия на окружающую среду, или факторов неопределенности в отношении возможных воздействий, заказчик (исполнитель) планирует проведение дополнительных исследований, необходимых для принятия решений, а также определяет (разрабатывает) в материалах оценки воз-

действия на окружающую среду программу экологического мониторинга и контроля, направленного на устранения данных неопределенностей.

1.6. Результатами оценки воздействия на окружающую среду являются:

– информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, о возможности минимизации воздействий;

– выявление и учет общественных предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности;

– решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иных) или отказа от нее, с учетом результатов проведенной оценки воздействия на окружающую среду.

Результаты оценки воздействия на окружающую среду документируются в материалах по оценке воздействия, которые являются частью документации по этой деятельности, представляемой на экологическую экспертизу, а также используемой в процессе принятия иных управленческих решений относящихся к данной деятельности.

II. Основные принципы оценки воздействия на окружающую среду

2.1. При проведении оценки воздействия на окружающую среду необходимо исходить из потенциальной экологической опасности любой деятельности (принцип презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной или иной деятельности).

2.2. Проведение оценки воздействия на окружающую среду обязательно на всех этапах подготовки документации обосновывающей хозяйственную и иную деятельность до ее представления на государственную экологическую экспертизу (принцип обязательности проведения государственной экологической экспертизы).

Материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, входят в состав документации, представляемой на экспертизу.

2.3. Недопущение (предупреждение) возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий в случае реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

2.4. При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

Заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также «нулевого варианта» (отказ от деятельности).

2.5. Обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, как неотъемлемой части процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду (принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы).

Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и ее привлечение к процессу проведения оценки воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса начиная с подготовки технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.

Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством.

2.6. Материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны быть научно обоснованы, достоверны и отражать результаты исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов (принцип научной обоснованности, объективности и законности заключений экологической экспертизы).

2.7. Заказчик обязан предоставить всем участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду возможность своевременного получения полной и достоверной информации (принцип достоверности и полноты информации, представляемой на экологическую экспертизу).

2.8. Результаты оценки воздействия на окружающую среду служат основой для проведения мониторинга, после проектного анализа и экологического контроля за реализацией намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

2.9. В том случае, если намечаемая хозяйственная и иная деятельность может иметь трансграничное воздействие, проведение исследований и подготовка материалов по оценке воздействия на окружающую среду осуществляется с учетом положений Конвенции ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

III. Этапы проведения оценки воздействия на окружающую среду

3.1. Уведомление, предварительная оценка и составление технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.

3.1.1. В ходе первого этапа заказчик:

– подготавливает и представляет в органы власти обосновывающую документацию, содержащую общее описание намечаемой деятельности; цели ее реализации; возможные альтернативы; описание условий ее реализации; другую информацию, предусмотренную действующими нормативными документами;

- информирует общественность в соответствии с пунктами 4.2, 4.3 и 4.4 настоящего Положения;
- проводит предварительную оценку по основным положениям п.3.2.2 и документирует ее результаты;
- проводит предварительные консультации с целью определения участников процесса оценки воздействия на окружающую среду, в том числе заинтересованной общественности.

В ходе предварительной оценки воздействия на окружающую среду заказчик собирает и документирует информацию:

- о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, включая цель ее реализации, возможные альтернативы, сроки осуществления и предполагаемое месторазмещение, затрагиваемые административные территории, возможность трансграничного воздействия, соответствие территориальным и отраслевым планам и программам;
- о состоянии окружающей среды, которая может подвергнуться воздействию, и ее наиболее уязвимых компонентах;
- о возможных значимых воздействиях на окружающую среду (потребности в земельных ресурсах, отходы, нагрузки на транспортную и иные инфраструктуры, источники выбросов и сбросов) и мерах по уменьшению или предотвращению этих воздействий.

3.1.2. На основании результатов предварительной оценки воздействия заказчик составляет техническое задание на проведение оценки воздействия на окружающую среду (далее — ТЗ), которое содержит:

- наименование и адрес заказчика (исполнителя);
- сроки проведения оценки воздействия на окружающую среду;
- основные методы проведения оценки воздействия на окружающую среду, в том числе план проведения консультации с общественностью;
- основные задачи при проведении оценки воздействия на окружающую среду;
- предполагаемый состав и содержание материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

При составлении ТЗ заказчик учитывает требования специально уполномоченных органов по охране окружающей среды, а также мнения других участников процесса оценки воздействия на окружающую среду. ТЗ рассылается участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду по их запросам и доступно для общественности в течение всего времени проведения оценки воздействия на окружающую среду.

ТЗ на проведение оценки воздействия на окружающую среду является частью материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

3.2. Проведение исследований по оценке воздействия на окружающую среду и подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

3.2.1. Заказчик (исполнитель) проводит исследования по оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с ТЗ, с учетом альтернатив

реализации, целей деятельности, способов их достижения и подготавливает предварительный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

3.2.2. Исследования по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности включают следующее:

- определение характеристик намечаемой хозяйственной и иной деятельности и возможных альтернатив (в том числе отказа от деятельности);

- анализ состояния территории, на которую может оказать влияние намечаемая хозяйственная и иная деятельность (состояние природной среды, наличие и характер антропогенной нагрузки и т.п.);

- выявление возможных воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду с учетом альтернатив;

- оценка воздействий на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (вероятности возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения, а также прогнозирование экологических и связанных с ними социальных и экономических последствий);

- определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценка их эффективности и возможности реализации;

- оценка значимости остаточных воздействий на окружающую среду и их последствий;

- сравнение по ожидаемым экологическим и связанным с ними социально-экономическим последствиям рассматриваемых альтернатив, в том числе варианта отказа от деятельности, и обоснование варианта предлагаемого для реализации;

- разработка предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- разработка рекомендаций по проведению послепроектного анализа реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- подготовка предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (включая краткое изложение для неспециалистов);

3.2.3. Заказчик предоставляет возможность общественности ознакомиться с предварительным вариантом материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности и представить свои замечания, в соответствии с разделом 4 настоящего Положения.

3.3. Подготовка окончательного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду.

3.3.1. Окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду готовится на основе предварительного варианта материалов с учетом замечаний, предложений и информации поступившей от участников процесса оценки воздействия на окружающую среду на стадии

обсуждения в соответствии с разделом 4 настоящего Положения. В окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду должна включаться информация об учете поступивших замечаний и предложений, а также протоколы общественных слушаний (если таковые проводились).

3.3.2. Окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду утверждается заказчиком, передается для использования при подготовке обосновывающей документации и в ее составе представляется на государственную экологическую экспертизу, а также на общественную экологическую экспертизу (если таковая проводится).

3.3.3. Участие общественности при подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду может осуществляться:

- на этапе представления первоначальной информации;
- на этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду и подготовки обосновывающей документации.

Для намечаемой инвестиционной деятельности заказчик проводит вышеперечисленные этапы оценки воздействия на окружающую среду на всех стадиях подготовки документации по намечаемой хозяйственной и иной деятельности, представляемой на государственную экологическую экспертизу.

Процесс проведения оценки воздействия на окружающую среду для отдельных видов (категорий) деятельности, не имеющих значимых экологических последствий и являющихся объектом государственной экологической экспертизы уровня субъектов Российской Федерации, может быть упрощен. В этом случае территориальные органы Госкомэкологии России разрабатывают соответствующие нормативные документы, регламентирующие проведение оценки воздействия на окружающую среду для этих видов деятельности, внося изменения только в пункты 3.1.2, 3.1.3, 3.2.2, 3.2.3 и 3.3.1 настоящего Положения и согласовывают эти нормативные документы с Госкомэкологии России.

IV. Информирование и участие общественности в процессе оценки воздействия на окружающую среду

4.1. Информирование и участие общественности осуществляется на всех этапах оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с нормами настоящего Положения и иными нормативными правовыми документами в установленном порядке.

4.2. Участие общественности в подготовке и обсуждении материалов оценки воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком как неотъемлемая часть процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду, организуется органами местного самоуправления или соответствующими органами государственной власти при содействии заказчика и в соответствии с российским законодательством.

4.3. Информирование общественности и других участников оценки воздействия на окружающую среду на этапе уведомления, предварительной оценки и составления технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду осуществляется заказчиком. Информация в кратком виде публикуется в официальных изданиях федеральных органов исполнительной власти (для объектов экспертизы федерального уровня) в официальных изданиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, на территории которых намечается реализация объекта государственной экологической экспертизы, а также на территории которых намечаемая хозяйственная и иная деятельность может оказать воздействие. В публикации представляются сведения о:

- названии, целях и месторасположении намечаемой деятельности;
- наименовании и адресе заказчика или его представителя;
- примерных сроках проведения оценки воздействия на окружающую среду;
- органе, ответственном за организацию общественного обсуждения;
- предполагаемой форме общественного обсуждения (опрос, слушания, референдум, и т.п.), также форме представления замечаний и предложений;
- сроках и месте доступности ТЗ по оценке воздействия на окружающую среду;
- иной информации.

4.4. Дополнительное информирование участников процесса оценки воздействия на окружающую среду может осуществляться путем распространения информации, указанной в пункте 3.1.1, по радио, на телевидении, в периодической печати, через Интернет и иными способами, обеспечивающими распространение информации.

4.5. Заказчик (исполнитель) принимает и документирует замечания и предложения от общественности в течение 30 дней со дня опубликования информации в соответствии с пунктом 3.1.1. Данные замечания и предложения учитываются при составлении технического задания по оценке воздействия на окружающую среду и должны быть отражены в материалах по оценке воздействия на окружающую среду.

4.6. Заказчик обеспечивает доступ к техническому заданию по оценке воздействия на окружающую среду заинтересованной общественности и других участников процесса оценки воздействия на окружающую среду с момента его утверждения и до окончания процесса оценки воздействия на окружающую среду.

4.7. На этапе проведения оценки воздействия на окружающую среду уточняется план мероприятий по ходу общественных обсуждений намечаемой хозяйственной деятельности, в том числе о целесообразности (нецелесообразности) проведения общественных слушаний по материалам оценки воздействия на окружающую среду.

При принятии решения о форме проведения общественных обсуждений, в том числе общественных слушаний, необходимо руководствоваться степенью экологической опасности намечаемой хозяйственной и иной деятельности, учитывать фактор неопределенности, степень заинтересованности общественности.

4.8. Информация о сроках и месте доступности предварительного варианта материалов по оценке воздействия на окружающую среду, о дате и месте проведения общественных слушаний, других форм общественного участия, публикуется в средствах массовой информации, указанных в пункте 3.1.1, не позднее, чем за 30 дней до окончания проведения общественных обсуждений (проведения общественных слушаний). Заказчик также сообщает данную информацию заинтересованной общественности, интересы которой прямо или косвенно могут быть затронуты в случае реализации намечаемой деятельности, или которая проявила свой интерес к процессу оценки воздействия и другим участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду, которые могут не располагать доступом к указанным средствам массовой информации.

4.9. Порядок проведения общественных слушаний определяется органами местного самоуправления при участии заказчика (исполнителя) и содействии заинтересованной общественности. Все решения по участию общественности оформляются документально.

Заказчик обеспечивает проведение общественных слушаний по планируемой деятельности с составлением протокола, в котором четко фиксируются основные вопросы обсуждения, а также предмет разногласий между общественностью и заказчиком (если таковой был выявлен). Протокол подписывается представителями органов исполнительной власти и местного самоуправления, граждан, общественных организаций (объединений), заказчика. Протокол проведения общественных слушаний входит в качестве одного из приложений в окончательный вариант материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

4.10. Представление предварительного варианта Материалов по оценке воздействия на окружающую среду общественности для ознакомления и представления замечаний производится в течение 30 дней, но не позднее, чем за 2 недели до окончания общественных обсуждений (проведения общественных слушаний).

Принятие от граждан и общественных организаций письменных замечаний и предложений в период до принятия решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности, документирование этих предложений в приложениях к материалам по оценке воздействия на окружающую среду обеспечивается заказчиком в течение 30 дней после окончания общественного обсуждения.

4.11. Заказчик обеспечивает доступ общественности к окончательному варианту материалов по оценке воздействия на окружающую среду в тече-

ние всего срока с момента утверждения последнего и до принятия решения о реализации намечаемой деятельности.

V. Требования к материалам по оценке воздействия на окружающую среду

5.1. Материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности представляются на всех стадиях подготовки и принятия решений о возможности реализации этой деятельности, которые принимаются органами государственной экологической экспертизы.

Материалы по оценке воздействия на окружающую среду должны включать резюме нетехнического характера, содержащее важнейшие результаты и выводы оценки воздействия на окружающую среду.

5.2. Состав материалов по оценке воздействия на окружающую среду определяется порядком проведения оценки воздействия на окружающую среду (п.3.2), зависит от вида намечаемой хозяйственной и иной деятельности, требований к обосновывающей данную деятельность документации, являющейся объектом экологической экспертизы.

Степень полноты (детальности) проведения оценки воздействия на окружающую среду зависит от масштаба и вида намечаемой хозяйственной и иной деятельности и особенностей предполагаемого региона ее реализации.

Типовое содержание материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности в инвестиционном проектировании приводится в приложении к настоящему Положению.

5.3. В случае если документация по намечаемой хозяйственной и иной деятельности может быть отнесена к информации с ограниченным доступом, заказчик подготавливает материалы по оценке воздействия на окружающую среду в соответствии с принципом информационной открытости (п.2.7 настоящего Положения).

Приложение

Типовое содержание материалов по оценке воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду в инвестиционном проектировании

Материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности в инвестиционном проектировании, должны содержать, как минимум:

1. Общие сведения

1.1. Заказчик деятельности с указанием официального названия организации (юридического, физического лица), адрес, телефон, факс.

1.2. Название объекта инвестиционного проектирования и планируемое место его реализации.

1.3. Фамилия, имя, отчество, телефон сотрудника — контактного лица.

1.4. Характеристика типа обосновывающей документации: ходатайство (Декларация) о намерениях, обоснование инвестиций, технико-экономическое обоснование (проект), рабочий проект (утверждаемая часть).

2. Пояснительная записка по обосновывающей документации.

3. Цель и потребность реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

4. Описание альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности (различные расположения объекта, технологии и иные альтернативы в пределах полномочий заказчика), включая предлагаемый и «нулевой вариант» (отказ от деятельности).

5. Описание возможных видов воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по альтернативным вариантам.

6. Описание окружающей среды, которая может быть затронута намечаемой хозяйственной и иной деятельностью в результате ее реализации (по альтернативным вариантам).

7. Оценка воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности по альтернативным вариантам, в том числе оценка достоверности прогнозируемых последствий намечаемой инвестиционной деятельности.

8. Меры по предотвращению и/или снижению возможного негативного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

9. Выявленные при проведении оценки неопределенности в определении воздействий намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.

10. Краткое содержание программ мониторинга и послепроектного анализа.

11. Обоснование выбора варианта намечаемой хозяйственной и иной деятельности из всех рассмотренных альтернативных вариантов.

12. Материалы общественных обсуждений, проводимых при проведении исследований и подготовке материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, в которых указывается:

12.1. Способ информирования общественности о месте, времени и форме проведения общественного обсуждения;

12.2. Список участников общественного обсуждения с указанием их фамилий, имен, отчеств и названий организаций (если они представляли организации), а также — адресов и телефонов этих организаций или самих участников обсуждения.

12.3. Вопросы, рассмотренные участниками обсуждений; тезисы выступлений, в случае их представления участниками обсуждения; протокол(ы) проведения общественных слушаний (если таковые проводились).

12.4. Все высказанные в процессе проведения общественных обсуждений замечания и предложения с указанием их авторов, в том числе по предмету возможных разногласий между общественностью, органами местного самоуправления и заказчиком.

12.5. Выводы по результатам общественного обсуждения относительно экологических аспектов намечаемой хозяйственной и иной деятельности.

12.6. Сводка замечаний и предложений общественности, с указанием, какие из этих предложений и замечаний были учтены заказчиком, и в каком виде, какие — не учтены, основание для отказа.

12.7. Списки рассылки соответствующей информации, направляемой общественности на всех этапах оценки воздействия на окружающую среду.

13. Резюме нетехнического характера.

Рекомендации парламентских слушаний в Совете Федерации «Правовое обеспечение этнологической экспертизы как обязательного условия при освоении северных территорий»

г. Москва 25 октября 2007 г.

Участники парламентских слушаний, обсудив вопросы правового обеспечения этнологической экспертизы, отмечают следующее.

Основопологающим вопросом прав коренных народов является проблема реализации прав на использование земель или территорий традиционного проживания, природных ресурсов как основы традиционного хозяйствования, а также прав на благоприятное состояние исконной среды их обитания в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

В мировой практике конфликт интересов, приводивший к акциям гражданского протеста, заставил государства, промышленные компании, осуществляющие хозяйственную деятельность на территориях проживания коренных народов, кредитные организации вырабатывать политику и правила взаимоотношений с коренными народами, включающие оценку воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на этнические группы, разработку плана компенсационных мероприятий и выплат, возмещение ущерба, договорные отношения непосредственно с коренными народами об условиях реализации проекта на конкретных участках.

Наиболее известные из них: Операционная директива Всемирного банка 4.10 «Коренные народы»; добровольные руководящие принципы Akw:kop (Агуэй-гу) проведения оценок культурных, экологических и социальных последствий предполагаемой реализации проектов в местах расположения святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых коренными и местными общинами, разработанные Конференцией Сторон Конвенции по биологическому разнообразию; процедуры оценки влияния проектов «Social Impact Assessment» и «Environmental Impact Assessment».

В Российской Федерации такие оценки до недавнего времени не проводились. Вначале из-за того, что принятое Правительством Российской Федерации в развитие первоначальной редакции Федерального закона «Об экологической экспертизе» Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (приказ Госкомэкологии Российской Федерации № 372 от 16.05.2000 г.) ограничило процедуру экологической экспертизы в части оценки экономических и социальных последствий реализации проектов. В настоящее время — потому, что принятые в конце 2006 г. изменения федерального законодательства совсем исключили такую возможность, сведя и саму процедуру экологической экспертизы до минимума.

Надо отметить, что российские добывающие компании, работающие в районах проживания коренных малочисленных народов Севера, активно

практикуют договорные отношения с этими народами. Тем не менее и они высказывались о необходимости регламентации этих отношений в части разработки унифицированных методик расчета ущерба и определения компенсаций. В отношении процедуры этнологической экспертизы некоторыми компаниями были высказаны опасения, что эта процедура будет способствовать затягиванию сроков оформления разрешительной документации и землеотвода при обустройстве месторождений.

Вместе с тем следует отметить, что при всех положительных сторонах этого процесса договорные отношения не меняют кардинально ситуацию, так как сложившаяся с 30-х годов структура природопользования и концепция освоения северных территорий, по сути, остается прежней, отдавая приоритет развитию промышленности, прежде всего добывающей отрасли, в ущерб состоянию окружающей среды и традиционному неистощительному природопользованию коренных народов.

По данным Роснедвижимости из 800 млн. га земель, отнесенных к районам проживания коренных малочисленных народов Севера, 332,1 млн. га занимают олени пастбища, 40 % которых подвергаются воздействию промышленных объектов, приводящему повсеместно к их загрязнению, деградации и выводу из оборота. Вместе с тем оленеводство является этнообразующей отраслью хозяйствования коренных народов, имеющей исключительно важное значение, единственным видом хозяйствования, занятием которым не встречается ожесточенной конкуренции со стороны представителей других этнических групп.

Ситуация осложняется еще и тем обстоятельством, что никакого развития не получила процедура образования таких территорий, предусмотренная Федеральным законом № 49-ФЗ от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Исключение составляет лишь Ханты-Мансийский автономный округ, где выделенные в начале 90-х годов родовые угодья были преобразованы в территории традиционного природопользования, но антропогенная и техногенная нагрузка на экосистемы региона так велика, что ситуацию это существенным образом не меняет.

Земельное законодательство фактически не представляет коренным народам никаких преференций на пользование землями традиционного проживания и природопользования и защиты от их изъятия.

В то же время в условиях все расширяющегося промышленного освоения территорий проживания коренных малочисленных народов требования об обязательном проведении процедуры оценки воздействия предполагаемой хозяйственной деятельности на сохранение и развитие проживающих в зоне воздействия этнических групп приобретает все большую силу и актуальность.

В российском законодательстве понятие «этнологическая экспертиза» официально было введено в 1999 г. Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» как «на-

учное исследование влияния изменения исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса». Но дальнейшего развития в законодательстве, как предполагалось, эта тема не получила до настоящего времени.

Теоретическая и методологическая база этнологической экспертизы была разработана Центром по изучению и урегулированию конфликтов Института этнологии и антропологии РАН и опубликована в монографии «Методы этноэкологической экспертизы» в 1999 г.

Проведенные общественные этнологические экспертизы нескольких проектов в Ямало-Ненецком автономном округе по программе работ ОАО «Газпром» в акваториях Обской и Тазовской губ, в Иркутской области по проекту строительства нефтепровода Байкальск-Дацин, в Приморском крае по проекту «Лесозаготовительный пункт «Самаргинский»» ОАО «Тернейлес», по проекту Сахалин-2 показали возможность решения проблем, но не имели никакой юридической силы и не были приняты во внимание.

В связи с этим органами государственной власти трех северных субъектов Российской Федерации (Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов, Сахалинской области) последовательно были внесены в Государственную Думу законопроекты, которыми предлагалось узаконить процедуру этнологической экспертизы в рамках экологической экспертизы. Но они не нашли поддержки ни в Правительстве Российской Федерации, ни в Государственной Думе по концептуальным соображениям, что представляется весьма спорным.

На данный момент подготовлен закон Сахалинской области об этнологической экспертизе. Также на рассмотрении в Государственной Думе находятся внесенные группой депутатов Комитета Государственной Думы по делам национальностей законопроекты № 448425-4 «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» и № 448428-4, которым предусматривается внесение изменений в некоторые законодательные акты в связи с предполагаемым принятием первого законопроекта. В них, в том числе, дается более прикладное определение этнологической экспертизы, регламентируется сама процедура проведения этнологической экспертизы и порядок выплаты компенсаций ограничения традиционного образа жизни коренных народов.

Законопроекты нашли понимание практически во всех комитетах Федерального Собрания Российской Федерации, в ведении которых находятся обсуждаемые вопросы, сделанные замечания носят конструктивный характер. В то же время Правительство Российской Федерации не поддерживает законопроект.

Участники парламентских слушаний полагают, что дальнейшая работа по нормативному закреплению процедуры оценки воздействия намечаемой хозяйственной или иной деятельности на исконную среду обитания, традиционный образ жизни и традиционное природопользование коренных малочисленных народов может идти в следующих направлениях:

- установление в законодательстве обязательности проведения этнологической экспертизы при освоении северных территорий, регламентации порядка, процедуры и методов ее организации;
- разработка и нормативное закрепление параметров (критериев) оценки состояния этнической группы в зоне действия намечаемой хозяйственной деятельности;
- разработка и нормативное закрепление параметров (критериев) оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на исконную среду обитания;
- регламентация процедуры этнологической экспертизы в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации до принятия нормативно-правовых актов федерального уровня.

Учитывая изложенное, участники парламентских слушаний рекомендуют:

I. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. Доработать проект Федерального закона № 448425-4 «О защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации» с учетом рекомендаций настоящих парламентских слушаний, организовав согласительные процедуры со всеми заинтересованными сторонами, внести его на рассмотрение Государственной Думы в первом полугодии 2008 г.

2. Рассмотреть вопрос о необходимости подготовки и принятия проекта отдельного федерального закона, регулирующего вопросы этнологической экспертизы.

3. Считать необходимым включение в проект федерального закона, регулирующего вопросы этнологической экспертизы, следующих норм:

1) перечень параметров (критериев) оценки состояния этнической группы, учитывая при этом:

- а) наличие у лиц, ведущих традиционный образ жизни, доступа и возможности реально использовать территории, являющиеся средой их исконного обитания (расположенные на них природные ресурсы, священные места и т. д.);
- б) наличие у лиц, ведущих традиционный образ жизни, доступа и возможности беспрепятственно использовать природные ресурсы в количестве, необходимом для обеспечения их традиционной жизнедеятельности;
- в) наличие у лиц, ведущих традиционный образ жизни, возможностей сбыта добываемой (производимой) ими продукции и приобретения товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения их традиционной жизнедеятельности (в том числе орудий промысла);
- г) устойчивость демографической ситуации (число населения, возрастная структура, этнический состав, рождаемость, смертность, миграция);

- д) состояние здоровья (заболеваемость, продолжительность жизни, доступность медицинского обслуживания);
- е) трудовая занятость (структура занятости, традиционные навыки);
- ж) образование (уровень образования, потребность и готовность к профессиональной подготовке или переподготовке);

2) перечень параметров (критериев) оценки воздействия намечаемой хозяйственной деятельности на исконную среду обитания, которыми могут являться:

- а) площади и границы территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, которые могут быть нарушены промышленной деятельностью (по видам природных ресурсов, которым причинен ущерб: леса, земли, водоемы и т. д.; по видам причиненного ущерба: вырубки леса, загрязнение, заболачивание земель, разливы ГСМ и т. д.);
- б) площади и границы мест обитания, миграции, размножения промысловых видов животных, птиц, рыбы, мест произрастания дикоросов, которые могут быть нарушены промышленной деятельностью;
- в) площади и границы зон стрессового воздействия, т.е. территорий, которые непосредственно не будут нарушены промышленной деятельностью, но нормальное пользование которыми будет невозможно или затруднено вследствие воздействия промышленной деятельности;
- в) промысловые характеристики угодий и характеристики промысла, существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;
- г) характеристики оленеводства и состояние оленьих пастбищ, существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;
- д) характеристики традиционного образа жизни (распределение обязанностей в группе, объем потребностей, объем продукции и/или денежных средств, необходимых для их удовлетворения), существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;
- е) характеристики использования священных и иных мест, имеющих для членов общины важное, в том числе культурное, значение (частота посещения этих мест, потребность в уединении, значение проводимых обрядов), существующие до и ожидаемые после начала осуществления промышленной деятельности;
- ж) доля объектов животного мира и водных биоресурсов, продукции оленеводства в общем объеме продукции, получаемой лицами, ведущими традиционный образ жизни (что позволит выявлять виды продукции и деятельности, имеющие базовое жизнеобеспечивающее значение, в целях установления для них особых мер охраны и поддержки);

- з) структура потребления у лиц, ведущих традиционный образ жизни (на удовлетворение каких потребностей идут добываемые объекты животного мира и водных биоресурсов, продукция оленеводства, а также выручка от реализации этих объектов и продукции), как показатель, характеризующий качество жизни.

4. Внести в законодательство Российской Федерации понятие «кочевой образ жизни коренных малочисленных народов», регламентировать в нормативных актах Российской Федерации организацию здравоохранения, образования, развития культуры при ведении кочевого образа жизни.

II. Правительству Российской Федерации:

- а) определить федеральные органы исполнительной власти, отвечающие за вопросы:
- организации территорий традиционного природопользования федерального значения, территорий традиционного проживания и территорий традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;
 - организации и проведения этнологической экспертизы;
- б) предусмотреть в рамках разрабатываемой Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2015 года» финансовое обеспечение и систему мероприятий по организации территорий традиционного природопользования федерального значения, территорий традиционного проживания и территорий традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, по организации и проведению этнологической экспертизы;
- г) включить в перечень оценок эффективности работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, такой критерий, как «уровень социально-экономического развития коренных малочисленных народов»;
- в) предусмотреть в рамках образовательных стандартов для учебных заведений северных регионов комплексную дисциплину «североведение».

III. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать и принять нормативные акты субъектов Российской Федерации, регламентирующие организацию и проведение этнологической экспертизы, предусматривать соответствующие разделы в региональных и ведомственных программах социально-экономического развития.

Председатель Комитета
Совета Федерации по делам Севера
и малочисленных народов Г. Д. Олейник

Обзор документации проекта «Сахалин-2», касающейся коренных малочисленных народов Севера острова Сахалин

Вводные замечания

Документация проекта «Сахалин-2» (далее документация Проекта), касающаяся коренных малочисленных народов Севера (КМНС), — безусловно, позитивный пример целевой экспертной проработки и политики планирования в рамках крупномасштабного проекта промышленного освоения территорий традиционного проживания коренных народов. Другие аналогичные проекты на территории России не осуществляли подобной деятельности на стадии своего планирования и выполнения, хотя защита среды, ресурсов и культуры уязвимых групп населения (их чаще всего называют «аборигенными народами») является частью мировой экономической практики, что отражено в международных декларациях, национальных законодательствах и нормах всемирных финансовых институтов.

Документация проекта «Сахалин-2» доступна для общественности, охватывает практически все стороны воздействия проекта на традиционное природопользование и жизнеобеспечение КМНС острова Сахалин. Результаты оценки воздействия проекта на традиционные земли и природопользование наши конкретные воплощение в разработке совместно с представителями коренных народов «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина» (далее — План содействия). К работе по социальной оценке были привлечены российские и зарубежные специалисты в области социологии, этнографии, социальной антропологии и оценки воздействия. Положительным является то, что разработчики проектной документации включили все коренное население Сахалина в зону влияния проекта, исходя из социально-экономической и исторической специфики и размеров острова и высокой степени зависимости практически всех представителей местных КМНС от использования традиционных видов природных ресурсов.

В этом смысле работа, касающаяся КМНС, осуществленная в проекте «Сахалин-2», может считаться для России пионерской и полезной для других компаний, планирующих крупномасштабные проекты промышленного освоения на территориях традиционного расселения и природопользования коренных малочисленных народов России. Тем более важным представляется предпринятый компанией «Сахалинская Энергия» («Сахалин Энерджи») (далее — Компания) анализ документации проекта «Сахалин-2» по работе Компании с коренным населением Сахалина.

1. Действующее российское законодательство и международные стандарты

Так как Компания поставила цель провести обзор документации Проекта по коренным народам в строгом соответствии с международными и российскими стандартами, обратимся к этим стандартам с точки зрения

их знания и учета в анализируемой документации, особенно в Плане развития. Ниже в данном разделе курсивом выделены те аспекты действующих законов и международных стандартов, которые, по нашему мнению, недостаточно изучены и отражены в документации Проекта.

Разработчики документации представили достаточно узкий взгляд на российское законодательство и то, насколько полно в нем защищены права коренных малочисленных народов Севера. Это привело к недостаточному отражению в Плане развития законных требований и потенциальных возможностей КМНС Сахалина. В Плане нет анализа правового положения КМНС Сахалина, и этот анализ не могут заменить цитаты из законов и других нормативных документов.

В 1993 г. на конституционном уровне был закреплен статус коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). По Конституции Российской Федерации (ст. 72м) именно «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» является обязанностью органов власти, причем необходимо отметить, что включение этого положения в основной закон государства подчеркивает приоритетность этой задачи. Впоследствии были приняты федеральные законы, определяющие правовое положение этих народов: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000 г.), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001 г.). В этих законах предусматривается возможность учета обычаев и традиций коренных народов в судебной защите, в регулировании вопросов местного значения в общинах и вопросов природопользования. Признание особого статуса КМНС является характерным для российского государства, и этот статус в разных вариантах уже существует много десятилетий. В целом, положения действующих федеральных законов позволяют осуществлять дифференцированный подход к северному сообществу аборигенов, создают возможность адекватной защиты как индивидуальных, так и коллективных прав народов Севера.

В российском законодательстве принято следующее определение коренных малочисленных народов:

«Народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы.

Действие законодательства о коренных малочисленных народах может распространяться также на граждан, не являющихся КМН, но постоянно проживающих в тех же районах и ведущих аналогичный образ жизни в порядке, установленном законами субъектов Федерации».

По законодательству Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определены права этих народов на участие в осуществлении различных, в том числе хозяйственных, проектов в районах их проживания. Им предоставлены коллективные и индивидуальные права на участие в контроле над землями различных категорий, участие в экологических и этнологических экспертизах проектов, программах контроля над сохранением исконной среды их обитания. КМНС имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Права КМНС в сфере землепользования регулируются Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом и Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Правовое регулирование в сфере традиционного природопользования осуществляется также обычаями коренных малочисленных народов. В ряде субъектов Федерации (Ханты-Мансийский автономный округ и другие) разработаны законы, регламентирующие взаимоотношения между коренными народами и хозяйствующими субъектами, работающими в сфере недропользования, лесоперерабатывающими компаниями и т.п. В этом случае КМНС или их организации заключают с компаниями особые соглашения, которые становятся необходимым условием получения лицензии на промышленную деятельность. По таким соглашениям КМНС получают компенсации, а невыполнение соглашений является основанием для рассмотрения вопроса о работе данной компании.

Права КМНС на землю осуществляются в виде права пользования и контроля, так как в основном это государственные или муниципальные земли. Взаимодействие промышленных компаний и КМНС происходит в рамках правового регулирования недропользования в Российской Федерации и строится на принципах совместного распоряжения недрами Российской Федерации и ее субъектов, платном пользовании недрами и лицензионном порядке предоставления недр в пользование. Ввиду особой экологической опасности добычи и транспортировки нефти и газа эти процессы регулируются также природоохранным законодательством. В ФЗ «О недрах» полномочия по «защите интересов малочисленных народов, прав пользователей недр и интересов граждан, разрешению споров по вопросам пользования недрами» отнесены к полномочиям органов власти субъектов Федерации (ред. 2004 г., ст. 4, п. 10).

В большей степени прописаны рассматриваемые вопросы в ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (1995 г.). Данный закон регулирует от-

ношения, возникающие при включении рассматриваемого участка недр в перечень, обоснованный правительством для работы по данному закону. К таким проектам как раз относится «Сахалин-2». Закон предполагает, что участок недр, расположенный на территории традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, выделяется по решению законодательного органа субъекта Российской Федерации, принятому с учетом интересов коренных малочисленных народов. Законом предусматривается выплата соответствующих компенсаций, а в качестве условия выполнения работ предполагается, что «инвестор обязан принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации» (ст. 2, 6, 7). Согласно статье 7 (п. 3) этого закона «при выполнении работ по соглашению на объектах, расположенных на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, инвестор обязан принимать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, а также обеспечивать выплату соответствующих компенсаций в случаях и порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации».

Необходимо подчеркнуть, что российское законодательство допускает различные формы взаимодействия промышленных компаний и коренных народов Севера, если они не нарушают прав этих народов, а создают дополнительные возможности для их развития. Так, согласно пункту 5 статьи 8 Устава Сахалинской области «на территории Сахалинской области могут быть предоставлены дополнительные гарантии осуществления прав и свобод человека и гражданина». Таким образом, компании для создания лучших условий для своей работы и предотвращения конфликтов с коренными народами вполне могут осуществлять социальные проекты, например, способствовать занятости через специальные программы для коренных народов.

Российское законодательство также предусматривает процедуру оценки воздействия промышленных проектов на образ жизни и среду обитания коренных народов. «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» указывает, что «целью проведения оценки воздействия на окружающую среду является предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий». Оценка воздействия должна содержать: оценку воздействий на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности (*вероятности* возникновения риска, степени, характера, масштаба, зоны распространения, а также *прогнозирование эко-*

логических и связанных с ними социальных и экономических последствий); определение мероприятий, уменьшающих, смягчающих или предотвращающих негативные воздействия, оценку их эффективности и возможности реализации; разработку предложений по программе экологического мониторинга и контроля на всех этапах реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности (пункт 3.2.2).

Таким образом, российским законодательством на заказчика проекта возложена обязанность всесторонней оценки воздействия своего проекта, в том числе и на социальную сферу, прогнозирования его последствий и разработки программы для смягчения экологических и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий. В случае выявления при проведении оценки воздействия на окружающую среду недостатка информации, проводятся дополнительные исследования (пункт 1.5). ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предусматривает не только проведение этнологической экспертизы, но и участие коренных малочисленных народов и их организаций в ее проведении, и шире — в осуществлении контроля над промышленным использованием земель и природных ресурсов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМН (ст. 1, 8).

В качестве международных стандартов оценки воздействия проектов Компанией выбраны Операционная директива Всемирного Банка (ОД ВБ) 4.20 «Коренные народы» и другие политики экологической и социальной оценки проектов ВБ, Европейского банка реконструкции и развития, Международной финансовой корпорации.

Кроме указанных в техническом задании по обзору документации Проекта четырех вопросов (определение групп коренных малочисленных народов Севера Сахалина, проживающих в зоне прямого и косвенного воздействия проекта «Сахалин-2»; воздействие проекта на традиционное природопользование; воздействие проекта на состояние объектов, имеющих культурную, историческую, религиозную и иную духовную ценность; воздействие проекта на другие аспекты жизни и жизнедеятельности коренных народов) необходимо упомянуть также следующие требования ОД ВБ 4.20 «Коренные народы»:

«Раздел 14.

Предпосылки для успешной разработки плана развития для коренного населения заключаются в следующем:

- (а) Важным этапом разработки проекта является *подготовка приемлемого с точки зрения культуры плана развития, основанного на полном учете вариантов, которые предпочитает коренное население, затрагиваемое проектом.*
- (б) В рамках исследований необходимо приложить все усилия к тому, чтобы *предвосхитить неблагоприятные тенденции, которые могут возникнуть вследствие реализации проекта, и разработать средства, позволяющие не допустить вредных последствий или сократить их масштабы.*

- (в) Мероприятия по развитию должны обеспечивать поддержку системам производства, которые хорошо адаптированы к потребностям и условиям жизни коренного населения, а также должны оказывать содействие в достижении устойчивого уровня функционирования тем системам производства, которые испытывают стрессовые нагрузки.
- (г) В плане следует избегать создания или усугубления зависимости коренного населения от структур проекта. При планировании необходимо предусмотреть передачу руководства проектом местному населению на ранней стадии. В случае необходимости план должен включать общеобразовательные мероприятия и обучение коренного населения навыкам управления с самого начала проекта.

Раздел 15.

- (а) Правовая основа. План должен предусматривать (i) оценку правового статуса групп, к которым применима данная ОД, в соответствии с конституцией, законодательными и нормативными актами (постановлениями, административными распоряжениями и т.д.) страны; и (ii) способность таких групп получить доступ и эффективно использовать правовую систему для защиты своих прав. Особого внимания заслуживают права коренного населения на использование и разработку земель, которые они занимают, на защиту от незаконного вторжения, а также на доступ к природным ресурсам (например, к лесам, флоре и фауне и к источникам воды), которые жизненно необходимы для их существования и воспроизводства.
- (б) Базовая информация. В состав базовой информации должно входить следующее: (i) точные и современные карты и материалы аэрофотосъемки зоны воздействия проекта и районов проживания коренного населения; (ii) анализ социальной структуры и источников доходов населения; (iii) перечень ресурсов, которыми пользуется коренное население, а также технические данные об их хозяйственных системах; и (iv) отношения между коренным населением и другими местными и национальными группами. Особенно важно, чтобы базовые исследования охватывали весь диапазон производственной и торговой деятельности, в которой принимает участие коренное население. Проверку и актуализацию данных из вторичных источников необходимо осуществить посредством выезда на место квалифицированных социальных и технических экспертов.
- (в) Землепользование. В том случае, если необходимо укрепить местное законодательство, Банк должен предложить консультации и содействие заемщику в деле юридического признания обычных и традиционных систем землепользования, существующих у коренного населения. В тех случаях, когда традиционные земли коренного населения были по закону переведены в разряд государственных и если преобразование традиционных прав в права законной собственности представляется нецелесообразным, необходимо применять альтернативные механизмы для предоставления коренному населению долгосрочных возобновляемых

прав владения и пользования. Эти шаги следует предпринять до начала других мероприятий по планированию, предварительным условием которых может быть признание конкретных правовых титулов на землю».

Отметим, что последний пункт (15в) относится в большей мере к сфере взаимоотношений Банка и государства-заемщика. И все же Компания могла бы при подготовке документации Проекта уделить больше внимания этому вопросу как потенциально конфликтогенному, тем более что в России есть опыт такой активности со стороны промышленных компаний.

После обзора основных требований законов Российской Федерации и рекомендаций Всемирного Банка к документации Проекта необходимо отметить, что эти требования и рекомендации не противоречат друг другу, только изложены разным языком. Они сводятся к необходимости провести добросовестную экологическую, экономическую и социологическую оценку проекта, дать прогноз негативных воздействий на социально-экономические и культурные аспекты жизни населения и подготовить адекватный план развития населения в условиях реализации проекта и в условиях, возникающих после его реализации.

2. Обзор документации Проекта

Структура документации Проекта

Основная информация содержится в томе «Оценки воздействия на социальную сферу» (2003 г.) (далее — ОВСС), затем в томе «Дополнение к Оценке воздействия на социальную сферу» (2005 г.) (далее — Дополнения к ОВСС) и в «Плане содействия развитию коренным малочисленным народам Севера Сахалина». Фрагментарные упоминания о проблемах традиционного природопользования коренных народов содержатся в «Плане действий по охране окружающей среды, здоровья, и социальной сферы» (2005), «Плане действий в отношении объектов культурного наследия». Причем документация в Дополнении к ОВСС и в «Плане содействия развитию коренным малочисленным народам Севера Сахалина» является кратким изложением основных результатов этносоциологических исследований, приведенных в томе ОВСС 2003 г., дополненных информацией о консультациях, проведенных в 2005 году.

Наиболее полная и содержательная информация по проблемам коренных народов содержится в главах 6, 5, 12 и 14 ОВСС 2003. В остальных документах Проекта информация из этих глав повторяется, иногда с небольшими дополнениями по консультациям 2005 г., как уже было сказано выше.

В главе 4 ОВСС 2003 года «Социально-экономические характеристики Сахалинской области, ее районов, затрагиваемых Проектом» дана общая историческая и социально-экономическая характеристика коренных народов Сахалина.

В главе 5 ОВСС 2003 г. «Населенные пункты, на которые может быть оказано воздействие в ходе реализации Проекта» перечислены общие демографические и социально-экономические характеристики отдельных населенных пунктов в зоне влияния проекта.

В главе 6 «Программа консультаций с представителями коренных народов» представлена не только программа консультаций, но и запланированные действия по исследованию коренного населения, а также результаты интервью и анкетирования, которые затем повторяются во всех разделах документации Проекта, касающихся коренных народов. В главе 6 представлена существенная информация, характеризующая коренное население в зоне проекта. В частности, в этой главе отмечаются важные детали реальной жизни коренного населения Ногликского района, который признан зоной наибольшего риска в связи с реализацией Проекта. Приведем некоторые из наиболее важных сведений и оценок.

«Несмотря на переселение в Ноглики, нивхи сохранили прочные традиционные связи со своими прежними поселениями и районами рыбного промысла. В 1990-х годах некоторые нивхи, особенно представители старого поколения, стали в определенные периоды возвращаться в свои старые поселения для рыболовства, обращения к истокам и культурным традициям, а также для того, чтобы избежать стресса больших населенных пунктов. Представители молодого поколения нивхов также стали периодически возвращаться в старые рыбопромысловые районы, в частности, в заливы Ныйво и Набиль. Это привело к конфликту между рыбаками из числа коренного населения и крупным рыболовецким предприятием “Восток”. В начале 1990-х годов нивхи стали создавать собственные родовые рыболовецкие хозяйства, базирующиеся в районах традиционного рыбного промысла. Их целью являлся лов рыбы не только для питания, но и на продажу...»

«Ногликский район — это район, коренное население которого с наибольшей вероятностью будет затронуто деятельностью по реализации проекта «Сахалин-2». В Ногликском районе проживают 1038 представителей коренного населения Сахалина (30,6%), в том числе 775 нивхов, 146 уилгта и 85 эвенков. Коренные малочисленные народы Севера составляют приблизительно 7% всего населения Ногликского района. Три нивхских родовых хозяйства владеют землями на условиях пожизненного владения с правом наследования и угодьями для коммерческого рыболовства и охоты. Двенадцать родовых хозяйств обладают правом природопользования без отвода земельных угодий. Несколько семей постоянно живут на берегах залива Ныйво. Другие нивхские семьи посещают эти места летом. Пять-семь семей (около 20 уилгта и эвенков) занимаются оленеводством в Ногликском районе. Зимой они живут в лесу, а летом — на побережье заливов Пильтун-Астох и Чайво. Около 15 нивхов и один русский постоянно живут на берегах Охотского моря и северо-восточных заливов и добывают средства к жизни рыбной ловлей. В районе имеются 15 родовых хозяйств. Нивхи составляли около 30% от общего количества работников рыболовецкого колхоза «Восток».

В районном центре Ноглики проживает самая большая община коренного населения на Сахалине (831 человек), в том числе 749 нивхов. Многие семьи занимаются сезонным рыболовством. Основным видом хозяйственной деятельности коренного населения является оленеводство. Среди

коренного населения высок уровень безработицы. Большинство жителей заняты на подсобных работах.

В Тымовском районе единственным населенным пунктом с компактным проживанием малочисленных народов является с. Чир-Унвд (209 человек). В селе имеется 5–7 родовых хозяйств, специализирующихся на заготовке леса, рыболовстве, охоте на пушного зверя. Одно хозяйство специализируется на животноводстве и охоте.

В административном центре Поронайского района — г. Поронайск — проживают 453 представителя коренных малочисленных народов Севера (13,6 %). Родовые хозяйства, расположенные на побережье, занимаются рыболовством, охотой на морских млекопитающих и изготовлением сувениров».

В запланированных этносоциальных исследованиях были указаны цели исследования, охватывающие следующие аспекты:

- территориальное расположение общин и отдельных хозяйств КМНС,
- типы ресурсов традиционного питания,
- традиционные виды хозяйственной деятельности КМНС,
- структура и занятия родовых хозяйств,
- пути миграции и стойбища оленеводов,
- состояние здоровья семей КМНС.

Консультации и обсуждения с представителями коренного населения на втором этапе реализации Проекта имели следующие цели:

- информировать о втором этапе проекта «Сахалин-2»,
- выяснить общественное мнение и озабоченность, связанную с реализацией Проекта,
- определить возможное влияние Проекта на общины КМНС, их традиционную деятельность и ресурсы традиционного питания,
- обсудить меры по сведению к минимуму потенциального неблагоприятного воздействия Проекта на жизнь КМНС.

Группа по работе с КМНС провела консультации более чем со 150 коренными жителями в шести основных населенных пунктах Ногликского и Тымовского районов в 2003 г. и с 188 коренными жителями в 2004-м и 2005 г. Это составляет около 10 % всего коренного населения указанных районов, или около 25 % их семей. В ОВСС 2003 г. сообщается о проведении анкетирования. В качестве инструмента анкетирования были избраны анкеты, использовавшиеся на Аляске для учета объектов традиционного природопользования коренных народов. Анкеты были дополнены некоторыми вопросами. В ОВСС 2003 г. сообщается о сборе 39 анкет (гл. 6, с. 12). Приводятся данные анкет по составу доходов населения и использования продукции традиционного природопользования. В частности, указывается, что продукция традиционного природопользования составляет около 50 % основного рациона населения.

Казалось бы, столь удачно начатое исследование нужно было продолжать, но новых сведений об увеличении числа анкет и анкетлируемых не обнаружено ни в документации 2003 года, ни в документации 2005 г.

Дополнения к оценке воздействия на социальную сферу 2005 г.

В 2005 г. параллельно подготовке Плана содействия Компания готовила дополнительные тома документации проекта для предоставления их ЕБРР, среди которых нас интересует том «Дополнения к оценке воздействия на социальную сферу». Совокупная документация по проекту имеет сложную для анализа структуру: в дополнительные тома входит документация, представленная на экологическую экспертизу 2003 г., и План содействия. При этом составлены таблицы сокращений и отсылок к документам, в которых читатель должен найти дополнительную информацию по заинтересовавшему его вопросу. По этим отсылкам зачастую обнаруживается, что эти документы не содержат дополнительной или новой информации.

В качестве частных примеров, свидетельствующих о качестве этих томов, можно привести следующее. В томе «Дополнения к оценке воздействия на социальную сферу» в разделе «Воздействие на коренные народы» дана лишь таблица «Сводные данные о мероприятиях по смягчению воздействия на коренные малочисленные народы Сахалина» (с. 57–61 из 127). В ней три колонки: 1 — «Вопросы», 2 — «Меры по смягчению воздействия и мониторинг», 3 — «Ссылки». Возьмем один из острейших вопросов, изложенный в колонке 1 следующим образом: «*Опасения местных жителей в отношении воздействия реализации проектов “Сахалин-1” и “Сахалин-2” на популяции рыбы и здоровье*». В колонке 2 в качестве мер и мониторинга предлагается следующий текст: «Постоянные консультации с участием населения, специалистов ТВСО и других имеющих отношение к данным вопросам участников проекта с целью внесения ясности в вопросы, касающиеся реального и предполагаемого воздействия». Такая мера представляется ограниченной и слишком общей по смыслу.

Есть ссылки без указания страниц, что за дополнительной информацией можно обращаться в «Главу 6 ОВСС, ПСРКМНС». В главе 6 ОВСС представлена Программа консультаций с коренными народами и информация, о которой уже говорилось выше. В ПСРКМНС (План содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина) на с. 59–62 сказано о ведении непрерывного диалога с коренными народами, о завершении работы над Матрицей мер по снижению воздействия. В качестве главного инструмента снижения воздействия предлагается «Процедура рассмотрения жалоб Компании “Сахалинская Энергия”». О предварительной оценке воздействия проекта на традиционное речное и прибрежное рыболовство, о прогнозе возможного негативного воздействия и разработке мер по его снижению не сказано ни слова. Предлагаемые меры (процедура рассмотрения жалоб) выглядят достаточно незрелыми для десятого года реализации всего проекта (добывающая платформа на шельфе и трубопровод). На этапе, когда труба уже перекрыла и загрязнила нерестовую реку и были случаи гибели рыбы, «процедура рассмотрения жалоб» вряд ли сможет помочь местным жителям и Компании прогнозировать, предотвратить загрязнение или восстановить традиционное жизнеобеспечение.

Недостаточное качество информации наблюдается по вопросам, которые уже возникали при ознакомлении с проектной документацией в 2003 г.

Дополнительных результатов анализа анкетирования рыбаков и морских зверобоев нет, вместо этого в разделе 3.2.3 «Социально-культурные, экономические и политические характеристики коренных малочисленных народов Севера» сообщается информация о незаконном использовании природных ресурсов коренными народами, причем без какого-либо анализа причин и последствий этого явления. На той же странице сказано, что *карты расположения земель традиционного природопользования вблизи объектов Проекта* в 2005 г. были обновлены, и дается ссылка на единственный рисунок 2–01. При взгляде на этот рисунок (там же, на с. 20) не удастся обнаружить ничего нового по сравнению с аналогичным рисунком в документации 2003 г., а условные обозначения на рисунке так же не читаются, как и на карте в ОВСС 2003 г.

Вызывает удивление небольшая глава «Воздействие на историческое и культурное наследие» (Дополнение), где сказано: «В ходе археологического мониторинга на площадке СПП/ТОН не было обнаружено каких-либо дополнительных археологических объектов». Кстати, в ОВСС 2003 г. в главе 13 «Объекты культурного наследия» о памятниках культурного наследия коренных народов говорится тоже немного, буквально следующее: «К объектам культурного наследия Сахалинской области относится широкий спектр доисторических и исторических объектов, а также несколько памятных мест, имеющих духовное значение для коренных малочисленных народов Севера. На трассе трубопровода или в непосредственной близости от нее были обнаружены около 40 объектов культурного наследия, относящихся к доисторическому и историческому периоду: от объектов раннего палеолита до объектов периода Второй мировой войны. Среди находок — принадлежащие различным эпохам доисторические жилые объекты, военные лагеря, места сражений, памятники японской архитектуры XX века, а также обломки судов». Далее следует переход к теме неразорвавшихся снарядов. Тема, безусловно, актуальная для Сахалина, но не имеющая отношения к проблемам изучения и сохранения объектов культурного наследия.

Только в 13 главе, разделе 13.4.6 «Кладбища и другие священные объекты» сказано: «Во время консультаций с представителями коренных малочисленных народов Севера и во время археологических исследований было выявлено небольшое количество священных мест. Ни одно из них не затронуто трассой трубопровода. В ходе полевых работ Группе социальных проектов стало известно о двух кладбищах, затрагиваемых работами по реализации Проекта. После консультаций с жителями населенных пунктов трасса трубопровода была изменена так, чтобы обойти кладбище в с. Горное (раздел 5.5) <...> Если в ходе работ будут выявлены другие кладбища, об этом будут поставлены в известность соответствующие органы государственной власти. Вся деятельность будет организована в соответствии с требованиями российского законодательства». О других памятни-

ках культурного наследия коренного населения в этом разделе речи нет. В целом, во всех текстах документации, которые нам были предоставлены и рекомендованы, тема защиты объектов культурного наследия отражена слишком кратко. В текстах нет отсылок к соответствующим археологическим отчетам, которые должны храниться в Архиве отдела полевых исследований Института археологии РАН, где можно ознакомиться с результатами всех археологических разведок и раскопок, ведущихся на территории Российской Федерации.

План содействия

План содействия не содержит информации о новых фоновых этносоциальных исследованиях. В нем суммируются итоги прошлых исследований. Сильными и новаторскими сторонами Плана содействия являются публикация озабоченностей населения последствиями реализации проекта Сахалин-2, оценка возможностей развития на основе материалов консультаций с коренным населением, публикация программ развития, открытость финансирования этих программ. К сожалению, если программы социального развития содержат перечень конкретных мероприятий, то «Программа поддержки традиционной экономической деятельности» носит скорее методологический, а не конкретный характер. Это является следствием недостаточных фоновых исследований и анализа данной области в предыдущей по времени подготовке документации проекта.

Положительными моментами Плана содействия являются описание управленческой структуры Плана, содержащей новые для России элементы совместного управления, и публикация Матрицы мер по снижению воздействия, которая содержит описание конкретных случаев негативного воздействия, реакции Компании на эти претензии, мнение коренных народов и их экспертов на состояние перечисленных проблем и предпринятые Компанией меры. Эта Матрица должна пополняться, и она может служить хорошим инструментом для экологического и этносоциального мониторинга Проекта.

Положительным моментом является также распространение полного текста Плана содействия среди коренного населения, проживающего в зоне воздействия проекта.

Соответствие документации требованиям ОД ВБ «Коренные народы» и другим международным стандартам

В документах ВБ содержатся основные требования к Заемщикам Банка в части соблюдения прав коренных народов, если проект, на который Заемщик берет кредит, осуществляется на территориях проживания коренных народов. Коротко эти требования сводятся к следующим положениям.

Если реализация проекта может иметь неблагоприятные последствия, необходимо провести социальную оценку проекта (СО). Проведение социальной оценки является обязанностью Заемщика. Банк должен рассмотреть

Техническое задание на проведение СО и дать рекомендации по его содержанию и охвату. В рамках СО определяются основные заинтересованные стороны, готовятся основа для проведения консультаций и проводится отбор данных по социальным, экономическим и культурным аспектам, включая данные об обычном праве и земельных претензиях коренных народов, с тем чтобы оценить потенциальное воздействие предлагаемого проекта на коренные народы. Заемщик должен направить проект СО в Банк для рассмотрения и предоставления замечаний.

Если результаты социальной оценки подтверждают факт неблагоприятного воздействия проекта на конкретные группы коренных народов, Заемщик должен подготовить проект Плана действий в отношении коренных народов или План развития во взаимодействии с группами, подвергаемыми воздействию. Содержание и степень детализации Плана развития зависят от характера проекта и предполагаемого воздействия. Структура проектов, в которых коренные народы входят в круг предполагаемых бенефициариев, должна предусматривать особые меры, обеспечивающие учет их потребностей и приоритетов. В ходе подготовки СО и Плана развития Заемщик должен своевременно и с учетом культурных особенностей предоставить группам коренных народов информацию о проекте, реализуемом при содействии Банка. Для содействия проведению таких консультаций Заемщик должен обеспечить участие представителей коренных народов в диалоге, использовать методы проведения консультаций, приемлемые с точки зрения традиционной культуры и позволяющие коренным народам выражать свои мнения и предпочтения.

Для того чтобы предотвратить или свести к минимуму неблагоприятное воздействие проектов на группы коренных народов и определить меры, которые могут потребоваться для укрепления гарантий их прав на земли и иные ресурсы, в структуре проекта Заемщик должен уделить особое внимание следующим аспектам: *культурные, религиозные и культовые ценности*, с которыми эти группы связывают свои земли и ресурсы; *их индивидуальные и общинные или коллективные права на использование и развитие земель, на которых они проживают и которые необходимо защитить от вторжения; традиционные методы использования природных ресурсов, имеющих жизненно важное значение для их культуры и образа жизни; практику использования природных ресурсов и долговременную устойчивость этой практики.*

О качестве и масштабах проведенных консультаций было сказано выше. С нашей точки зрения, ОД 4.20 содержит определенные рекомендации, касающиеся не только консультаций, но и относящиеся к необходимости проведения социальных исследований (см.: п. 15 (а) и особенно (б)). Если взглянуть на эти рекомендации широко, то становится очевидным, что и в рамках ОД 4.20 можно провести соответствующие исследования, связанные с правами коренных народов в России, их реальным положением и традиционными установками. А в План содействия внести соответствующие мероприятия по

оказанию консультативной помощи в легитимации общин и закреплении их прав на природные ресурсы. Нерешенность этого вопроса затруднит осуществление проектов общин в рамках Плана содействия.

Необходимо выделить четыре ключевых момента, содержащихся в международных документах, определяющих действия промышленных компаний, ведущих хозяйственную деятельность на территориях расселения коренных народов и не нашедших достаточного воплощения в документах, разработанных Компанией «Сахалинская энергия».

Первое. ОД ВБ 4.20 предусматривает *свободные, заблаговременные и обеспеченные всей доступной информацией консультации* с коренными народами. По представленной документации мы видим, что компания не обеспечила должного уровня информации по процедуре выполнения Плана содействия и реализации возможностей коренных народов, связанных с осуществлением проекта (как положительных, так и негативных).

Социальные исследования были выполнены с опозданием, уже после того, как проект был начат и когда уже были осуществлены работы по сооружению морской платформы и подготовительные работы по строительству газонефтепровода. Это дало некоторое преимущество в оценках с учетом уже проявившихся негативных воздействий, но лишило возможности предотвратить некоторые уже свершившиеся воздействия или исправить одобренный проект в ходе его реализации.

Возможно, это была ошибка, вызванная игнорированием самого фактора присутствия в зоне проекта аборигенного населения из-за недостаточной информации. Но причиной могло быть также давление местного сообщества в лице властей и общественности региона, связывавших с проектом свои собственные ожидания. Отчасти это могло быть обусловлено недостаточной организацией самих аборигенных общин, их политической мобилизации и незнанием возможностей и прав, которые проистекают в подобных ситуациях в рамках международных норм и рекомендаций.

Второе. ОД ВБ 4.20 в качестве предпосылки для успешной разработки плана развития предусматривает, что он будет основан *на полном учете вариантов, которые предпочитает коренное население, затрагиваемое проектом.* Это особенно актуально для современного развития КМНС Сахалина, когда многофункциональность их хозяйственной деятельности является основой устойчивого развития и адаптации к современным социально-экономическим условиям. Рыболовство является основой системы жизнеобеспечения коренных народов Сахалина, а состояние и объем биологических водных ресурсов Охотского моря являются определяющими условиями их существования. Поэтому представляется неправомерным разграничение вопросов рыболовства и оленеводства. Вместо этого план существенно бы выиграл, если бы более тщательная проработка вопросов воздействия на среду обитания и хозяйственные практики оленеводов была проведена на фоне сплошного обследования современного и прогнозируемого развития всех коренных народов Сахалина.

Третье. План развития в недостаточной степени предусматривает возможность развития коренных народов Севера, более полное включение их в рынок, с одной стороны, и более адекватную оценку их культурного наследия и интеллектуальной собственности, с другой. Последнее обстоятельство является сравнительно новым для российских аборигенов, что тем не менее не снижает значимости данного вопроса и не освобождает Компанию от ответственности за должный учет данных обстоятельств. План также не учитывает разнообразия институтов самоорганизации коренных народов, а уж тем более не способствует их развитию. В целом можно сказать, что при ознакомлении с документацией сложилось впечатление, что Компания и ее подрядчики рассматривают КМНС Сахалина скорее как археологический объект, а не как развивающиеся сообщества. С этим связано и то обстоятельство, что в документах об оценке воздействия на культурное наследие и при выработке процедуры уведомления оленеводов о ходе строительства не упоминается ни одного этнографа или социально-культурного антрополога.

Четвертое. В представленной документации недостаточно проработаны вопросы обратной связи с коренными народами. Предложенная процедура подачи жалоб не учитывает ни российских традиций, ни культурных особенностей и предпочтений коренных народов Севера. Этот вопрос является непростым и требует более тщательное изучение предпочтений и возможностей коренных народов для реальной обратной связи с Компанией. В ходе консультаций с представителями КМНС Сахалина экспертами было выяснено, что процедура подачи, а тем более отправления по почте, индивидуальных жалоб является неприемлемой и редко используемой. Заметим, что предложение подачи анонимных жалоб является, на наш взгляд, неэтичным.

Неэффективность инструмента «Процедура подачи жалоб» подтвердилась в ходе нашей поездки в Ноглики. В ходе бесед с населением выяснилось, что правила Компании, установленные для сотрудников, осуществляющих проект, систематически нарушаются. Многие сотрудники из организаций подрядчиков не живут постоянно в кэмпях, а снимают в поселках жилье, занимаются охотой, рыболовством, собирательством, копчением и соленьем рыбы, заготовкой грибов и ягод. Вокруг кэмпов, например, на заливе Чайво безнадзорно живут бездомные собаки, которые гоняют выпасающихся там домашних оленей, многие из которых гибнут. Руководство Компании в Южно-Сахалинске не знает об этих фактах.

3. Оценки документации и рекомендации

Хорошо начатые исследования и анализ воздействия Проекта на среду обитания и жизнеобеспечение КМНС Сахалина в дальнейшем не получили своего развития. Усилия, предпринятые руководством Компании для установления обратной связи с коренным населением для осуществления мониторинга в зоне влияния проекта, оказались недостаточно эффективными.

Только в главе 14, посвященной оленеводству уильта, описаны реальные риски и угрозы реализации проекта и даны рекомендации по снижению этих рисков и угроз. Но это исследование освещает только традиционное природопользование уильта, численность которых на Сахалине составляет 387 человек из трех с половиной тысяч представителей КМНС Сахалина. Оценка воздействия Проекта проведена фактически для одного оленеводческого кооператива, который объединяет часть населения поселка Вал.

В отношении таких видов традиционной деятельности, как рыболовство, морской зверобойный промысел, собирательство, которыми занимается большинство коренного и местного населения, такой оценки, прогнозов рисков и угроз реализации Проекта, рекомендаций по их снижению практически нет, так как эти виды деятельности и связанные с ними природные ресурсы были изучены недостаточно.

В оценке воздействия на социальную сферу и в дополнениях к ней, кроме повтора положений общего анализа и отчета о проведенных консультациях, в документации Проекта нет новых сведений и ответов на вопросы, которые позволили бы осуществлять мониторинг Проекта, имея для этого исходные данные:

Какую долю всех доходов коренного населения составляет продукция от традиционных видов природопользования?

Какая доля продукции традиционных видов природопользования идет на личное потребление?

Как распределяется коренное и местное сельское население по степени его зависимости от доходов, полученных от продукции традиционных видов природопользования, и от продукции традиционных видов природопользования, используемых на личное потребление?

Только в главе 6 при описании способов заготовки рыбы (с. 15) можно найти невыраженную в числовом измерении информацию, полученную путем анкетирования, типа «члены большинства опрошенных семей используют до 100 % выловленной рыбы на питание», «несколько семей обменивают пойманную рыбу на другие продукты питания». При этом там же указывается, что именно ресурсы традиционного рыболовства подвергнутся значительному воздействию проекта. В этом случае напрашивается более детальное исследование традиционного жизнеобеспечения коренного и местного населения, его зависимости от тех природных ресурсов, которые могут быть подвергнуты негативному воздействию.

В такой ситуации недостаточной является констатация факта «браконьерства коренных народов Сахалина». В главе 6 ОВСС 2003 г. и в Дополнении к оценке воздействия на социальную сферу 2005 г. повторяется информация о «незаконной ловле рыбы некоторыми семьями коренных народов» в связи с запретом лова на традиционных речных и некоторых прибрежных рыбалках. Этот факт необходимо было исследовать подробнее, найти ему объяснение, изучить законодательство в этой области и опубликовать выводы такого исследования.

План проведения информационных компаний и консультаций 2005 г. в отношении коренных народов отсылает нас к Плану Содействия (гл. 7, 5). План Содействия является новым инструментом оценки и смягчения воздействия Проекта на традиционные виды природопользования и жизнеобеспечения коренного и местного населения, но и в нем в отношении оценки и прогнозов воздействия Проекта на структуру жизнеобеспечения коренного и местного населения, базирующуюся на рыболовстве, морском зверобойном промысле и собирательстве, нет других рекомендаций, кроме инструкции «Порядок рассмотрения жалоб».

В главе 12 ОВСС 2003 г. «Воздействие на населенные пункты Сахалина» указывается, что предполагается значительное воздействие на ресурсы рыболовства, охоты, морского зверобойного промысла, собирательства (с. 13–20). По техническому решению вопросов смягчения воздействия на промысловые участки дается отсылка на тома 2, 3, 4 и 6 ОВОСа. Также в главе 12 указывается, что мера по предоставлению других промысловых участков населению при изъятии используемых неприемлема для коренных народов, так как их промысловые участки являются «исконной средой обитания», их угодьями, с которыми связано традиционное мировоззрение, комплекс представлений о родовой связи с этими местами, о священности этих мест. Тем не менее в документации вопрос о решении проблемы изъятия или негативного воздействия на промысловые участки коренного населения более не рассматривается. Этот вопрос не был достаточно изучен.

Существуют ссылки на более подробное рассмотрение этих вопросов в приложениях «С», «D», «E» и в «Плане действий по перемещению», но новой информации по этому вопросу в названных документах нет. В «Плане действий по перемещению» по этому вопросу сказано лишь следующее: «Учитывая низкий уровень развития рыбопромысловой деятельности в прибрежных районах северо-восточной части о. Сахалин, потенциальное воздействие на рыболовство — прямое негативное влияние, утрата орудий лова и создание зон безопасности — скорее всего, будет минимальным» (с. 196). В главе 15 «Суммарное воздействие» и в главе 17 «Управление и мониторинг социально-экономических воздействий», на которые дается ссылка, новой информации по воздействию проекта на коренное и местное население нет, описана только структура воздействия и управления проектом.

В «Плане содействия», так же как в главе 13 ОВСС 2003 г. «Объекты культурного наследия» и в «Плане действий в отношении объектов культурного наследия», уделено недостаточное внимание этнографическим объектам культурного наследия, расположенным на местности, таким как священные места и урочища, традиционные захоронения. Ни в том, ни в другом документе нет их описания, нет методики их фиксации и сохранения. Между тем такие методики существуют в зарубежной и российской литературе. В частности, в России в 2001–2002 гг. был осуществлен проект Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ), Программы сохранения

арктической флоры и фауны (CAFF) и Секретариата коренных народов (IPS) на двух модельных территориях в Ямало-Ненецком автономном округе (ЯНАО) и в Корякском автономном округе (КАО) по проблеме «Значение охраны священных мест коренных народов Арктики: исследование на Севере России». Методика выполнения проекта и его результаты опубликованы. Священные места далеко не всегда выявляются в ходе археологических обследований. Одного вопроса в анкете, по которой опрошены 30 семей, для такого исследования мало. Эта работа требует иных методик, которые существуют в этнологии.

Несмотря на большую работу, проведенную по плану консультаций, необходимо отметить недостаточную информированность населения в области прав коренных народов и тех международных стандартов, которыми руководствуется Компания. На семинаре 26–30 мая 2006 г. после «запуска» Плана содействия выяснилось, что работа, связанная с подготовкой Плана содействия, была сложной и непривычной для членов Совета уполномоченных, им не хватало базовой правовой информации для формулирования своих требований и планов развития. Участники семинара, а среди них были все разработчики Плана содействия из числа коренных народов, впервые увидели документы ОП ВВ «Коренные народы», ФЗ «Об экологической экспертизе» и «Положение об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации». Компании следовало предоставить представителям КМНС эти документы ранее и провести семинар по их толкованию. Эти документы — основные инструменты, с помощью которых разработчики должны были строить свою работу. Правовая осведомленность коренных народов в этих вопросах важна для бесконфликтной работы компании и, на наш взгляд, является частью процесса консультаций.

Недостаток информации по традиционному жизнеобеспечению коренных народов, а также недостаточный анализ традиционных форм самоуправления и хозяйственной самоорганизации КМНС Сахалина в документации Проекта оказывают влияние на его реализацию. Благодаря приглашению Компании присутствовать на заседании Комитета по традиционному природопользованию и обсуждениям проектной работы в Ногликах, мы смогли убедиться в этом. Большинство КМНС рассматривает свои проекты по традиционному природопользованию как социальные, семейные, направленные на выживание, но их юридическое оформление вызывает затруднение. А «завышенные» или «непонятные», по мнению КМНС, критерии по отбору заявок, свидетельствуют о недостаточной обоюдной информированности.

КМНС не были проинформированы в достаточной степени о том, какие заявки они могут подавать. Компания не располагала информацией о реальном положении дел и готовности КМНС составлять бизнес-планы, а также о возможных юридических проблемах, возникающих при реализациях проектных заявок. Остается не урегулированным вопрос о том, в ка-

кой форме будут финансироваться эти проекты. Компания могла бы шире использовать опыт АКМНС и ДВ в этом вопросе.

Таким образом, дополнительная документация к проекту «Сахалин-2» не выполнила в полной мере задачу комплексной оценки воздействия Проекта на традиционное природопользование и образ жизни коренных малочисленных народов, находящихся в зоне воздействия Проекта. Прогноза воздействия Проекта на социальную сферу и жизнеобеспечение коренного населения, основанного на соответствующих исследованиях, в документации Проекта нет.

План содействия является возможным механизмом смягчения потенциального негативного воздействия и обеспечения участия коренных народов Сахалина в получении некоторых выгод от Проекта. К сожалению, в настоящее время осуществление этих задач на основании результатов конкурсов бизнес-планов развития традиционных видов деятельности существенно затруднено.

К положительным достижениям Плана содействия можно отнести внедрение в российскую практику мирового опыта по созданию структур для участия коренных народов в реализации проектов. К таким новым для России структурам относятся создание Наблюдательного совета и системы региональных наблюдателей за выполнением Плана, а также организация или планы создания в структуре Компании системы специалистов, которые будут работать с коренными народами, и намерений подготовки таких специалистов из числа КМНС.

Совместная с коренными народами Сахалина разработка Плана содействия активизировала общины коренных народов. На семинаре в мае 2005 г. участниками семинара было решено, что сами коренные народы с помощью специалистов должны провести похозяйственное анкетирование, связанное с традиционным природопользованием, расположением традиционных угодий, священных мест, собрать родословные и данные о расселении родов. В такую работу могут быть вовлечены десятки представителей КМНС. Эта необходимая и интересная работа может стать одним из проектов коренных народов на ближайший год. Но оплачиваться она должна не из Плана содействия, а из других источников Компании, так как ее результаты помогут закрыть пробелы документации Проекта в социологической оценке.

Не прослеживается преемственность между документами по оценке воздействия на социальную сферу и Планом содействия развитию. В Плане развития необходимо выделить долговременные стратегические цели и краткосрочные проекты, включающие материальную помощь коренным народам Севера. Эти направления могут быть разделены по времени и объемам финансирования. На первые годы должно быть выделено гораздо большее финансирование.

В оценке научного уровня документации отметим, что авторы документации выбрали для социальных и этнокультурных исследований воздей-

ствия Проекта на КМНС довольно полную систему анкет социологического характера, а также систему интервью, главным образом с политиками-администраторами и общественными активистами. Была использована система публичных слушаний для сбора информации, а также официальная статистика и экспертные оценки. Инструментарий опубликован в документации, но этот инструментарий был использован недостаточно квалифицированно применительно к малому сообществу, где нужно осуществлять сплошной опрос, а не выборку и не минимальный опрос нескольких десятков лиц. Предыдущие научные исследования по нивхам были использованы недостаточно. Новых полевых исследований по наблюдению за конкретными группами и семьями в период рыбной путины, летнего собирания дикоросов или осенней охоты не было сделано, хотя для этого было бы достаточно привлечения 3–5 исследователей на период от 1 до 3 месяцев.

Нет должного анализа полученных материалов и нет изложения результатов самих исследований в виде агрегированных данных или в виде конкретных историй. Данные по рыболовству, оленеводству и собирательству фактически отсутствуют. Нет данных о диете аборигенов и семейном бюджете. Сведения об алкоголизме и о социальных проблемах (заболеваемость, состояние жилья, занятость и прочее) скудные, нет их динамики. Сведения по городским жителям-аборигенам и их проблемам являются примерными или же отсутствуют вообще. Нет информации о взаимородственных связях и трудовом сотрудничестве, о реципрокальном обмене и его формах и объемах, который имеет место среди аборигенного населения в большей степени, чем среди основного населения. Нет сведений о языковой ситуации и образовании среди аборигенов, об их устремлениях и планах в области сохранения или восстановления родного языка, а также об их отношении к сохранению и развитию двуязычия. Нет сведений о знании русского и родного языков по возрастным категориям и по группам населения. Нет сведений о представительстве КМНС во власти, в бизнесе, среди студенчества и интеллигенции. Нет данных об аборигенных СМИ или о возможностях использования региональных СМИ для аборигенов (радио- и телепрограммы, газетные и журнальные публикации).

В документации нет различия между мнениями аборигенов и научной оценкой ситуации, которые не всегда совпадают. В итоге имеет место излишняя доверчивость степени осведомленности и способности принимать и осуществлять наиболее эффективные решения по части развития и сохранения традиционной культуры. Есть элементы как заниженных, так и завышенных запросов, которые должны оцениваться экспертами и корректироваться представителями компании. Из документации не ясны механизмы сотрудничества с властями районов и области по части сложения или разделения усилий и средств, направляемых на нужды и запросы КМНС.

Концептуальная оценка общей ситуации среди аборигенного населения скорее склоняется к видению проблем в контексте бедной страны и общего социального кризиса. Реально более высокий уровень жизни и более вы-

сокие потребности должны были бы привести к рекомендациям по части компенсаций и содействия развитию на уровне, который более применяется в опыте северных стран, а не стран Азии или Латинской Америки.

Предложения по улучшению Плана содействия развитию КМНС

Предлагаются программы и проекты, важные для развития КМНС:

1. Создание правового центра с целью работы с гражданами из числа КМНС и их организациями для регистрации общин, родовых хозяйств, оформления прав на охотничьи и рыболовные участки.
2. Создание центра обучения КМНС для развития бизнеса на основе традиционных форм хозяйствования.
3. Учреждение фонда для последующего перехода коренных народов к участию в распределении прибыли.
4. Подготовка документации для образования территорий традиционного природопользования и иных форм определения прав коренных народов на землю и иные природные ресурсы.
5. Разработка учебных программ с целью подготовки участников из числа КМНС для проведения анкетирования и интервьюирования по спектру социально-экономических изменений, связанных с выполнением проекта «Сахалин-2».
6. Организация курсов подготовки специалистов по заказам нефтяной компании для реализации программ занятости и для работы в деревнях и на стойбищах: социальных работников, воспитателей и обслуживающего персонала для дошкольных учреждений и средних учебных заведений, водителей, обходчиков труб, среднего технического персонала для работы на месторождениях.
7. Создание Сети экологического мониторинга из представителей КМНС по примеру Ямало-Ненецкого автономного округа и некоторых зарубежных стран.

Предложения по проведению дополнительных исследований

1. Проведение научных исследований по оценке воздействия проекта должно учитывать разнообразие стратегий коренных народов в современном мире на основе сочетания традиционных систем хозяйства и рыночной экономики. Не следует разделять различные виды хозяйственной деятельности: охоту, рыболовство, оленеводство, собирательство. Устойчивость традиционных хозяйств строится на сочетании различных видов деятельности. Кроме того, на Сахалине рыболовство составляет основу жизнеобеспечения практически всех аборигенов, основу для развития их хозяйств и перехода к рыночным отношениям.

2. Анализ возможностей применения опыта компаний по выработке эффективных механизмов снижения негативного воздействия в других регионах России (Западная Сибирь) и в других странах (Норвегия, Канада, США и т. д.).

3. Провести сплошной опрос населения, а не выборку и не минимальный опрос нескольких десятков лиц, расширить источниковую базу и проанализировать полученные материалы.

4. Необходимо прогнозирование проблем, которые могут возникнуть в ходе реализации проекта:

- а) взаимодействие со строителями по части повседневных контактов, негативные социальные и культурные влияния (этот вопрос возник только в ходе реализации проекта и должен быть включен в повестку);
- б) гармонизация или обострение внутриаборигенных противоречий и соперничества под воздействием проекта и плана содействия;
- в) позитивная или негативная динамика отношения доминирующего населения к аборигенному населению и динамика отношения к нему властей;
- г) оценка риска радикализации аборигенного населения и роста его политической самоорганизации под воздействием проекта;
- д) оценка возможностей инкорпорации представителей аборигенов не только в менеджмент компании, но и в производственную сферу.
- е) возможность массовых недовольств и демонстраций, в том числе под воздействием российских политических сил, бизнес-конкурентов и международных аборигенных организаций.

5. Необходимо провести этнологический мониторинг с целью получения ответов на вопросы, жизненно важные для этой категории населения, находящегося в зоне влияния проекта:

- а) Какую долю всех доходов коренного населения составляет продукция от традиционных видов природопользования?
- б) Какая доля продукции традиционных видов природопользования идет на личное потребление?
- в) Как распределяется коренное и местное население по долям доходов коренного населения от продукции традиционных видов природопользования и доли продукции традиционных видов природопользования, используемых на личное потребление?
- г) Какого рода негативные воздействия проекта население испытывает в настоящее время:
 - социально-культурное и психологическое воздействие коллективов строителей на коренное и местное население;
 - воздействие, связанное с изменением условий достижения промысловых участков, памятных родовых мест и святилищ;
 - воздействие на состояние промысловых участков и их продуктивность, кроме оленеводства и рыболовства;
 - как представляют КМНС способы предупреждения, смягчения негативных последствий реализации проекта и компенсации ущерба.

Поскольку Глава администрации Сахалинской области принял решение о проведении этнологической экспертизы и дополнительные исследования по проекту будут дублировать экспертизу, то целесообразно объединить

усилия в области исследования оценки воздействия проекта «Сахалин-2» на среду обитания, традиционное природопользование и жизнеобеспечение коренных народов в зоне влияния проекта.

17 января 2007 г.

В. А. Тишков, директор Института этнологии и антропологии РАН, член Общественной палаты Российской Федерации (руководитель группы)

О. А. Мурашко, эксперт Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

Н. И. Новикова, ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН

Послесловие

В приложении публикуется текст обзора документации по проекту «Сахалин-2», касающейся коренных малочисленных народов Севера острова Сахалин. Когда мы обратились в компанию «Сахалин Энерджи», чтобы согласовать детали, они попросили дать небольшое введение к этому документу. Мы выполняем их просьбу, хотя и не считаем, что это может существенно повлиять на впечатление о деятельности компании и результатах экспертного обзора. Публикуемый документ был составлен на основании анализа документации и поездки авторов в декабре 2006 г. на Сахалин (г. Южно-Сахалинск и п. Ноглики) и встреч с работниками компании, органов власти и представителями коренных малочисленных народов Севера Сахалина.

В марте 2008 г. компанией было подготовлено следующее заключение о современной ситуации:

В мае 2006 г. компания «Сахалин Энерджи» (оператор проекта «Сахалин-2» — одного из крупнейших в мире комплексных нефтегазовых проектов), администрация Сахалинской области и региональный Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера подписали соглашение о начале реализации комплексного «Плана содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина». На настоящий момент это единственное соглашение такого рода в Сахалинской области.

Первый пятилетний «План содействия» предусматривает финансирование программ содействия развитию коренных малочисленных народов Севера Сахалина в размере 300 тыс. долл. США ежегодно в течение 5 лет (2006–2010 гг.). «Сахалин Энерджи» официально взяла на себя обязательства, что данный пятилетний план является первым из серии аналогичных планов, рассчитанных на весь срок Проекта «Сахалин-2».

Проведение «Обзора документации по проекту «Сахалин-2», касающейся коренных малочисленных народов Севера острова Сахалин» явилось одной из инициатив, согласованной между «Сахалин Энерджи» и коренными народами в рамках «Плана содействия». Данный анализ был проведен в конце 2006-го – начале 2007 г. и отражает ситуацию на тот период.

По состоянию на 01.03.2008 г. за 21 месяц с начала реализации программы «Сахалин Энерджи» профинансировала 93 проекта, одобренных органами управления «Плана содействия» на общую сумму 13.5 млн. рублей (около 560 тыс. долларов США).

Наблюдательный Совет «Плана содействия» на последнем заседании в декабре 2007 г. выразил удовлетворение ходом его реализации.

В 2007 г. в рамках «Плана содействия» было достигнуто соглашение о приглашении Е. Криксунова, члена-корреспондента РАН, профессора кафедры ихтиологии МГУ им. М. В. Ломоносова, для проведения экспертизы по теме «Мониторинг состояния морской среды и оценка влияния морских объектов Проекта «Сахалин-2» на экологическую ситуацию и состояние ценных промысловых видов рыб в районах Северо-Восточного шельфа Сахалина». В отчете, представленном Региональному Совету КМНС и компании, указывается, что Проект «Сахалин-2» не оказывает негативного воздействия на состояние морской среды и ценных промысловых видов рыб.

В соответствии с обязательствами каждые 6 месяцев реализации «Плана содействия» должен проводиться его внешний независимый мониторинг. На настоящий момент проведены три раунда мониторинга, которые дают позитивную оценку ходу реализации «Плана содействия». Полные версии мониторинговых отчетов на русском и английском языках находятся в открытом доступе на сайте «Сахалин Энерджи»¹.

В июле 2007 г. Международная финансовая корпорация (подразделение Всемирного Банка по работе с частным сектором) дала позитивную оценку сахалинскому «Плану содействия»².

¹ См. http://www.sakhalinenergy.ru/ru/default.asp?p=indigenous_people

² См. [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StakeholderEngagement_Full/\\$FILE/IFC_StakeholderEngagement.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_StakeholderEngagement_Full/$FILE/IFC_StakeholderEngagement.pdf) С. 53–55

Общественная экологическая экспертиза. Успехи и проблемы в Бурятии

Байкальский центр общественной экологической экспертизы (БЦОЭЭ) в составе общественной экологической организации ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу» (БРО по Байкалу) с 1998 г. занимается поддержкой общественных инициатив по контролю экологически опасной хозяйственной деятельности в Байкальском регионе.

По запросам жителей региона БЦОЭЭ организует общественные обсуждения проектов в форме общественных слушаний, круглых столов, общественных экологических экспертиз, общественного экологического контроля действующих опасных объектов.

Общественные экологические экспертизы выполнены по проектам добычи урана на месторождении «Хиагда» (2002 г., 2006 г.) и добычи свинцовых руд на месторождении «Мыкерт», осуществляется общественный экологический контроль (ОЭК) на месторождении «Талакан» в Бурятии.

Общественная экологическая экспертиза по добыче урана на Хиагдинском месторождении в Бурятии

С 2000 г. БЦОЭЭ ведет общественный экологический контроль начавшихся опытных работ по добыче урана на Хиагдинском месторождении в Бурятии. Работы ведет ОАО «Хиагда» в составе ОАО «ТВЭЛ», корпорации «Росатом».

В 2000 г. БЦОЭЭ начал работу по письму от жителей с. Романовки Баунтовского эвенкийского района Республики Бурятия, которые были напуганы тем, что вблизи их села началась добыча урана. Село расположено на двух берегах р. Витим. Паромом стали перевозить не только огромные бензовозы, но и огромные кислотовозы с серной кислотой для подземного выщелачивания урана. Вместе с машинами на пароме ехали люди на работу, дети — в школу. Недалеко от села кислотовоз перевернулся (водитель уснул), и кислота вылилась на обочину.

БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу», ОО «Экологическая комиссия с. Романовка» и МСУ с. Романовка провели первые общественные слушания (ОС) в мае 2000 г. Участвовало около 150 человек из 1000 взрослого населения. Люди высказали все свои многочисленные претензии к компании. На вторых ОС в г. Улан-Удэ в июне 2000 г. оценку безопасности работ давали уже специалисты — ученые институтов г. Улан-Удэ и Читы. Удалось договориться с компанией ОАО «Хиагда» о решении возникающих проблем в форме «Общественного договора».

В 2002 г. БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу» выполнил ОЭЭ проекта «Обоснование инвестиций в строительство предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачива-

ния» с рекомендацией отправить проект на доработку. Государственная экологическая экспертиза (в Москве) также пришла к выводу, что проект на промышленную добычу должен быть доработан и разрешила продолжить только опытные работы. (Прил. 1.)

Новый проект «ТЭО строительства предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания» был объявлен для общественного обсуждения в 2005 г. ОС проводила ОАО «Хиагда» в с. Романовка.

На ОС (16 июля 2005 г.) был представлен неполный проект. Отсутствовали сведения по фоновому состоянию на проектируемых участках, сведения об утвержденных запасах в Государственной комиссии по запасам Российской Федерации.

Математические модели технологии выщелачивания и распространения урана в подземных водах основывались на теоретических данных и опыте в Германии, и это притом, что компания ведет свои опытные работы с 1999 г.

По данным представленной сметы выходило, что нет экономической эффективности проекта, не говоря уже об общественной эффективности, в которой должны быть учтены затраты на экологическую безопасность.

Не учитывались напряженные социальные последствия для местного населения (район эвенкийский с традиционным природопользованием), в том числе и опасности резко возросших грузоперевозок через р. Витим в отсутствие моста. Много других серьезных замечаний высказали специалисты БЦОЭЭ и ученые г. Улан-Удэ.

Далее ОАО «Хиагда», ссылаясь на разные причины, не предоставляла проект на ОЭЭ, не отвечала на запросы или сообщала, что проект еще не готов. Были посланы запросы в апреле, и мае 2006 г. в ОАО «Хиагда» и вице-президенту ОАО «ТВЭЛ» Проскуракову Л. Д. Окончательный вариант проекта не видели в Ростехнадзоре и Росприроднадзоре по РБ и в Министерстве природопользования и ООС РБ. Роспотребнадзор по РБ не дал согласования по вахтовому поселку и рабочей зоне, считая условия не безопасными. Но компания получила такое согласование где-то в Москве.

Из ОАО «ТВЭЛ» ответ получили в июне 2006 г. с разрешением выдать проект на ОЭЭ. А когда проект удалось получить, времени на проведение ОЭЭ уже не было, и на Государственную экологическую экспертизу в Ростехнадзор мы передали «Аргументированные замечания и предложения» (Прил. 2), которые наши эксперты высказали на Общественных слушаниях в 2005 г.

Результаты мониторинга состояния подземных и поверхностных вод, который проводит БЦОЭЭ на участке «Хиагда» с 1999 по 2007 г., однозначно свидетельствовали о том, что нарастает загрязнение подземных и поверхностных вод от полигона выщелачивания. Концентрации урана пока не превышают ПДК, но опасна тенденция их роста. Если это происходит на одной залежи, то при добыче на всех (их семь), опасность будет реальной.

В состав «Аргументированных замечаний и предложений» вошли следующие заключения экспертов:

- 1) Заключение Аносовой Г. Б., геохимика-эколога, директора БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу», Игнатовича В. И., к. г-м. н., руководителя темы ГФУП «Бурятгеоцентр» по экологической оценке проекта «ТЭО строительства предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания».
- 2) Заключение Желаевой С. Э., к.э.н., преподавателя Восточно-Сибирского государственного технологического университета (ВСГТУ), кафедры «Экономическая теория и мировая экономика», по экологической оценке проекта «ТЭО строительства предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания»

Государственная экологическая экспертиза Ростехнадзора в 2006 г. снова предложила ОАО «Хиагда» продолжить доработку проекта на промышленную добычу и учесть все замечания и предложения, в том числе и от БЦОЭЭ (Прил. 3).

Общественная экологическая экспертиза по месторождению «Мыкерт»

Вторую ОЭЭ БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу» выполнил в 2004 г. также по заявлению жителей трех поселений: Хурамша, Кокорино и Гильбири Иволгинского района Бурятии.

В верховье р. Гильбири вблизи г. Улан-Удэ было создано водохранилище, водой которого пользовались три села ниже по течению. На склоне водохранилища, в 500 м от уреза воды, было разведано небольшое, но богатое месторождение свинца, серебра и цинка — «Мыкерт». Компания «Авалон» решила взять эту руду и, получив разрешение на доразведку, без положительного заключения экологической экспертизы проекта начала разрабатывать карьер.

Местные жители, которые использовали воду водохранилища, встревожились, объединились и начали действовать. Они обратились в администрации поселений, района и к нам в БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу». При посещении объекта специалистами от БЦОЭЭ выяснилось, что карьер уже выкопан, свинцовые руды уже вскрыты, а стоки с него идут прямо в водохранилище.

В воде свинец токсичен для рыбы, для человека: действует на пищеварительную, кровеносную и нервную системы; может привести к деформации позвоночника, почечной дисфункции и гиперактивности, как у водных организмов, так и у людей. Общими усилиями населения и БЦОЭЭ была проведена общественная экологическая экспертиза проекта, которая дала отрицательное заключение. Этот вывод подтвердила и государственная экологическая экспертиза. Проект был закрыт, жители трех поселений продолжают выращивать ранние овощи и кормят горожан. Серьезного загрязнения реки не произошло, но карьер так и не засыпали (Прил. 4).

Общественный экологический контроль месторождения урана «Талакан»

В 2006 г. материалы общественного экологического контроля, переданные в агентство «Бурятнедра», помогли снять с аукциона месторождение урана «Талакан».

Это месторождение расположено на окраине села Романовка. От разведки там остались две не засыпанные канавы с высокой радиоактивностью (1800 – 2400 мкР/час). Остальная площадь месторождения с поверхности опасности не представляла. Под предлогом того, что канавы опасны, ОАО «Приаргунский ГОК» просил лицензию на отработку месторождения и даже провел там работы, не сообщив об этом администрации села. Опасным был любой способ добычи урана, так как месторождение – близповерхностное, находилось на узком мысе между рекой Витим и рекой Холой, в 2 км от села с населением 1700 человек.

Результаты общественного экологического контроля, который провели БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу», ОО «Экологическая комиссия с. Романовки», МСУ были переданы в Агентство «Бурятнедра» по РБ. После нашего обращения Агентство «Бурятнедра» исключило из «Перечня участков недр для аукционов» этот объект, но, может быть, только пока, и желающие взять этот уран, который лежит почти на поверхности и рядом с автодорогой Улан-Удэ — Чита, еще появятся.

Общественники вместе с администрацией села привезли два самосвала чистого песка, набранного вдали от месторождения, и засыпали две опасные канавы. Радиоактивность над ними снизилась до безопасного уровня. Жители села и общественники взяли на себя контроль над объектом.

Аносова Г. Б. — геохимик-эколог, директор БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу»

Документы:

1. Заключение экспертной комиссии по проекту «Обоснование инвестиций в строительство предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания (2002 г.)
2. Аргументированные замечания и предложения по проекту «Технико-экономическое обоснование строительства предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания (2006 г.)
3. Ответ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору об учете аргументированных замечаний и предложений по проекту ОАО «Хиагда».
4. Заключение экспертной комиссии по «Проекту на проведение поисковых и оценочных работ на участке “Мыкерт” в 2004–2006 гг. с технологическим опробованием серебросодержащих руд» (2004 г.).

Байкальский центр общественной экологической экспертизы
при ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу»

Общественная экологическая экспертиза

**Заключение экспертной комиссии по проекту
«Обоснование инвестиций в строительство предприятия
по отработке Хиагдинского месторождения урана
способом подземного выщелачивания»**

г. Улан-Удэ, Республика Бурятия 25 мая 2002 г.

Экспертная комиссия сформирована Байкальским центром общественной экологической экспертизы (БЦОЭЭ) при ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу» (БРО по Байкалу) с участием ОО «Фонд Байкала».

Читинское отделение в составе: председателя Викулова В. Е., д.г.н., профессора БГУ, академика, заслуженного эколога Российской Федерации, заслуженного деятеля науки Республики Бурятия (далее — РБ) (общие вопросы, сводное заключение); ответственного секретаря Аносовой Г. Б., ведущего геохимика-эколога ГФУП «Бурятгеоцентр» КПр РБ, директора «БЦОЭЭ» (общие вопросы, сводное заключение, оценка участие общественности).

Члены комиссии:

1. Тайсаев Т. Т., д.г.н., профессор БГУ, член-корреспондент РАЕН (оценка воздействия (ОВ) на природные ландшафты, поверхностные воды).

2. Робинсон Пол, заместитель директора по науке Юго-Западного центра исследований и информации, Нью Мексико, США. Приглашен для участия в общественном контроле БЦОЭЭ с письменного разрешения ОАО «ТВЭЛ», письмо от 29.08.2000 г. № 22-16/58., подписано вице-президентом Л. Д. Проскуряковым (оценка экономических, технологических факторов, влияющих на экологическую безопасность).

3. Замана Л. В., к.г.-м.н., заместитель директора по науке Читинского института природных ресурсов (ЧИПР). СО РАН, ОО «Фонд Байкала», г. Чита (ОВ технологии ПВ на подземные и поверхностные воды).

4. Глазырина И. П., к.ф.-м.н., директор Забайкальского Центра эколого-экономических исследований и программ, зав. сектором эколого-экономического моделирования ЧИПР СО РАН, ОО «Фонд Байкала» г. Чита.

5. Гунин В. И., с.н.с. Геологического института СО РАН, г. Улан-Удэ (прогнозная оценка воздействия на подземные воды методом математического моделирования процессов в пористых средах).

6. Игнатович В. И., к.г.-м.н., доцент Бурятского государственного университета (БГУ), руководитель темы ГФУП «Бурятгеоцентр» (оценка геологических, экономических факторов, влияющих на экологическую безопасность).

7. Хайдурова Н. С., юрист ТОО ЦЮС «ЮРАНА», член коллегии адвокатов РБ (оценка правовых и процедурных вопросов).

Комиссия рассмотрела проектные материалы АО «Хиагда» «Обоснование инвестиций в строительство предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания», разработанного Федеральным государственным унитарным предприятием «Всероссийский проектно-исследовательский и научно-исследовательский институт промышленной технологии (ГУП ВНИИХТ) Министерства Российской Федерации по атомной энергии. № А-61-01 Заказ 2384. 2002 г.

1. Рассмотренные материалы: 8 томов не секретных проектных материалов.

№ 1. Исходные данные с приложениями.

№ 3. Производство серной кислоты (Пояснительная записка).

№ 4. Генеральный план и транспорт. Электро-, тепло-водоснабжение и канализация. Связь и сигнализация. Автогаражное, ремонтное и складское хозяйство. Промышленное и жилищно-гражданское строительство.

№ 5. Управление предприятием. Численность работающих. Кадры и социальное развитие.

№ 6. Соображения по организации строительства.

№ 7. Декларация безопасности предприятия.

№ 8. Оценка воздействия на окружающую среду.

№ 9. Сводный сметный расчет стоимости строительства.

Проектный том № 2 «Сырьевая база. Технология добычи и переработки растворов. Автоматизация технологических процессов. Пояснительная записка и чертежи».

Проектный том № 10 «Эффективность инвестиций» — не предоставлен из-за того, что содержащиеся в нем сведения отнесены авторами к секретным.

Таким образом, комиссия рассмотрела только несекретные материалы, которые предоставило АО «Хиагда».

Проектный том № 11 «Предпроектные проработки строительства мостового перехода через р. Витим. Основные положения. Экономика. Чертежи. Этот том не предоставлен из-за его неготовности (по словам заказчика).

2. Краткое содержание представленных материалов (Аносова Г. Б., Замана Л. В.)

2.1. Хиагдинское рудное поле, где планируется производство урана, расположено в Баунтовском эвенкийском районе Бурятии на Витимском плоскогорье, вне водосбора озера Байкал.

Планируемое урановое производство базируется на отработке руд Хиагдинского месторождения методом подземного выщелачивания (ПВ). По уровню себестоимости добычи урана такие производства входят в категорию низкой стоимости. Основная задача Обоснования инвестиций (ОИ) — дать максимально полную оценку издержек производства, включая затраты на охрану окружающей среды и компенсацию ущербов и потерь, для определения возможности инвестиций в производство. Принятая в ОИ цена за 1 кг урана (30 долларов США) для определения рентабель-

ности (доходности) производства выше нынешнего уровня мировых цен (18–20 долларов за 1 кг урана), хотя и не выходит за пределы категории низкой стоимости.

Следует ожидать, что издержки на единицу продукции на рассматриваемом месторождении будут выше обычных из-за более суровых климатических условий района в сравнении с другими территориями добычи урана. Последний фактор в представленных материалах отмечен. Надежды возлагаются на удешевление производства по причине владения более прогрессивными технологиями. Нельзя при этом не учитывать ожиданий изменения мировых цен на уран в связи с существующим и прогнозным дефицитом его добычи в сравнении с потребностями атомной энергетики, а также того, что у атомной отрасли могут быть стратегические интересы, имеющие закрытый характер.

2.2. Месторождения расположены на плоскогорье, покрытом типичной таежной растительностью на склонах и с болотами в долинах. Главная река — Витим с притоками. Особо охраняемых территорий в зоне месторождений нет. Антропогенное воздействие незначительно. Регион богат рыбой, зверем, дичью. Площадь месторождения — излюбленное место нагула, отела диких копытных, есть глухариные, тетеревиные тока, вблизи отмечено гнездо беркута, занесенного в красную книгу МСОП и филина (Красная книга Бурятии).

Район не освоенный, малонаселенный. Ближайшие населенные пункты: Эндоидин (32 км), Апхарок (36 км), Романовка (50 км, 1500 жителей), Байка (70 км). Связь по автодороге Улан-Удэ — Багдарин.

Хиагдинское месторождение обрабатывается первым из восьми месторождений Хиагдинского рудного поля, в состав которого входят месторождения: Намару, Дыбран, Колочикан, Кореткондинское, Неточное, Вершинное, Тетрахское.

Месторождение объединяет рудные залежи в девяти неогеновых палеодолинах. Наиболее богатые рудные концентрации связаны с песчаными отложениями, обогащенными тонкодисперсной органикой и сульфидами железа.

Протяженность рудных залежей варьирует от сотен метров до нескольких км, ширина от 25 до 250 м, мощность от 1,1 до 29,4 м. Среднее содержание урана колеблется от 0,028 до 0,147 %, средняя продуктивность от 3,2 до 24,1 кг/м² (залежь IV). Наиболее крупная залежь V, на долю которой приходится более 20 % запасов месторождения, она имеет протяженность 4100 м при ширине от 50 до 200 м, средняя мощность 10 м, содержание 0,06 % и продуктивность 12,7 кг/м². Глубина залегания рудных залежей увеличивается от верховьев палеодолин к устьям от 67 до 187 м.

Подземные воды сосредоточены в пластовых внутриформационных колах выветривания, в зонах трещиноватости и тектонических нарушений. Горизонт напорный, напор составляет от первых метров до 300 м. Продуктивный водоносный горизонт заключен между двумя водоупорами: по-

дошвой базальтов и кристаллическим фундаментом. Разгрузка подземных вод на поверхность отсутствует. Характерно отсутствие связи с водами в базальтах.

Воды продуктивного горизонта гидрокарбонатно-кальциево-магние-вые, пресные (0,5–0,8 г/л), жесткость 9–14 мг-экв/л, иногда до 60 мг-экв/л. Содержание железа 2,5–250 мг/л, урана — $p \times 10^{-6}$.

Строение месторождения осложняется наличием разрывных структур, по которым поступают углекислые воды. По региональным разломам типа Кореткондинского происходит фильтрация холодных углекислых вод, которые встречены в рыхлых отложениях III, IV, V залежей месторождения.

Экологическое состояние природных сред на участке добычи следующее.

Содержание радиоактивных элементов в почвах незначительное, не превышающее ПДК (уран — 1,7 мг/кг, торий — 5,8 мг/кг, цезий 137 — 56,4 Бк/кг). В донных отложениях есть повышение суммарной эффективной активности до уровня 1,5–2,0 ПДК на протяжении до 1 км. В поверхностных водах есть повышение концентрации урана (2–5 фонов), прослеживающееся на расстоянии 1–3 км, но не превышающее ПДК.

В растительности аномалий не зафиксировано. В атмосферный воздух выбрасывают загрязняющие вещества 12 источников на участке работ. Предусмотрены меры по уменьшению выбросов.

Транспортировка грузов, в том числе и опасных, проектируется по автодороге от ст. Чита до участка работ на расстояние 216 км. Через р. Витим грузы (в том числе и опасные: серная кислота, ГСМ, концентрат урана) переправляются на пароме в с. Романовка. Вывоз готовой продукции — также автомашинами до станции Чита и далее по железной дороге до ЧМЗ в г. Глазов. Вывоз будет осуществляться с использованием транспортного упаковочного комплекта ТУК-44/3, КамАЗами и далее вагонами модели 11-217. Для перевозки кислоты применяются кислотовозы КП-6,5 на базе КрАз-255-Б1.

2.3. Воздействие на окружающую среду будут оказывать добывающий и перерабатывающий комплексы, вспомогательные производства, инженерные сети, сооружения по очистке и захоронению стоков и отходов. Для размещения персонала строится собственный вахтовый поселок.

Для выщелачивания урана из рудных пластов используется серная кислота. Первые два года работы предприятия кислота завозится, в последующем готовится на месте из элементарной серы, для чего на предприятии сооружается серноокислотный цех. При запуске на полную мощность годовой объем потребления серы составит 21 040 т. Извлечение урана из продуктивных растворов производится на сорбционных установках, в процессе извлечения используется аммиачная вода. Годовая потребность в ней при полном развороте производства 4444 т, она завозится автоцистернами. При переработке продуктивных растворов, судя по приведенному перечню атмосферных выбросов, используется также азотная кислота (на регенерацию сорбента). *Потребность в ней не указана, в составе завозимых грузов азотная кислота не отмечена.*

Урановый концентрат получают химическим и электрохимическим выделением из товарного десорбата — сгущенных на сорбционных установках продуктивных растворов.

Подача выщелачивающих растворов к рудным пластам производится через закачные скважины, извлечение продуктивных растворов — через откачные. Соотношение скважин 2 : 1, принята единая для всего месторождения сеть 50 × 25–20 м. Глубины скважин в среднем около 210 м. **Тип двигателя буровых установок (от него зависят выбросы в атмосферу и загрязнение почвенно-растительного слоя) в томе ОВОС не указан.** Подача серноокислотных растворов в рудные интервалы производится свободным наливом, откачка осуществляется погружными электронасосами.

Отработка рудных пластов ведется отдельными блоками, в начальный период (в течение нескольких месяцев) производится закисление пласта более концентрированными растворами, затем уран выщелачивается менее концентрированными растворами, выщелачивание по каждому блоку длится несколько лет. Объемы выщелачивающих и продуктивных растворов сбалансированы. Для более эффективного закисления по результатам отработки опытного участка рекомендовано применение окислителя. **Тип его и количество не указано, в транспортировке грузов доставка окислителя не предусмотрена.**

Основное (прямое) воздействие планируемого производства по добыче урана на окружающую, в том числе геологическую, среду по степени опасности будет состоять в следующем:

- вырубка леса, снятие растительности и почвенного покрова под сооружения добычного, перерабатывающего и вспомогательного производств, по очистке и захоронению стоков и отходов и др.;
- загрязнение растительного и почвенного покровов, поверхностных вод химреагентами, нефтепродуктами, радиоактивными веществами на участках выполнения работ в результате утечек, проливов и атмосферных выбросов производств, автотранспорта и котельных;
- загрязнение подземных вод и изменение их природных геохимических характеристик вследствие закачки в водоносный горизонт серной кислоты, окислителя и других химических веществ, которые используются при сорбции-десорбции растворов и концентрата;
- загрязнение территории производственными и бытовыми отходами;
- отпугивающее влияние на животных шума от работы буровых станков, дизельных установок, котельных, автотранспорта, бульдозерной техники и др.

2.4. Экологические риски, связанные с реализацией проекта по добыче урана.

Основные экологические риски при освоении Хиагдинского уранового месторождения по масштабу и степени значимости сводятся к следующему:

- возможность радиоактивного облучения, кислотных ожогов и отравлений работающего на предприятии персонала;

- неизбежное загрязнение окружающей среды химическими и радиоактивными веществами на полигонах ПВ и переработки промышленных растворов ниже по рельефу при полном соблюдении технологии производства;
- загрязнение территории в результате аварий из-за неблагоприятных природных явлений (ливни и др.), а также сверхнормативных выбросов производства серной кислоты и переработки продуктивных растворов;
- загрязнение подземных вод выше допустимого по действующим нормативам уровня за пределами участка ПВ;
- аварии на производстве, вызванные нештатными ситуациями — нарушением энергоснабжения, непредвиденным разрушением трубопроводов, оборудования, резервуаров хранения химреактивов и др.;
- ***аварийные ситуации при транспортировке опасных грузов, в том числе при переправах через р. Витим, в проекте не рассматриваются, даже притом, что такая авария уже была.***

2.5. Мероприятия по охране окружающей среды.

Для предотвращения попадания в гидрографическую сеть загрязняющих веществ от промышленных площадок и полигонов ПВ намечено строительство обводных дамб и каналов и накопительной емкости для сбора поверхностных стоков. Уменьшение выбросов в атмосферу намечено достигать применением фильтров в системе вентиляции и газоочистки на перерабатывающей установке, установкой гидрозатворов на емкостях с аммиачной водой, оснащением пылеуловителями оборудования и др.

Для складирования загрязненных радиоактивными веществами материалов и отходов производства планируется сооружение полигона захоронения радиоактивных отходов (ПЗРО), который экранируется глинистыми грунтами, что позволяет надеяться на исключение выноса естественных радионуклидов за пределы полигона. Комплекс ПЗРО включает узел дезактивации механизмов, оборудования и автотранспорта.

Для очистки хозяйственно-бытовых стоков предусмотрены очистные сооружения с биологической очисткой, не утилизируемый бытовой мусор и отходы рекомендовано вывозить на свалку, участок для которой согласовывается с местной администрацией. Уменьшение загрязнения подземных вод намечается достигнуть за счет цементирования затрубного пространства и соблюдения баланса объемов закачки и откачки.

Предусмотрен комплекс мер по охране труда. Выполнены расчеты по ущербам и платежам за нарушение природной среды.

Разработана система экологического мониторинга, включающая слежение за загрязнением почв, донных осадков, растительности, поверхностных и подземных вод, систематические замеры гамма-излучения, а также комплекс метеорологических и гидрологических наблюдений, выполнение периодических геохимических съемок, наблюдения за загрязнением воздуха.

Предусмотрена система рекультивации земель на этапах разработки месторождения и в ликвидационный период. Определены экологические условия, требования и стандарты для проекта.

Есть глава об экологическом мониторинге, но **в ней только перечисление того, что должно быть.**

В главе «Закрытие проекта и рекультивация» описаны мероприятия, направленные на восстановление ландшафта, недр, вод и других природных сред.

Есть глава «Социальная оценка проекта и общественное участие», но **в ней только сообщается о выгодах района и Бурятии, и о требованиях закона об участии общественности в обсуждении эколого-опасных проектов. Данных об участии общественности нет.**

3. Замечания и предложения

3.1 Оценка правовых и процедурных вопросов (Хайдурова Н. С.)

Проектная документация была подготовлена осенью 2001 г. **Она не соответствует требованиям действующего законодательства, в связи с тем что были приняты новые законодательные акты.**

Так, например, 25.10.2001 г. был принят ФЗ «Земельный кодекс Российской Федерации», 10 января 2002 г. был принят новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» — головной природоохранительный акт.

В материалах раздела ОВОС не указано, на каких условиях земли, входящие в понятие разработчика прединвестиционного проекта «...эксплуатационная площадь месторождения...» и составляющие 2328,5 тыс. м³ (л. 61 раздела ОВОС, таблица 4.9.2.1, № 1), будут переданы коммерческой структуре ОАО «Хиагда». В соответствии с требованиями нового Земельного кодекса Российской Федерации коммерческим предприятиям земли могут быть переданы только на условиях договора аренды. В прединвестиционном проекте должны быть предусмотрены затраты на арендную плату земли.

Предполагаемое размещение предприятия планируется на землях государственного лесного фонда (л. раздела ОВОС). **Необходимо в прединвестиционном проекте запланировать затраты на проведение процедуры перевода земель в другую категорию в соответствии со ст. 8 Земельного кодекса Российской Федерации.**

Представленные на общественную экологическую экспертизу материалы не соответствуют и требованиям действовавших в период их подготовки нормативных актов.

Так, **прединвестиционный проект не соответствует «Положению об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» (утв. приказом Госкомэкологии от 16 мая 2000 г. № 372), именуемому в дальнейшем Положение об ОВОС, практически по всем пунктам.**

Не соблюдены требования п. 1.5 Положения об ОВОС, где говорится, что: «...В случае выявления... недостатка информации, необходимой для

достижения цели оценки воздействия на окружающую среду, или факторов неопределенности в отношении возможных воздействий заказчик (исполнитель) планирует проведение дополнительных исследований, необходимых для принятия решений, а также определяет (разрабатывает) в материалах оценки воздействия на окружающую среду программу экологического мониторинга и контроля, направленного на устранение данных неопределенностей...».

В прединвестиционной проектной документации (л. раздела ОВОС) говорится, что не изучена в районе «сеть подземных и наземных рек и водоемов». *При этом в документацию не заложены затраты на дополнительное исследование указанного объекта.*

В соответствии с п. 2.4 Положения об ОВОС «...При проведении оценки воздействия на окружающую среду заказчик (исполнитель) **обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности.** Заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также “нулевого варианта” (отказ от деятельности)...». Это требование нормативного акта ни заказчиком, ни исполнителем проекта не выполнено. В представленных документах такие варианты не прописаны.

Заказчик не анализировал альтернативы (более или менее выгодные для местного населения и РБ) добычи урана в этом регионе, не обсуждались более экономичные и экологичные технологии добычи, при строительстве и транспортировке — более экономичные и экологичные варианты, то же — при выборе площадок под строительство, материальное, техническое, ресурсное обеспечение рудника (Положение об ОВОС, п. 1.6, 2.4).

Отсутствие всех этих сведений не позволяет экспертам оценить, насколько безопасным и выгодным для местного населения и РБ будет выбранный вариант добычи урана.

Не выполнено требование п. 2.5 Положения об ОВОС: «...Обеспечение участия общественности в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, являющейся объектом экологической экспертизы, как неотъемлемой части процесса проведения оценки воздействия на окружающую среду (принцип гласности, участия общественных организаций (объединений), учета общественного мнения при проведении экологической экспертизы).

Обеспечение участия общественности, в том числе информирование общественности о намечаемой хозяйственной и иной деятельности и привлечение к процессу проведения оценки воздействия на окружающую среду, осуществляется заказчиком на всех этапах этого процесса, начиная с подготовки технического задания на проведение оценки воздействия на окружающую среду.

Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы по оценке воздействия на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной деятельности, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления в соответствии с российским законодательством...». *Участие общественности только запланировано в документации, которая находится уже на стадии готовности к ГЭЭ.*

Нарушен принцип научной обоснованности, достоверности материалов по оценке воздействия на окружающую среду, заложенный в требованиях п. 2.6. Положения об ОВОС. Так, работая в течение ряда лет в месте расположения Хиагдинского рудного поля, *заказчик не провел исследований, выполненных с учетом взаимосвязи различных экологических, а также социальных и экономических факторов.*

Заказчиком не выполнена обязанность по предоставлению возможности своевременного получения всеми участникам процесса оценки воздействия на окружающую среду полной и достоверной информации и тем самым нарушено требование п. 2.8. Положения об ОВОС.

Заказчиком и исполнителем не соблюдены требования, изложенные в п. 3.1– 4.11 Положения об ОВОС, в полном объеме.

Заказчик (ОАО «Хиагда») и исполнитель в прединвестиционном проекте никак не выражают своего отношения к интересам народа Крайнего Севера — эвенкам, проживающим в Баунтовском эвенкийском районе, где расположено Хиагдинское рудное поле. *В материалах не освещен вопрос принадлежности земель лесного фонда к родовым землям эвенков, а следовательно, умалчивается вопрос о справедливой компенсации их разнообразных ущербов.*

3.2. Оценка качества экологического обоснования проекта.

3.2.1. Оценка полноты и достоверности материалов по разведанности и подсчету запасов на месторождении. Качество и достоверность этих материалов могут привести к негативным экономическим и социальным последствиям для местного населения РБ (Игнатович В. И).

В геологическом обосновании *заказчик не приводит достаточных сведений о степени разведанности месторождения, категории подсчитанных запасов, кондиционности руд (балансовые, забалансовые).*

Особое внимание при экспертизе уделено достоверности принятых исходных геологических материалов, степени разведанности месторождения и стоимости строительства предприятия, определяющих, в конечном счете, экономическую эффективность освоения месторождений рудного поля.

В соответствии с инструктивными документами, действовавшими до 05.07.1999 г., разведка месторождений полезных ископаемых проводилась в две стадии: предварительной и детальной. По результатам предварительной разведки разрабатывался технико-экономический доклад (ТЭД) целесообразности проведения детальной разведки и определялись временные кондиции, по которым подсчитывались балансовые и забалансовые запасы. По материалам детальной разведки составлялось ТЭО кондиций и оце-

нивалась экономическая целесообразность освоения месторождения. ТЭО утверждается Государственной комиссией по запасам. В последних документах стадия предварительной разведки исключена.

Разведанными считаются месторождения, запасы которых по их качеству, технологическим свойствам, гидрогеологическим и горнотехническим условиям разработки изучены с полнотой, достаточной для технико-экономического обоснования и для решения о порядке и условиях их вовлечения в промышленное освоение, а также проектирования строительства на их базе горнодобывающих предприятий.

Рассмотрим фактическое состояние изученности Хиагдинского месторождения и соответствие его изучения инструктивным документам. Представлено оно девятью рудными залежами. Среди 11 месторождений, входящих в состав Хиагдинского рудного поля, это наиболее крупное и наиболее изученное; на нем начаты опытные работы по подземному выщелачиванию урана.

Хиагдинское месторождение разведывалось предварительно в 1983–1992 гг. По состоянию на 01.05.1992 г. подсчитаны запасы урана без разделения на технологические и технологически забалансовые категории: C_1 — 2100 т при среднем содержании в рудах урана 0,107 %, категории C_2 — 13400 т при среднем содержании 0,046 % и прогнозные ресурсы категории P_1 — 1500 т. Запасы подсчитаны по условным показателям временных кондиций, рекомендованных протоколом Межведомственной комиссии (МВК) Минатома России и Роскомнедра от 01.07.93 г. Запасы поставлены на учет концерном «Геолразведка», на который решением Правительства Российской Федерации были возложены функции ведения Государственного баланса запасов урана в недрах и Государственного кадастра урановых месторождений на территории Российской Федерации.

В 2000 г. Росгеолфонд запасы Хиагдинского месторождения категории C_1 и C_2 в количестве 15494 т поставил на учет как забалансовые.

По заключению авторов отчета, все месторождения Хиагдинского рудного поля являются типичными объектами гидрогенного типа и по геолого-технологическим показателям пригодны к отработке скважинным способом. По сложности геологического строения месторождения соответствуют II группе (2 а) по классификации ГКЗ, разведка которых с выявлением запасов промышленных категорий возможна системами буровых скважин.

Обоими вышеупомянутыми протоколами МВК материалы отчета по результатам предварительной разведки рудного поля признаны достаточными для подготовки ТЭДа и решения вопроса детальной разведки с опытом-промышленной эксплуатацией и выдачей лицензии.

— *Запасы подсчитаны по условным временным кондициям, определенным в 1993 г. ТЭДом, составленным по материалам предварительной разведки. Принятые в расчетах технико-экономические показатели не соответствуют современным условиям по цене получаемой продукции, стоимости оборудования, материалов, заработной плате и другим за-*

тратам, определяющим, в конечном счете, наряду с качественными и количественными показателями руд, гидрогеологическими и другими данными рентабельность отработки месторождений рудного поля.

— Опытные работы поставлены на рудной зоне пятой Хиагдинского месторождения с бозатыми рудами (содержание урана выше почти в два раза по сравнению с рудами остальных месторождений). Будут ли представительны результаты этих испытаний для остальных месторождений рудного поля?

В 2000 г. в центральной части пятой рудной залежи Хиагдинского месторождения на площади 0,12 кв. км проведена детальная разведка по сети 200–100 × 100–50 м с целью перевода запасов категории C_2 в категорию C_1 . Подсчет запасов выполнен по временным кондициям 1993 г. методом геологических блоков с разделением руд на проницаемые (технологические) и непроницаемые (технологический забаланс). Балансовые запасы урана категории C_1 — 916,6 т составляют 59,8 % от суммы запасов категории $C_1 + C_2$. Среднее содержание урана в рудах 0,1328 %. По сравнению с данными предварительной разведки отмечено уменьшение запасов на 6 %. Выполнен анализ плотности разведочной сети методом разряжения. Рекомендуется сеть разведочных скважин 200 × 25 м.

— Подсчет запасов по результатам детальной разведки выполнен по кондициям 1993 г., определенным ТЭДом по материалам предварительной разведки, а не постоянным разведочным кондициям, которые определяются ТЭО кондиций на основании результатов детальной разведки (Методические рекомендации по технико-экономическому обоснованию кондиций для подсчета запасов месторождений твердых полезных ископаемых. ГКЗ, 1999). *Принятые в ТЭДе технико-экономические показатели не соответствуют современным экономическим условиям.*

— В соответствии с классификацией запасов месторождений полезных ископаемых (ГКЗ, М., 1997 г.) для разведанных месторождений II группы на участке первоочередной отработки должны быть подготовлены запасы категории В. Фактически на наиболее изученной рудной зоне пятой Хиагдинского месторождения, где ведутся опытные работы по выщелачиванию урана, *подготовлены только запасы категории C_1 и C_2 , то есть месторождение недоразведано.*

— Непонятно, по каким причинам балансовые запасы, утвержденные межведомственной комиссией, отнесены Росгеолфондом в забалансовые: не соответствуют по качеству, то есть экономически нерентабельны, или по другим причинам — экологическим, горнотехническим и пр. *При отработке забалансовых руд недروпользователи освобождаются от уплаты налогов.*

Экспертизой представленных материалов, касающихся разведочных работ и, соответственно, минерально-сырьевой базы предприятия, *установлено несоблюдение ряда положений, предусмотренных существующими инструктивными документами и методическими рекомендациями Государственной комиссии по запасам (ГКЗ МПР России).*

При детальной разведке Хиагдинского месторождения II-ой группы по сложности геологического строения *не разведаны запасы категории В*. Классификация запасов месторождений и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых (ГКЗ, 1997 г.) предусматривает для этой группы месторождений разведку запасов категорий В, С₁ и С₂. Разведанными считаются месторождения с запасами перечисленных категорий.

Запасы категорий С₁ и С₂ подсчитаны в нарушение Методических рекомендаций ГКЗ по временным кондициям, установленным в 1993 г. по технико-экономическому докладу (ТЭДу) на материалах предварительной разведки. При этом *не учтено и изменение цен на оборудование, материалы, стоимости строительно-монтажных работ за истекшие 7 лет*.

По результатам детальной разведки месторождения составляется технико-экономическое обоснование (ТЭО) постоянных разведочных кондиций, утверждаемое в ГКЗ МПР России. На основе этих кондиций осуществляется подсчет и завершающая разведочную стадию детальная экономическая оценка запасов. *По Хиагдинскому месторождению это не сделано*.

На этом основании можно считать, что месторождение недоразведано для проектирования строительства предприятия. Принятые в исходных материалах запасы могут не подтвердиться при отработке месторождения, что *приведет к негативным экономическим последствиям, а при банкротстве предприятия к невозможности ликвидации последствий загрязнения*.

Необходимо доразведать месторождение с подготовкой части запасов по категории В. Составить ТЭО постоянных разведочных кондиций, утвердить в ГКЗ МПР и подсчитать по этим кондициям запасы месторождения.

Существующие нормативные документы (Положение о порядке проведения геологоразведочных работ по этапам и стадиям, 1999 г.) представляют недропользователю на условиях предпринимательского риска право на совмещение разведки и освоения месторождения. О возможности такого варианта доразведки месторождения в экспертируемых материалах не указано.

3.2.2. Оценка полноты и достоверности материалов по подземным и поверхностным водам, влияющим на экологическое состояние природных сред и качество жизни местного населения РБ (Замана Л. В., Гунин В. И.).

Характеристика гидрогеологических условий приведена без конкретного фактического материала (гидрогеологической карты, разрезов, количества и результатов откачек, распределения гидродинамических параметров по площади, карты пьезоизогипс), что *не позволяет оценить гидрогеологическую изученность месторождения, соответствие принятой гидродинамической модели натурным условиям и достоверность результатов выполненного моделирования*. Материалы моделирования по распространению загрязнения не прилагаются.

Водопроницаемость отложений продуктивного горизонта отличается в 200 раз (коэффициенты фильтрации изменяются от 0,1 до 20 м/сутки), поэтому рекомендованная единая сеть технологических скважин размером 50 × 25–20 м не учитывает фильтрационной неоднородности пласта и вряд

ли оправдана. Скорость продвижения подземного потока (с. 84) принята равной коэффициенту фильтрации, чего в рассматриваемом случае быть не может.

В условиях литолого-фациальной изменчивости геологического разреза *цементация затрубного пространства скважин может обеспечивать гидравлическую изоляцию продуктивного пласта от остальной водоносной толщи* только непосредственно вблизи от этих скважин, но не исключает распространения рабочего раствора вверх по разрезу, включая базальтовый горизонт.

Не приведены расчеты и обоснование потерь продуктивного горизонта.

Приведенная гидрохимическая информация противоречива и по этой причине вызывает недоверие. Указано, что минерализация подземных вод продуктивного горизонта составляет 0,4–0,8 г/л, при этом жесткость вод равна 9–14 мг-экв/л при максимуме 60 мг-экв/л (т. 1, с. 14 и т. 8, с. 22). При такой жесткости минерализация подземных вод будет превышать 4,5 г/л, а содержание кальция достигать сотен мг/л. В этом случае может происходить образование гипса за счет содержащегося в водах кальция, влияющее на процесс выщелачивания и особенно на производительность скважин.

При совместной работе технологических и водозаборных скважин возможно подтягивание рабочих растворов к водозабору, что приведет к загрязнению базальтового горизонта и вод, используемых для хозяйственно-питьевых целей.

Существует вероятность выхода рабочих растворов в поверхностную гидросеть, причем для каждой залежи время, через которое произойдет этот выход, различно и может меняться в пределах от нескольких лет до нескольких десятков лет.

Для объективной оценки загрязнения подземных вод предоставлено недостаточно исходных данных.

Принятый коэффициент поверхностного стока при расчете годового объема дождевых вод (т. 8, с. 82) занижен и не соответствует картам стока. Объем накопительной емкости для сбора поверхностных сточных вод по описаниям должен составлять 60 000 м³, но из приведенных в скобках цифр на с. 83 (в плане 20 м² и высота 3 м) получается всего 60 м² — в 1000 раз меньше.

Предусмотренные проектом инвестиций *объемы исследований по изучению загрязнения подземных вод в процессе подземного выщелачивания не обеспечат объективного решения этой проблемы.*

Рекомендуется проведение детальной (масштаб 1:25 000 или 1:50 000) гидрогеологической съемки и увеличение количества гидрологических створов на дренирующих участки реках и на р. Витим.

3.2.3. Оценка полноты и достоверности материалов по состоянию ландшафтов, влияющих на экологическое состояние природных сред и качество жизни местного населения РБ (Замана Л. В, Тайсаев Т. Т.).

Степень изученности природной среды по некоторым компонентам (растительность, ихтиофауна) как в пределах горного отвода, так и в зоне

воздействия предприятия недостаточна для выявления возможных ограничений по использованию территории, оценке экологического ущерба и компенсационных мероприятий.

В частности, в растительности по ключу Дренажному по пути стока вод выделяются аномалии радионуклидов, лантаноидов и скандия, отражающих состав промышленных растворов (данные БГУ).

Также материалы по лесоустройству касаются в основном древесных пород (бонитет, плотность насаждений, запасы древесины и пр.) и не содержат указаний на наличие на территории охраняемых видов растений, кормящих местное население ягодников, грибных мест.

Краткое упоминание в проекте об ихтиофауне относится в целом к речной сети водосборного бассейна, ихтиологическая характеристика рек в зоне воздействия производства отсутствует, возможный рыбохозяйственный ущерб не оценивается. Характеристика почвенного покрова также отсутствует. Очевидно, что *имеющиеся фондовые материалы по природным условиям в достаточной степени не использованы*. При их отсутствии следовало выполнить инженерно-экологические изыскания на стадии подготовки обоснования инвестиций (ОИ).

Неполнота данных не позволяет осуществить реальную оценку ущерба окружающей среде, необходимых объемов рекультивации земель и, следовательно, возможных издержек производства.

Заложенные объемы рекультивации земель не соответствуют реальной потребности. Так, общая площадь рекультивируемых земель, занятых под размещение технологических скважин, определена в 0,94 га (т. 8, с. 154). При общем количестве скважин для отработки месторождения 2090 штук, на одну скважину приходится менее 5 м². Фактически же при такой плотной сети технологических скважин будет загрязнена вся площадь блоков ПВ. Мощность снимаемого слоя почвы определена в 15 см, тогда как гумусовый горизонт мерзлотных почв обычно не менее 30 см.

При расчете ущерба *площадь отчуждаемых земель (42 га) занижена*, она принята по вырубке леса, хотя в нарушаемые земли входят и другие ландшафтные выделы (луга, болота). Это видно и из анализа данных табл. 4.9.5.1. Площадь добычного участка 15 га, площадь 4-х добычных участков составит 60 га. Только рудные блоки имеют общую площадь 229,7 га (т. 1, табл. 4.1.6). Под внешние дороги отводится 60 га.

Подсчитанный ущерб лесам на площади 42 га составил 840 000 руб., охотничьим угодьям за 30 лет воздействия на площади 80 000 га — 284 000 руб., уничтожение среды обитания диких животных во много раз превосходит цифру 240 000 руб. При таком ведомственном подходе есть *большая вероятность потери самого ценного и приоритетного — среды обитания таежных экосистем криолитозоны, в которой до сих пор живут дикие животные мамонтовой фауны ледникового периода*.

Необходимо существенно доработать в проекте меры по сохранению таежных экосистем как среды обитания диких животных.

Описание системы мониторинга достаточно полное, но по существу формальное, поскольку *по большинству видов наблюдений отсутствует главное — конкретные объемы работ*. А ведь на контрольные наблюдения потребуются немалые средства — необходимо бурить наблюдательные скважины, выполнять химические анализы и пр.

3.2.4. Оценка полноты и достоверности материалов по принятой технологии подземного выщелачивания (ПВ) и возможные экологические и связанные с ней экономические и социальные последствия для местного населения РБ (Робинсон П., Замана Л. В.).

Отсутствует информация о потенциальном воздействии производства урана на окружающую среду в условиях вечной мерзлоты. Воздействии вечной мерзлоты или влияние таяния мерзлотных почв скажется на стабильности и функционировании входных и выходных скважин, а также наблюдательных скважин. Официальные лица, хотя и заявили о необходимости проведения экспериментальных исследований на встрече в сентябре 2000 г. на участке «Хиагда», в ОВОС это включено не было. В ОИ этот вопрос должен быть рассмотрен, так как он связан с экономическими и экологическими последствиями добычи урана.

Меры на случаи потенциальных разливов или протечек с наземных труб на участке в тяжелых климатических условиях зимы должны также быть предусмотрены в ОВОС.

Не сбалансированы расходы по серной кислоте. В частности, за первые два года завозится 15 927 т кислоты (табл. 4.7.3), закачивается 14 620 т (табл. 4.9.4.1). Если на потери в пласте приходится 2 % (292,4 т), куда девается еще 1015 т в ОИ не сказано. То же и через серу: на 6-й год работы завозится 21 040 т серы, что по кислоте (по моногидрату) должно составлять 64 435 т. Закачивается в пласт 61 980 т, потери должны составить 1288,7 т. Тогда куда же уходит остальная часть (1166 т)?

Более того, вообще *по серной кислоте (сульфату) «концы с концами» не сходятся*. При полном развитии производства количество закачиваемых и откачиваемых растворов стабильно, концентрация в продуктивных растворах сульфата и кислоты сохраняется на одном уровне, но ежегодно дополнительно расходуется более 60 тыс. т кислоты. Частично она используется на доукрепление маточных растворов, подаваемых на ПВ, расходуется также на приготовление конверсирующего и десорбирующего растворов. Но и в этих растворах концентрация кислоты поддерживается на определенном уровне, к тому же они также поступают на выщелачивание. В технологической схеме перевод сульфата в твердую фазу не предусмотрен, на захоронение он не подается, в урановый концентрат не входит.

Имеется значительное число несоответствий в цифровом материале. К примеру, в табл. 4.9.5.1 показатели по первым шести строкам в графах 4 и 5 одни и те же, чего быть не должно. Нет соответствия между приведенным балансом водопотребления и принятым уровнем потери продуктивных растворов в пласте. При производительности предприятия по тех-

нологическим растворам 939 м³/час (табл. 4.9.5.1) при его полном развитии потери в размере 2 % расхода должны составлять 450,7 м³/сутки, тогда как в балансе водоотведения указано 136,6 м³/сутки (табл. 4.10.2.1) и т. д.

Все это свидетельствует о небрежном исполнении работы. О том же говорит и крайне низкое качество компьютерного набора представленной документации и отсутствие какой бы то ни было корректуры.

Нет обоснования использования очень кислого (рН = 1-2) раствора серной кислоты, использованной в качестве раствора для выщелачивания урана в Хиагде, указанном в томе «ОВОС» (Глава 4.9, Таблица 4.9.1.1.). Геохимические данные, которые напрямую затрагивают эту проблему можно найти в статье «Технологии восстановления воды для добычи урана методом ПВ», («Aquifer Restoration Techniques for In-situ Leach Uranium Mining», Deutsch, W. J., et. al. 1984; ее часть приложена к этому обзору, всю статью можно взять в ОО «БРО по Байкалу»). Диаграмма отношений Ер-рН растворимости, представленных в диаграммах 3.3 и 3.4 приложенной статьи, обсуждена и в ее тексте. Диаграммы дают информацию о растворимости урана для минералов оксида урана, которые также найдены в Хиагде, которые включают в себя ураниты, коффиниты и уранофаны. Как указано в приложенной статье на с. 3.12 (Диаграмма 3.3), уран (в заряженном состоянии +6) растворим на достаточно широком интервале рН-Eh.

Геохимические данные, предложенные в вышеуказанной статье, показывают, что план функционирования добычи на Хиагдинском месторождении ориентирован на использование неуместно концентрированной и излишне дорогой кислоты для восстановления урана, способ добычи не рассматривается с точки зрения эффективности получения урана, экономической эффективности и воздействия на окружающую среду.

В разделе об эффективности производства нет никакой информации, отображающей, что любые другие растворы серной кислоты были испытаны для оптимизации производства урана. Нет никакой информации об эффективности получения урана с использованием выщелачивающего раствора с рН =3, 4 или 5 либо других растворов, не содержащих серную кислоту.

Уместно оценить альтернативные растворы для выщелачивания, чтобы определить, может ли пойти процесс восстановления с меньшей кислотностью и меньшей стоимостью раствора для выщелачивания. Имеет смысл оценить такой альтернативный вариант в «Обосновании инвестиций» для определения того, оптимизировано ли отношение стоимости реагента, в основном серной кислоты, и стоимости производства. Как показано в главе 6.6. тома «ОВОС», готовое потребление серной кислоты при выходе на полную мощность достигнет 63 тыс. тонн в год и планируется строительство завода для получения серной кислоты.

Проработка процесса выщелачивания, использующего менее кислые растворы, является потенциалом для существенного уменьшения стоимости проекта, связанного с серной кислотой, и может значительно улуч-

шить экономическую эффективность. Таким образом, оценка альтернативных вариантов растворов для выщелачивания является существенной при рассмотрении «Обоснования инвестиций» для их экономической оценки. Наличие оценки альтернативных вариантов необходимо по законам и по требованиям Положения ОВОС при подготовке материалов ОВОС.

С точки зрения экономики использование чрезмерных концентраций серной кислоты может привести к неуместно высокой стоимости реагентов по сравнению с необходимым количеством для добычи урана. *С точки зрения экологии использование чрезмерно сильных концентраций может привести к: 1) излишнему вреду окружающей среде из-за «закисления» водных масс в местах содержания руды, 2) чрезмерного увеличения воздействия на природные воды затронутого водоносного слоя, 3) чрезмерному увеличению стоимости восстановления этого слоя, если он требуется.*

Восстановление загрязненного водоносного горизонта до нормального состояния является нормой при добыче урана методом ПВ в США уже несколько десятков лет, как описано в Deutch, 1984 (приложенный материал). Попытки восстановления у нас, с некоторым успехом и высокой стоимостью, пока предприняты только на месторождениях, открытых и использовавшихся в Советское время в Конигстене в Германии и в Стазе в Чехии.

Отказ от проектирования разработки уранового месторождения с применением средств очистки подземных вод, не производившейся в течение многолетней добычи урана, привел к высокой стоимости оборудования из-за чрезвычайно высокой стоимости восстановления водоносного слоя. Информация о значительном воздействии на подземные воды в вышеуказанных местах представлена на сайте <http://www.antenna.nl/wise/uranium/uisl.html>.

Использование более слабых, но все же геохимически эффективных растворов является *важным альтернативным вариантом* для экономической эффективной добычи урана, который не определен и не проанализирован в ОВОС и в Обоснованиях инвестиций. Такой альтернативный вариант должен быть рассмотрен детально в ОВОС для обеспечения достижения полноты и адекватности стандартов, установленных российским законом и Положением ОВОС.

На этапе опытной отработки выяснилось, что наиболее важным фактором риска является нестабильная работа оборудования по энергообеспечению рабочего цикла (дизеля, которые нестабильно работают), что может привести к остановке процесса выщелачивания и растеканию кислого рабочего раствора в воды подземных горизонтов. Это, по-видимому, привело к факту резкого снижения pH по данным независимых режимных наблюдений БГУ.

3.2.5. Оценка качества материалов по экономическому обоснованию проекта и связанных с ним экологических и социальных последствий добычи урана для местного населения РБ (Глазырина И. П., Робинсон П., Игнатович В. И.).

Заказчик не приводит необходимых сведений в экономическом обосновании проекта для того, чтобы оценить экологические последствия про-

изводства. В связи с этим важно понимать, будет ли добыча урана прибыльной при современных ценах на мировом рынке, будет ли стабильным финансирование строительства рудника и его эксплуатации.

Сметная стоимость строительства предприятия определена сложным расчетом, исходя из базовых цен 1984 г. с последующими пересчетами в цены 1991 г. и затем с помощью индексов изменений сметной стоимости строительно-монтажных работ за IV квартал 2001 г. по РБ, а также коэффициента пересчета на технологическое оборудование для отрасли «Цветная металлургия», разработанного Госкомстатом России. Такая сложная система использования базовых цен 1984 г. с применением пересчета по средним отраслевым коэффициентам, как показал опыт подобных определений стоимости работ, позволяет определить только сугубо ориентировочную стоимость.

Из представленных на экспертизу материалов невозможно сделать вывод о рентабельности будущего предприятия. Стоимость восстановления урана обосновывается в основном только по сопоставлению со стоимостью добычи урана в более благоприятных климатических условиях Узбекистана и Казахстана. Неясно, какого периода эти данные. Дополнительные затраты при добыче в условиях многолетней мерзлоты предполагается компенсировать за счет введения новых технических и технологических решений. Как это получится в реальных условиях, неясно.

Недостаточно охарактеризованы потребность России в уране на ближайшую перспективу и возможность выхода на мировой рынок.

Отсутствие данных о запасах урана с учетом стоимости их извлечения приводит к тому, что обоснование инвестиций является неполным и неадекватным для определения экономической эффективности месторождения (см. п. 1.5. Положение ОВОС). Вид представления экономически выгодных запасов не отвечает мировым требованиям, поэтому эти данные не могут быть сравнены с данными других уранодобывающих месторождений как бывшего Советского Союза, так и месторождений других стран.

Международные стандарты и нормы, принятые, например, в Институте по урану в Лондоне, в американском Департаменте по энергетике, Казатомпроме — производителе урана в Казахстане (см. http://www.kazatomprom.kz/news/press_1805/rus.asp), используют расчет запасов урана, который представляет содержание урана в месторождении в выражении стоимости производства этого урана. Стоимость производства является фундаментальным показателем для оценки экономической эффективности для обоснования инвестиций как для урана, так и для любых других минеральных богатств.

Процесс добычи сопровождается постоянным негативным воздействием на окружающую среду, см. раздел 8.2. Кроме того, возможны аварийные ситуации, в документах подтверждается наличие экологического риска. Поэтому процесс разработки Хиагдинского месторождения может быть хотя бы относительно безопасным лишь *при условии устойчивой рентабельности производства после фиксированного срока окупаемости. До наступления срока окупаемости природоохранные затраты покрываются*

из инвестиционных средств, причем это должно быть подтверждено соответствующими обоснованиями и расчетами, которые отсутствуют в представленных документах.

Опыт подавляющего большинства горнорудных предприятий в России говорит о том, что в условиях недостатка средств *производители экономят прежде всего на природоохранных мероприятиях.* Нет оснований считать, что данное месторождение будет исключением, если инвестиционные потоки и прибыль будут недостаточными.

Если добыча на данном предприятии окажется убыточной и/или инвестиционные потоки недостаточны для покрытия всех, в том числе природоохранных, затрат, то возможно банкротство предприятия задолго до окончания отработки месторождения. *В этом случае, во-первых, останутся невыполненными мероприятия по рекультивации земель, во-вторых, некому будет предъявить требования по обеспечению экологической безопасности оставшихся объектов (включая скважины, хранилище РАО и т. д.).* То обстоятельство, что это (якобы) невыгодно владельцам ОАО «Хиагда», вряд ли может быть аргументом в данном случае. Есть достаточно примеров в российской практике (в том числе в горнодобывающей промышленности), когда основной целью хозяйствующих субъектов оказывалось освоение инвестиций (в том числе кредитов), а не устойчивая работа предприятий.

В проектных документах должен быть в количественной форме представлен социально-экономический эффект проекта: количество рабочих мест, ежегодные поступления в бюджеты всех уровней на весь период эксплуатации месторождения. (Здесь опять же важны себестоимость, рентабельность, срок окупаемости!)

Оценка экономического ущерба среде выполнена небрежно. Допущена ошибка в определении суммарного ущерба, который должен быть суммой всех ущербов, а не только от выбросов в воду, атмосферу и за счет отчуждения земель.

Стоимость некоторых ущербов представляется заниженной. Например, для строительства хранилища радиоактивных отходов (РАО) предусмотрено 571,07 тыс. рублей в ценах 1991 г. В нынешних ценах это составляет менее 12 млн. рублей. В данном случае необходимо привести более подробное обоснование указанной суммы. Аналогично, нуждается в обосновании сумма 1590,0 тыс. рублей, предназначенная для рекультивации нарушенных территорий.

Тем не менее расчет стоимости строительства является наиболее полным из представленных документов. Он дает возможность оценить расходы на природоохранные объекты и мероприятия *на этапе строительства.* Прямые расходы на строительство природоохранных объектов (включая рекультивацию) составляют в ценах 1991 г. 2975,54 тыс. рублей, или 3,83 % от общей сметной стоимости строительства.

Гораздо менее проработаны эколого-экономические вопросы, касающиеся природоохранных расходов *на этапе отработки* Хиагдинского место-

рождения, хотя в целом порядок проведения природоохранных мероприятий описан. В разделе 8.3. приведена оценка предполагаемых платежей за загрязнение окружающей среды. Указанные платежи, в случае если выбросы и сбросы не превышают предельно-допустимых уровней, включаются в себестоимость продукции. Однако это не все природоохранные затраты в составе себестоимости. Сюда должны быть включены затраты на оплату труда персонала (экологов), эксплуатацию оборудования, расходные материалы, анализ проб (и, возможно, доставка их в лабораторию), амортизация природоохранного оборудования, а также мониторинг состояния природной среды в процессе деятельности предприятия и позже.

В представленных документах нет никаких данных, позволяющих оценить указанные затраты и, таким образом, определить «природоохранную часть» себестоимости продукции. Впрочем, *и оценки себестоимости в целом нет в прилагаемых документах.*

Следующий существенный недостаток представленного пакета документов — *отсутствие количественного описания последствий возможных аварий.* Из документов общественных слушаний следует, что имели место разливы серной кислоты при транспортировке и переправе на пароме. В томе 8 отмечается возможность попадания токсичных веществ в поверхностные и подземные воды в результате разливов. Однако описание носит лишь качественный характер. **Необходимо оценить физические последствия этих аварий, возможные превышения предельно допустимых уровней и, соответственно, величину расходов, которые в этом случае в соответствии с российским законодательством возмещаются из прибыли.** Позволяют ли размеры текущей прибыли произвести необходимые расходы?

Таким образом, представленные документы не позволяют получить ответ на основной вопрос: адекватно ли учитываются природоохранные затраты в стоимости урана при проектируемой добыче. Для этого необходима существенная доработка документов и определение ряда показателей, из которых основными являются следующие:

- срок окупаемости проекта;
- поток годовой продукции по годам в стоимостном выражении на весь срок отработки месторождения;
- поток природоохранных затрат (по годам), в том числе в расчете на единицу продукции, с обоснованием затрат;
- балансовая рентабельность — по годам с учетом мировых цен на уран (этот пункт особенно нуждается в тщательном обосновании);
- поток инвестиций по годам;
- механизм учета послепроектных экологических затрат в себестоимости продукции (в том числе рекультивации земель).

Поскольку в данном проекте очевидно наличие экологических рисков, целесообразно изучить вопрос о страховании этих рисков. Обоснование размера этих рисков и, соответственно, величины страховых затрат могли бы существенно улучшить проект, привлечь дополнительные финансовые

ресурсы (страховых компаний) к возможному покрытию ущерба окружающей среде и поддержке природоохранных мероприятий.

Нерентабельность предприятия, как это указано выше, приведет к его банкротству, а это значит, что денег на рекультивацию нарушенных земель, загрязненных подземных вод не будет. Отсутствие в проекте адреса регистрации АО «Хиагда» и состава акционеров делает невозможным возмещение экологического ущерба местному населению, природе Бурятии.

3.2.6. Оценка экологических и связанных с ними экономических и социальных выгод и потерь для местного населения РБ (Замана Л. В., Робинсон П.).

В анализе возможных аварий отсутствует даже упоминание о них. И это притом, что авария уже была, что она обсуждалась общественностью и предложены мероприятия для исключения повторения подобных ситуаций, поэтому строительство моста через р. Витим должно быть обязательным условием реализации уранового проекта. Для предприятия сооружение моста обеспечит бесперебойные грузопотоки и во многом снизит экологический риск доставки опасных грузов (химреактивы, промпродукт) при паромных переправах.

Последнее важно для предприятия ввиду возможных убытков от потери грузов при авариях, от штрафных санкций из-за загрязнения окружающей среды, компенсационных платежей, расходов по ликвидации последствий аварий.

Для населения и района снижается возможность аварийных ситуаций от транспортировки опасных грузов. Улучшаются транспортно-коммуникационные условия. В периоды ледостава и ледохода транспортная связь между лево- и правобережными частями с. Романовка прерывается, район оказывается отрезанным от основных центров снабжения, медицинских и других социальных услуг. Осложняется транспортная связь и в паводки.

Реализация проекта создает перспективы предоставления рабочих мест для жителей с. Романовка и Баунтовского эвенкийского района как в основном производстве, так и в обслуживающей сфере.

Появляется возможность реализации сельскохозяйственной продукции, вырабатываемой в личных хозяйствах (свежее мясо, молочные продукты, овощи, картофель) близ расположенных населенных пунктов.

Возможен дополнительный источник налоговых поступлений в местный (районный) бюджет.

Потери для местного населения будут связаны:

- с изъятием охотничьих, сенокосных и пастбищных угодий под горный отвод, выводом их из оборота при загрязнении территории за пределами отвода;
- с возможными авариями на участках добычи и переработке руд, причем при отсутствии персональных дозиметров масштабы поражения каждого работающего трудно будет даже оценить;

- с возможными авариями при транспортировке опасных грузов по трассе и через поселения местных жителей.

4. Выводы и рекомендации

Выводы:

4.1. При проектировании АО «Хиагда» *нарушило требования законодательства* об экологической экспертизе и процедуры Положения об ОВОС об участии общественности в обсуждении экологически опасных проектов *практически по всем пунктам.*

4.2. В проектных материалах *нет обсуждения альтернатив намечаемой деятельности* (нулевой вариант), проектируемой технологии и т. д., то есть нет данных, подтверждающих, что данное производство будет наиболее экологически чистым, экономически выгодным, в том числе для местного населения, и не ухудшит качество жизни людей, живущих на указанной территории.

4.3. В проектных материалах неясны ситуации: со степенью разведанности месторождения, с отнесением запасов к забалансовым и, соответственно, связанными с этим *налогами в бюджет Бурятии, а также с правом ведения работ по проекту.*

4.4. В проектных материалах *неполно и недостоверно представлены данные для оценки экологических последствий загрязнения природных сред (подземных вод), экономической рентабельности предприятия и связанных с ней при реализации намечаемой деятельности социальных проблем* для местных жителей и последствий для окружающей среды.

4.5. В проектных материалах *нет данных о решении социально-экономических проблем, связанных со строительством моста через р. Витим,* несмотря на то, что эта проблема была причиной конфликтной ситуации в 2000 г. *Нет данных об обеспечении работающих на участках и перерабатывающих установках людей индивидуальными дозиметрами.*

4.6. *Нет данных об электрообеспечении производства по добыче урана от постоянного источника (ЛЭП).*

Таким образом, представленные материалы по «Обоснованию инвестиций в строительство предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания (тома 1, 4–9)» во многом не соответствуют экологическому праву Российской Федерации и ведомственным нормативным актам. Более того, экспертами установлено, что в большом ряде случаев требования этого законодательства нарушают как фактическая опытная эксплуатация месторождения, так и проект будущего его использования.

Значительная часть материалов представлена в форме, не понятной общественности (Положение... п. 3.2.2.).

Эксперты настоящего заключения руководствуются принципом «От конфронтации к сотрудничеству» и заинтересованы в разработке Хиагдин-

ского месторождения на благо граждан России, Бурятии и Читинской области, но **при безусловной гарантии сохранения природной среды и здоровья людей**, а также сохраняют надежду на дальнейшее сотрудничество.

Рекомендации:

Государственной экологической экспертизе вернуть АО «Хиагда» проект для доработки материалов по замечаниям и предложениям Заключения и доработанные материалы представить повторно на ГЭЭ.

Председатель экспертной комиссии В. Е. Викулов

Ответственный секретарь Г. Б. Аносова

Члены комиссии: Тайсаев Т. Т., Робинсон Пол, Замана Л. В., Глазырина И. П., Гунин В. И., Игнатович В. И., Хайдурова Н. С.

Приложение 2

В экспертную комиссию Государственной экологической экспертизы
Ростехнадзора Российской Федерации

Аргументированные замечания и предложения по проекту ОАО «Хиагда» «Технико-экономическое обоснование строительства предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания»

Экологическую оценку предварительных материалов проекта выполнила экспертная комиссия общественной экологической экспертизы БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу».

Эксперты: Аносова Г.Б. — геохимик-эколог, директор БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу»; Игнатович В.И. — к.г.-м.н., главный геолог темы, ГФУП «Бурятгеоцентр»; Желаева С. Э. — к.э.н., преподаватель ВСГТУ, кафедра «Экономическая теория и мировая экономика».

Из-за несвоевременного предоставления проекта, экологическая оценка выполнена по предварительным материалам, представленным на общественные слушания в июне 2005 г.

При экологической оценке отмечено экспертами, что опасное воздействие будет оказано:

1. На природные комплексы Витимского плоскогорья (700 га леса и природные среды в их пределах) значительно повлияет строительство предприятия, процесс добычи урана способом подземного выщелачивания (ПВ), транспортировка грузов.

2. Для жителей с. Романовки опасность представляет возрастающий объем перевозок паромом через р. Витим и село Романовку (старинное поселение с узкими улочками).

3. Для жителей села и района важна опасность потери лесных территорий (древесные и не древесные ресурсы), мест обитания охотничьих животных, кормовой базы и мест лова рыбы.

4. Для бюджетов села Романовка и Баунтовского района важны все вышеперечисленные проблемы, а также отчисления в бюджеты от намечаемой деятельности.

Замечания

1. Материалы проекта представлены с **нарушением сроков** (менее 2-х недель, а том 16 — за 4 дня до ОС). Поэтому посмотрели то, что успели (том 1, 2, 16 и материалы ОВОС).

2. Проект был практически **не доступен** для неорганизованной и научной общественности г. Улан-Удэ. Материалы проекта, выложенные за 400 км от столицы Бурятии, в селе, где живет население, незнакомое с проблемами добычи урана, и нет гостиницы — **трудно считать доступными**. Позднее материалы проекта были помещены в Национальной библиотеке г. Улан-Удэ, но объявления об этом не было (Положение об ОВОС, п. 1.5, п. 4.8, 4.10). И даже в статьях местных СМИ, вышедших 13.07.05 не было сведений, где можно посмотреть этот проект, на который возлагаются такие большие надежды.

3. **Основные замечания, которые не позволили экспертам оценить материалы проекта.**

3.1. Материалы **неполные, недостаточные**.

3.2. Не представлено ТЭО постоянных кондиций.

3.3. Не утверждены запасы в Государственной комиссии по запасам (ГКЗ) для начала промышленной добычи.

3.4. Нет фоновой характеристики площадей шести залежей.

3.5. Нет схем, графических и других приложений.

3.6. Нет тома 14 — Сметы.

3.7. Поздно представлен том 16.

Все это не позволило оценить практически все запроектированные меры для уменьшения опасного воздействия. Материалы не просто предварительные, а несколько черновых вариантов, где данные противоречат друг другу (ООС, ОВОС).

3.8. **Замечание.** Нет проекта *моста, нет приложенных договоров, кто будет его проектировать и строить*, и нет ясности, что деньги на его строительство предусмотрены. Это главная опасность для жителей села Романовка. Никакие отчисления, если они вообще будут, да еще в таких количествах, когда в интервью разных руководителей для газет отчисления для МСУ разнятся в десятки раз (газеты за 13.07.05 г.), никакие рабочие места не компенсируют потери в случае аварий при транспортировке кислоты, ГСМ или воровства уранового концентрата при его транспортировке. От ЧП на пароме могут пострадать люди, в реке — рыба и вся ее кормовая база. Но хуже всего, если произойдет ЧП с ураном и он попадет в руки террористов. Тогда трудно предсказать, сколько людей пострадает. Из-за отсутствия сметы не удалось установить, заложены ли средства на ликвидацию таких ЧП и на компенсацию пострадавшим.

Предложение. **Мост необходимо строить сразу и на деньги проекта.** Устойчивость деятельности компании, кроме многих других факторов, про-

писанных в проекте, определяет и **стоимость урана** на мировом рынке, а эта стоимость меняется очень быстро. В 2002 г. 1 кг урана стоил в пределах 20\$, за три года он вырос до 63\$ на наличном рынке, но это приведет к росту добычи (например, в Австралии) и выброса на рынок через 2–3 года более дешевого урана, и компания может (не дай бог) обанкротиться. **Вот тогда не только моста не будет, а все проблемы на участках добычи придется решать жителям района за свой счет.** Примеров таких много, рядом не закрытые канавы месторождения «Талакан» с радиоактивностью до 2400 мкр/час. Так и сейчас: **не найдем, кто виноват, и придется сбрасываться нам — жителям Бурятии. Мы местные нам некуда уезжать, нам здесь жить!**

3. 9. **Замечание.** В представленных материалах *нет мероприятий по предупреждению ЧП для населения* (при транспортировке опасных грузов, в том числе урана). Есть раздел в томе 12, но там речь идет о безопасности объектов участка. Возможно, что-то есть в томе 13, но его не представили. А это значит, что в случае ЧП, где пострадает местное население (паром, дорожные ЧП), кто будет ликвидировать последствия? Кто будет компенсировать затраты за ущерб людям? Опять МСУ? Нет сведений о рисках для населения и платежах. Может, это в смете и есть, но сметы не дали.

Предложение. Просчитать риски для местного населения, включить в смету расходы на ликвидацию ЧП и плату за ущербы для людей и природы.

3.10. **Замечание.** В материалах проекта перечислены *причины возможной остановки добычи*. Это изменения цен на продукцию и рабочую силу, себестоимости, налогов, рентабельности, международной политики и экономической ситуации. В результате одной или нескольких причин *компания может стать банкротом* и не сможет провести рекультивацию своих опасных участков добычи. Такая ситуация вполне возможна.

Предложение. **На перечисленные в проекте случаи остановки производства или вынужденного закрытия по причине отсутствия средств (банкротства) создать страховой фонд (залоговый) для рекультивации опасных объектов производства.** Примеров, когда оставлены опасные объекты, в Бурятии много.

3.11. **Замечание.** В проекте *нет данных о наличии разработанных ТЭО постоянных кондиций* и утвержденных в ГКЗ запасов на промышленную добычу. Утверждены только временные кондиции на опытные работы. По существующему и не отмененному порядку только после этого разрабатывается ТЭО строительства предприятия — с учетом уже подсчитанных и утвержденных запасов.

Из Постановления ГКЗ, Протокол № 914, от 30.06.2004 г.:

1) *воздержаться от утверждения постоянных кондиций для подсчета запасов Хиагдинского месторождения урана в связи с незавершенностью опытно-промышленной разработки и необходимостью уточнения принятых в ТЭО технических решений;*

2) *рекомендовать ОАО «ТВЭЛ», ГФУП «Сосновгеология» и ОАО «Хиагда» завершить опытно-промышленную эксплуатацию, в процессе которой:*

- уточнить технологические параметры процесса выщелачивания с целью более полного использования подсчитанных запасов урана;
- провести исследование с целью установления технической и экономической целесообразности снижения принятых в ТЭО минимальных коэффициентов фильтрации рудовмещающей толщи по пересечению;
- осуществить контроль над полнотой извлечения урана на отработанных полигонах путем бурения контрольных скважин;
- провести опробование продуктивных растворов на скандий и на основании исследования его сорбции на смолу оценить экономическую целесообразность его извлечения;
- по результатам опытно-промышленной эксплуатации разработать ТЭО постоянных кондиций, подсчитать запасы и соответствующие материалы представить в ГКЗ МПР России в установленном порядке.

Предложение. Представленные на экспертизу материалы однозначно указывают на необходимость завершения опытно-промышленной эксплуатации, в процессе которой нужно уточнить ряд важных для составления постоянных кондиций и оценки месторождения технологических параметров и других геологических данных.

Не следует опережать события в оценке месторождения, как это отмечалось в процессе его изучения (по объективным и субъективным причинам), а руководствоваться законодательными и инструктивными документами.

Рассматриваемый вариант ТЭО строительства предприятия является предварительным, окончательный вариант следует разработать после завершения опытно-промышленной эксплуатации, составления и утверждения ТЭО кондиций, подсчета и утверждения запасов.

4. Замечания и предложения по материалам ОВОС

4.1. Замечание. В материалах есть том 11 «Охрана Окружающей среды» и том ОВОС. Последний более полный, но есть расхождения. Неясно, что будет представлено на ГЭЭ.

Предложение. В окончательный вариант проекта включить материалы ОВОС.

4.2. Замечание. В проекте не предложены и не просчитаны *альтернативные варианты* намечаемой деятельности, как того требует Положение об ОВОС, п. 2.4.

Предложение. Предлагаемые решения должны быть обоснованы тем, что они наиболее безопасны и выгодны, в том числе для местных жителей и окружающей их природной среды.

4.3. Замечание. В материалах проекта не обнаружено сведений для местного населения об опасности урана как ионизирующего элемента и токсичного. Нет ничего *о способах защиты в случае ЧП местного населения и природных сред.*

Предложение. Такой раздел должен быть, и эти сведения должны быть доведены до местных жителей (не сотрудников компании), которые могут попасть в опасные ситуации.

4.4. **Замечание.** Наибольшую опасность представляет воздействие добычи на *подземные и поверхностные воды*; обнаруженные там концентрации урана и сульфат-иона (совместный мониторинг БГУ, ГИН, БЦОЭЭ) *пока низкие, но они с годами растут, и это опасная тенденция.*

Из-за не представленных карт *на подземные воды* трудно определить, где и сколько будет наблюдательных скважин. На пятой залежи вместо проектных 10 скважин пробурено 3, и этого явно недостаточно. Уран в 29 скважине в 2004 г. появился в концентрациях в 450 раз выше, чем в питьевой скважине как фоновой до начала добычи в 1999 г. Концентрация сульфат-иона с 2000-го по 2004 г. выросла в 60 раз. В питьевой скважине с 1999-го по 2003 год концентрация урана выросла в 195 раз, сульфат-иона в 52 раза и достигла ПДК. Процессы выноса урана в подземные воды идут за пределы полигона. Их количество и скорость можно более надежно определить при наличии достаточного количества наблюдательных скважин, но по представленным материалам установить это не удалось.

Влияет производство и *на поверхностные воды*. Происходят сбросы-выбросы на полигон промрастворов с ураном. Проектируемые дамбы — фильтрующие, они не держат растворенный уран и другие химические элементы. По данным нашего мониторинга, в истоке ручья Дренажный, который дренирует полигон, концентрация урана с 1999 г. (до добычи) по 2004 г. возросла почти в 4 раза, а в 2002 г. в 9 раз превышала уровень 1999 г. Эти концентрации не опасны, но опасна тенденция.

Предложение. В проекте разработать меры для предотвращения попадания урана и других растворимых элементов с полигонов от скважин и из прудов-накопителей в подземные и поверхностные воды. Кроме фильтрующих дамб должны быть удерживающие дамбы с глинистым или другим сорбирующим ядром. Выбросы из скважин на полигоне также не должны просачиваться в подземные воды. Затраты должны быть заложены в смету.

4.5. **Замечание.** Представленные *модели миграции опасных элементов в подземных и поверхностных водах* основаны на теоретических данных и данных других объектов. Скорость движения обогащенных ураном растворов в реальных условиях вечной мерзлоты будет другой.

Предложение. Модель миграции урана в подземных водах будет более реальной, если будет сделана на основе многолетних данных опытных работ на участке Хиагда.

4.6. **Замечание.** В проекте радиоактивные отходы будут захораниваться в *могильниках* приповерхностного типа, но не удалось найти объемов этих отходов, как от них будут защищены подземные и поверхностные воды в могильниках, *нет данных о финансовом обеспечении строительства могильников и управления радиоактивными отходами (р/а) (не дали сметы).*

Предложение. В проекте дать полные сведения об управлении радиоактивными отходами, о мерах безопасности и затратах.

4.7. **Замечание.** В материалах проекта есть меры *по рекультивации земель*, платы за рубки леса, ущерб животному миру, есть итоговые цифры, но *нет расчетов; из-за отсутствия сметы это невозможно проверить*.

Предложение. В проекте должны быть заложены обоснованные расчеты средств на рекультивацию. Эти затраты входят в стоимость продукции.

4.8. **Замечание.** В материалах проекта есть раздел «Экологический мониторинг», который представляет методику его проведения, а не намечаемые работы. Рекомендовано, что и как надо делать: «следует проводить», «должна находиться», «следует уделять», «требуется оборудовать», но не ясно будет ли это делаться. Не сказано, где будут проводиться работы, сколько будет этих работ, кто их будет выполнять (нет ссылок на договоры) и сколько это будет стоить. Без регулярных данных о фактическом состоянии природных сред их загрязнение выйдет из-под контроля. Из-за отсутствия сметы не ясно, планируется ли их вообще проводить.

Предложение. В проекте разработать схемы расположения наблюдательных скважин, точек наблюдений поверхностных вод, всех других природных сред и ресурсов, их количество и стоимость. Определить, количество проб, методы анализа проб и их стоимость. В смете дать расчеты и показать общую стоимость мониторинговых работ. Эти затраты тоже должны входить в стоимость продукции.

4.9. **Замечание.** По опыту сотрудничества с ОАО «Хиагда» выяснилось, что химическая лаборатория на участке не осуществляет внутренний и внешний контроль своих анализов. При сравнении результатов анализов водных проб, полученных в результате работ БЦОЭЭ, и результатов анализов, выполненных в лаборатории, на участке по одним и тем же пробам есть расхождения.

Предложение. В проект включить регулярный внутренний и внешний контроль анализов проб мониторинга.

Общие выводы:

1. Материалы проекта представлены не в полном объеме и несвоевременно.
2. Отсутствие сметы не позволило надежно оценить меры по смягчению опасного воздействия добычи урана.

Предложение. Считать, что процедура ОВОС началась. После готовности всех необходимых материалов проекта, полной его укомплектованности продолжить его общественное обсуждение в форме общественных слушаний в г. Улан-Удэ.

15.07.2005 г., г. Улан – Удэ

Заключение Желаетовой С. Э., к.э.н , преподавателя ВСГТУ, кафедры «Экономическая теория и мировая экономика», по экологической оценке проекта «ТЭО строительства предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания»

Проект разработан на основании договора № 0142 от 20.11.2003 г. между ФГУП «ВНИПИПромтехнологии» и ОАО «Хиагда», 2004 г.

Работа выполнена в рамках процесса ОВОС для ОЭЭ, которая проводится БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу» при поддержке администрации Баунтовского района.

Анализ материалов ОВОС проекта «Строительство предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания» показал, что представленная для общественности информация не полна (не полностью соответствует требованиям законодательства) и не позволяет получить объективную информацию о намечаемой хозяйственной деятельности и мерах по предотвращению негативного воздействия на окружающую природную среду и население со стороны ОАО «Хиагда». В частности, не представлены следующие материалы:

- 1) том 14 «Сметная документация»;
- 2) Приложения.

1. В представленных материалах должны оцениваться все виды эффективности: коммерческая, бюджетная, общественная. При этом схема финансирования может быть ориентировочной.

2. В материалах ТЭО проекта, том 16 «Экономика производства урана способом ПВ. Эффективность инвестиций», предприятием выполнена оценка коммерческой эффективности проекта «в динамике распределения затрат по годам с учетом динамики изменения эксплуатационных затрат по годам строительства и эксплуатации и уплаты налогов на имущество и прибыль с применением льгот» (с. 35, том 16 ТЭО).

Интегральные итоговые показатели эффективности инвестиций представлены в таблицах 15–18 по ценам по состоянию на 1 кв. 2004 г.

Экспертная оценка представленных предприятием расчетов коммерческой эффективности проекта выявила следующие нарушения:

- 1) Таблица 15 (1В)

а) При расчете денежного потока от операционной деятельности не в полной мере учитываются налоги и неналоговые поступления в бюджет, а также отсутствуют производственные издержки, в составе которых и должна учитываться амортизация ОПФ. По этим причинам данный показатель необоснованно завышен.

б) При определении сальдо накопленного потока (по тексту «сальдо потоков денежных средств») на десятом году действия проекта неверно рассчитан показатель (гр. 13, строка 16), который составил по данным предприятия 2677,75 млн. руб. и повлиял на ЧД в сторону его значительного увеличения (1824,1 млн. руб.). По нашим расчетам ЧД₁₀ и составляет — 365,29 млн. руб.

- 2) Таблица 16 (2В)

а) В отличие от таблицы 15 остаточная стоимость ОПФ уменьшилась на 300,6 млн. руб. Однако сумма амортизации ОПФ по расчетам предприятия осталась прежней и составляет 1801,91 млн. руб. как в таблице 15, так и в таблице 16. Повторимся, что амортизация ОПФ входит в состав себестоимости продукции, поэтому относить ее к притокам денежных средств неверно.

б) Как и в таблице 15 при определении сальдо накопленного потока (по тексту «сальдо потоков денежных средств») на десятом году действия проекта неверно рассчитан показатель (гр. 13, строка 16), который составил по данным предприятия 2381,72 млн. руб. и повлиял на ЧД в сторону его значительного увеличения (1862,18 млн. руб.).

Аналогичные нарушения выявлены и в таблицах 17 и 18, где оценивается изменение эффективности проекта за счет увеличения цены на единицу продукции на 1 доллар США (с 37 до 38 долларов США).

Таким образом, по нашим расчетам и на основании представленных предприятием экономических показателей проект «Строительство предприятия по разработке Хиагдинского месторождения способом ПВ» коммерчески неэффективен (Приложение 1, табл. 1, 2).

3. На основании п. 2.4. гл. II Приказа Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной или иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации»: «...заказчик (исполнитель) обязан рассмотреть альтернативные варианты достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Заказчик (исполнитель) выявляет, анализирует и учитывает экологические и иные связанные с ними последствия всех рассмотренных альтернативных вариантов достижения цели намечаемой хозяйственной и иной деятельности, а также “нулевого варианта” (отказ от деятельности)». В этой связи предприятием не осуществлена в полной мере оценка эффективности инвестиционного проекта, которая должна производиться сопоставлением ситуаций не «до проекта» и «после проекта», а «без проекта» и «с проектом».

4. В томе I «Общая пояснительная записка и основные чертежи» на с. 61 представлена таблица основных технико-экономических показателей предприятия по разработке Хиагдинского месторождения, согласно которой на строительство объектов производственного назначения требуются капитальные вложения в сумме 4143,1 млн. руб. (в базисных ценах 2001 г.) с учетом расходов на строительство моста. Однако сводный сметный расчет стоимости строительства предприятия, представленный в ТЭО, предполагает 1295,54 млн. руб. и не включает статью затрат на строительство моста.

Инвестиционный проект представляет собой систему, которая требует согласованного отображения и ведения нескольких балансов, среди которых различают два основных типа: потоковый (результаты – затраты = эффекты); распределительный (распределение суммы средств по принятым элементам проекта).

Таким образом, необходимо обосновать сумму расхождений в 2847,56 млн. руб. в распределительном балансе.

5. Представленная предприятием оценка экономического ущерба от загрязнения окружающей среды включает далеко неполный перечень ущербов, наносимых объектам окружающей природной среды (с. 188 ОВОС):

- общий ущерб от сбросов и воздействий на гидрографическую сеть;
- от выбросов вредных химических веществ и пыли в атмосферу;
- за счет нанесения ущерба охотничьему хозяйству.

В общем виде, при оценке общественной эффективности ИП необходимо учесть и дополнить следующие виды экономических ущербов:

- ввод и выбытие основных фондов в связи с осуществлением природоохранных мероприятий;
- затраты на эксплуатацию природоохранного оборудования и их капитальный ремонт;
- платежи за загрязнение и пользование природными ресурсами, налоги, штрафы, иски;
- затраты на проведение работ по устранению последствий чрезвычайных ситуаций;
- выбытие основных фондов и затраты, связанные с закрытием и ликвидацией хозяйственной деятельности;
- ущерб земельным ресурсам;
- прямой ущерб водным ресурсам;
- прямой ущерб растительным ресурсам;
- прямой ущерб животному миру.

6. Плата за загрязнение окружающей среды, нормативы которой установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344, неверно определяется предприятием в качестве экономической эффективности природоохранных мероприятий (с. 191–198 ОВОС). Необходимо отметить, что вышеуказанная плата включается в оценку бюджетной эффективности инвестиционного проекта.

Кроме того, предприятием рассчитана плата по следующим видам:

- плата за сброс очищенных сточных вод в гидрографическую сеть;
- плата за размещение отходов;
- плата за выбросы в атмосферу.

Необходимо распределить плату за выбросы в атмосферу загрязняющих веществ от стационарных и передвижных источников.

7. Согласно главе 11 «Социальная оценка проекта и общественные слушания» материалов ОВОС «за счет отчислений финансовых средств от деятельности предприятия в местный бюджет будет развиваться социальная сфера района» (с. 219 ОВОС). Данное утверждение необходимо обосновать оценкой бюджетной эффективности инвестиционного проекта: выполнить расчет расходов, налоговых и неналоговых доходов бюджета, дисконтированных оценок сальдо потока налоговых средств. Кроме того, по всем налогам произвести расчет поступлений в бюджеты разных уровней: федеральный, субъекта, местный, а также расчет суммарного итога поступлений в эти бюджеты.

8. ОВОС «применение, в основном, отечественного оборудования, материалов и строительных конструкций... позволит загрузить российские заводы заказами на их изготовление. Строительная индустрия Бурятии по-

лучит заказ на строительный подряд» (с. 219 ОВОС). Данное утверждение далее ничем не обосновывается.

9. На основании «Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов» (Вторая редакция, исправленная и дополненная, утв. Минэкономки, Минфином и Госстроем Российской Федерации 21 июня 1999 г. № ВК 477) на стадии технико-экономического обоснования проекта должны быть представлены сведения об эффекте от реализации проекта в смежных областях. В ТЭО рассматриваемого проекта такие сведения отсутствуют.

Таким образом, предприятию необходимо провести оценку экономической эффективности смежных производств, то есть оценку возможных доходов, расходов и эффектов у предприятий-поставщиков и потребителей, связанных с предприятием-реципиентом проекта.

10. В материалах проекта отсутствует оценка устойчивости проекта и рисков, следует проанализировать эффективность для:

- различных колебаний цен — реализации и транспортировки, в том числе транспортировки до разных потребителей;
- ситуаций снижения (увеличения) спроса;
- риска изменения кондиций;
- риска изменения эффективности технологий;
- различных колебаний цен на сырье, электроэнергию, услуги, а также риска увеличения затрат за счет других факторов;
- оценки возможности установления высокой оплаты труда;
- прогноза вариантов изменения системы налогообложения.

11. «Для захоронения радиоактивных отходов, а также для дезактивации машин и оборудования перед ремонтом, в процессе эксплуатации и складирования — после закрытия предприятия — в проекте предусмотрена площадка ПЗРО» (с. 37 ОВОС). Однако предприятием не предусмотрены мероприятия по защите окружающей среды и здоровья населения от распространения опасных веществ ПЗРО после ликвидации предприятия и отработки месторождения. Необходимо разработать данные мероприятия и включить в сметную стоимость проекта.

Кроме того, основным законом, который регулирует отношения в области охраны окружающей среды, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. Закон регулирует эколого-экономические требования при проектировании, строительстве и эксплуатации хозяйственных объектов.

Экономические интересы местного населения, которое проживает на территории, где добывают полезные ископаемые, защищает ст. 77 данного закона, где закреплено:

«1. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природ-

ных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

2. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности.

3. Вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии, исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.»

На основании вышеизложенного предприятие обязано включить в сметную стоимость проекта полную сумму экономического ущерба, наносимого объектам окружающей среды, а также стоимость природоохранных мероприятий, которые направлены на предотвращение, снижение и восстановление нарушенных функций экосистемы и должны быть выполнены при строительстве и эксплуатации объекта.

Желаева С. Э.

15.07.2005, г. Улан-Удэ.

Приложение 3

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Директору Байкальского центра общественной экологической экспертизы при ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу»
Г. Б. Аносовой

Уважаемая Галина Борисовна!

Управление государственного экологического надзора Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — Управление) рассмотрело Ваше письмо от 30.10.2006 № 10/30 о государственной экологической экспертизе материалов «ТЭО строительства предприятия по отработке Хиагдинского месторождения урана способом подземного выщелачивания» и сообщает следующее.

Государственная экологическая экспертиза вышеназванных материалов завершена (приказ Ростехнадзора об утверждении заключения от 11.10.2006 № 895). В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» направляем информацию о заключении государственной экологической экспертизы.

В составе проекта обработки Хиагдинского месторождения разработана «Декларация промышленной безопасности» (А-140-04) для всех сооружений в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», которая прошла необходимые согласования. В проекте оценены затраты на сооружение объектов инфраструктуры: подъездные автодороги — 96,4 млн. руб., мост через р. Витим — 253,4 млн. руб., подходы к нему — 47,1 млн. руб., на строительство жилпоселка вахтовых рабочих — 237,1 млн. руб. (Том 16, Эффективность инвестиций /Арх. № А-13068 ДСП/. Предпроектные проработки строительства мостового перехода через р. Витим выполнены ОАО «ИРКУТСКГИПРОДОРНИИ» /А-66-01; А-67-01/).

По результатам анализа представленных материалов экспертная комиссия положительно оценила принятые технические решения и пришла к выводу о возможности реализации объектов государственной экологической экспертизы.

Одновременно экспертная комиссия отмечает, что сырьевую базу предприятия составляют принятые на государственный учет разведанные запасы урана, оцененные по результатам оперативного подсчета запасов (письмо ФГУ «ГКЗ» от 25.07.2006 № ср-15/1014), в связи с чем проектируемая деятельность может быть опытно-промышленной. Промышленное освоение месторождения может осуществляться после утверждения эксплуатационных запасов урана «Государственной комиссией по запасам полезных ископаемых» Федерального агентства по недропользованию.

Кроме того, экспертная комиссия предлагает учесть следующее:

1. Рекомендуются уточнить план расположения проектируемых объектов и для этого составить комплект карт: карту геоэкологических условий и инженерно-геоэкологического районирования; карту опасности и риска от геологических процессов и явлений; гидрогеологическую, геоэкологическую (СНиП 11-02-96, п.п. 6.4, 6.8, 6.9, 8.21, 8.22, 8.23, 8.24).

2. В соответствии с требованиями раздела 10 (для стадии ТЭО) СНиП 11-02-96 дополнить материалы проекта информацией о принципиальной возможности использования подземных вод для целей хозяйственно-питьевого водоснабжения (в материалах проекта отмечено, что водоносный горизонт рыхлых отложений неогена содержит воды, не пригодные для хозяйственно-питьевых нужд).

3. В соответствии с требованиями СП 11-102-97 «Инженерно-экологические изыскания для строительства», п.п. 4.92, 4.93, рекомендуется на стадии разработки рабочей документации, составить и в установленном порядке согласовать с территориальными органами исполнительной власти Программу экологического мониторинга, которая должна базироваться на вышеперечисленном комплекте карт.

4. В соответствии с требованиями СНиП 11-02-96, п. 6.22 дополнить материалы проекта картой сейсмического микрорайонирования.

5. Рекомендуется на стадии разработки рабочей документации оценить возможность поступления вод закисленных блоков продуктивного горизонта по стволам ранее пробуренных разведочных скважин в водоносный горизонт вулканогенных отложений неогена.

7. Учитывая возможность непреднамеренного загрязнения окружающей среды растворами через стволы неликвидированных или аварийных скважин, необходимо дополнить материалы проекта сведениями о местоположении и техническом состоянии поисково-разведочных скважин, пробуренных ранее на территории месторождения.

8. Предусмотреть мероприятия по защите дренажной сети от поверхностных стоков (постройка дамб, непроницаемая подушка пруда-накопителя и др).

9. Для компенсации ущерба охотничьему хозяйству рекомендуется предусмотреть (по примеру решений для Долматовского месторождения) дополнительные биотехнические компенсационные мероприятия — организация подкормочных площадок и возделывание кормовых полей для копытных и зайцев.

Начальник Управления государственного экологического надзора В. В. Лещенко

Приложение 4

Утверждено приказом ОО «БРО по Байкалу» № 25/04. от 25.06.2004 г.
Директор ОО «БРО по Байкалу» С. Г. Шапхаев

Байкальский центр общественной экологической экспертизы
при ОО «Бурятское региональное объединение по Байкалу»

Общественная экологическая экспертиза

Заключение экспертной комиссии по «Проекту на проведение поисковых и оценочных работ на участке Мыкерт в 2004–2006 гг. с технологическим опробованием серебросодержащих руд».

г. Улан-Удэ 25.06.2004 г.

Экспертная комиссия, утверждена приказом ОО «БРО по Байкалу» № 19/04, 19.04.04 г.

Председатель Игнатович В. И. — к. г-м. н., эксперт БурТКЗ, доцент БГУ.

Ответственный секретарь Аносова Г. Б. — гидрогеохимик-эколог, директор БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу».

Члены комиссии:

1. Кислицина Л. Б. — главный гидрогеолог ОАО «Селенгео».

2. Васильева Я. Д. — инженер лесного хозяйства, заслуженный работник охраны природы РБ, председатель общественного экологического фонда «Байкал».

3. Раднаев Ганжур-Цирен Дашинимаевич-габжа лама (доктор философии), проректор Буддийского института «Даши Чойнхорлин»

Комиссия рассмотрела «Проект на проведение поисковых и оценочных работ на участке Мыкерт в 2004–2006 гг. с технологическим опробованием серебряносодержащих руд», разработанный по заказу ООО «Авалон» в 2004 г. Авторы: Мауришнин Е. С., Громов В. Н., утвержден ген. директором ООО «Авалон» 5.03.2004 г. Низовским В. В., согласован с начальником ГУПР по РБ Бахтиным В. И. 9.03.2004 г.

1. Представленные материалы

1.1. Проект на проведение поисковых и оценочных работ на участке «Мыкерт» в 2004–2006 гг. с технологическим опробованием серебряносодержащих руд. Часть 1-ая, Геолого-методическая.

1.2. Раздел: «Гидрологические условия на проведение поисковых и оценочных работ на серебряно-полиметаллическом месторождении Малый Мыкерт», автор начальник отдела гидрологии БЦГМС — Ю. И. Редюк.

1.3. Часть 2-ая. «Охрана окружающей среды». Авторы не указаны.

1.4. Заключение о радиэкологической обстановке в пределах обозначенной площади (сёла Хурамша, Кокорино и Гильбири, участок Мыкерт), выданное ФГУ «ТФИ по РБ» от 15.03.2004 г. Подписано и.о. директора — Яловик Г. А.

1.5. Письмо директора ФГУ «Управление Бурятмелиоводхоз» № 103 от 22.03.2004 г. Подписано директором управления — Н.Я.Кондаковым.

1.6. Обращение жителей сел Хурамша, Кокорино, Гильбири Иволгинского района к директору БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу» — Аносовой Г. Б. и к начальнику отдела ГЭЭ при ГУПР по РБ – Лбову А. В. с просьбой защитить их экологические интересы. Письмо по поручению жителей подписала Очирова Серафима Пурбуевна, а также 43 жителя сел.

1.7. Протокол №1 сельского схода жителей сел сельской администрации от 25.03.2004 г., а также подписи 75 человек за отказ данному проекту.

1.8. Представление от главы Гильбиринской сельской администрации Раднаева А. Ш — прокурору Иволгинского района Васильеву В. М., февраль 2004 г. О незаконном начале работ ООО «Авалон».

1.9. Ответ Прокуратуры Иволгинского района на обращение Гильбиринской сельской администрации № 45ж-2004 г. от 09.04 2004 г.

2.0. Отчет по поездке на место начала работ ООО «Авалон» представителей общественности и жителей села Кокорино.

2. Краткое содержание представленных материалов

2.1. ОЭЭ была организована по обращению жителей сел: Кокорино, Хурамша, Гильбири, где рядом с водохранилищем, на территории мест поклонения буддистов (большинства местных жителей), начата без разре-

шительных документов проходка карьера и вырублен лес. Работы начаты ООО «Авалон» в ноябре 2003 г., но после протеста людей, администрации сел, были приостановлены (Госгортехнадзор по РБ, ГУПР по РБ).

В марте 2004 г. был проведен сельский сход в с. Хурамша, на котором все участники высказались за запрет работ, восстановление лесов и земельного участка.

На обращение к прокурору Иволгинского района от главы Гильбиринской администрации (05.04.04 г.) о начале работ ООО «Авалон» без документов был получен ответ, подписанный В. Г. Брылевой — зам. прокурора района. В ответе сообщалось: комиссией (5 человек) установлено, что работы провело ООО «Авалон», при этом нарушены требования 4 законов и Постановления правительства Российской Федерации.

Сообщено также, что возбуждено уголовное дело по признакам преступления по ст. 260, ч. 1 УК РФ 24.11.2004 г. (видимо, 2003 г.), и далее 27.02.04 г. — прекращено «в связи со смертью виновного лица». Ранее в документе упоминалось, что виновным в нарушении законов является ООО «Авалон». Неясно, какое «лицо умерло».

До 15.04.04г. было предписано: все разрешительные документы оформить.

В мае 2004 г. сотрудники ООО «Авалон» появились в селе Кокорино. Это встревожило жителей. БЦОЭЭ при ОО «БРО по Байкалу», общественники села, администрация организовали поездку на место, где началась проходка карьера, а также на святые места поклонения буддистов.

В итоге знакомства с проблемой на месте, БЦОЭЭ при ОО «БО по Байкалу» было принято решение провести общественную экологическую экспертизу (ОЭЭ) проекта ООО «Авалон». ОЭЭ зарегистрирована в администрации г. Улан-Удэ и в администрации Иволгинского района. Срок ОЭЭ, приказом ОО «БРО по Байкалу», установлен 25.06.04 г.

Проектом предусматриваются поисковые и оценочные работы с технологическим опробованием серебросодержащих руд.

Участок Мыкерт, куда «входят рудопроявления Мал. Мыкерт и Санжеевка» (в разных частях текста проекта — разные сведения), сложен сиенитами с мелкими ксенолитами диоритов. Оруденение связано с серебряно-полиметаллической минерализацией, главным образом с галенитом. Рудные тела — это тектонические брекчии в зонах разломов. В приповерхностных условиях руды окислены. Содержание свинца достигает 11–15 %, серебра — 1–3000 г/т, цинка — 0,05 %, меди — 0,02 %. Выявлены аномальные концентрации в рыхлых отложениях свинца — 0,1–0,3 %, цинка — 0,01–0,02 %. Размеры рудного тела № 1: 180 × 50 × 3 м, ресурсы серебра — 70 т, рудного тела № 2: 400 × 90 × 5,6 м, ресурсы — 65,3 т, на Санжеевке: 11 рудных тел, 100 × 300 м, ресурсы — 23 т.

Горные работы по проекту планировалось выполнить во 2-м и 3-м кварталах 2004 г. Предполагалось задействовать 14 исполнителей (ИТР-4, водители техники-6, пробщики и сторожа-4). Рекультивация карьера намечена на 2006 г.

Во второй части проекта «Охрана окружающей среды» сообщается, что использовались следующие нормативные документы:

1. Определение расчетных гидрологических характеристик. СНИП 2.01.14.-83.
2. Методическое пособие по расчету выбросов от неорганизованных источников в промышленности строительных материалов. Новосибирск, 1989 г.
3. Положение о водоохраных зонах водных объектов и их прибрежных полосах. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.11.1996 г., № 1404.
4. ФЗ «Об охране окружающей среды».
5. Закон РБ «Об охране окружающей природной среды». Утвержден Постановлением № 369-1 от 24.09.96 г.

В этой части проекта, кроме общих сведений, приводятся краткие данные по гидрологии, расчет стоков ручья Мыкерт, гидравлический расчет водоотвода к нагорной канаве, расчет устойчивости канавы, мониторинг стоков по количеству и составу, в который входят «взвешенные частицы, нефтепродукты и другие загрязняющие вещества».

В разделе «Охрана атмосферного воздуха» предусмотрены выбросы от работы техники, пыль неорганическая от вскрышных работ, в ее составе учитывается только $\text{SiO}_2=20-70\%$ и пыль того же состава при погрузочных работах.

В разделе «Отходы производства и потребления» приведены расчеты образования отходов и меры по снижению их воздействия.

В разделе «Рекультивация нарушенных земель» эти земли составляют 6,1 га, объем отвалов — 29 242 куб.м. Складирование почвенного слоя не предусмотрено. Проектируется «рекультивация траншей» в 2005–2006 гг. Не планируется восстановление лесного покрова в пределах вырубленного леса.

В заключении сообщается, что «экологическое равновесие может нарушиться с увеличением поступлений загрязняющих веществ за счет пылевых выбросов при опробовании рудных тел, потерь руды и породы при транспортировке». Но считают это воздействие не значительным.

3. Замечания и предложения

3.1. Оценка правовых и процедурных аспектов:

3.1.1. ООО «Авалон» начало вырубку леса и проходку карьера в ноябре 2003 г. с нарушением требований ст. 34, 35 Закона Российской Федерации «Об охране окружающей среды»; ст. 8 Закона РБ «О недрах и принципах природопользования»; ст. 63 и 71 Земельного Кодекса Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации № 1362 от 23.12.1993 г. (данные прокуратуры района).

3.1.2. Проходка карьера осуществлялась без лицензии ГУПР и ООС Российской Федерации по РБ на геолого-разведочные работы. Лицензия на 22.06.04 г. — не получена.

3.1.3. Нарушены требования по согласованию с Центром госсанэпиднадзора по РБ по опасным работам во втором поясе зоны санитарной охраны водохранилища (СанПиН 2.1.4.1110-02, пп. 3.3.2.1.)

3.1.4. В материалах проекта отсутствуют необходимые согласования и, в том числе, с администрацией Иволгинского района, где намечается деятельность.

3.1.5. При обсуждении проекта с населением, материалы проекта не были предоставлены для ознакомления всем заинтересованным гражданам, как положено за 2 недели до обсуждения (ФЗ «Об экологической экспертизе»).

3.1.6. При разработке карьера и отборе 10 000 т сульфидных руд, использовалось «Методическое пособие по расчету выбросов от неорганических источников в промышленности строительных материалов». Пылевая составляющая окисленных свинцовых руд кардинально отличается от пыли пород для стройматериалов.

3.1.7. Список нормативных документов был не полон. Часть современных нормативных документов не использовалась.

3.1.8. В проекте отсутствуют разделы:

- этнокультурные и религиозные ценности и оценка воздействия на них;
- сметно-финансовый расчет, обеспечивающий выполнение работ и мероприятий по охране окружающей среды.

3.2. Оценка качества материалов экологического обоснования проекта

3.2.1. Оценка полноты и достоверности геолого-методических материалов.

3.2.1.1. По материалам проекта не ясна стадийность работ: поисково-оценочные или поисковые, оценочные, разведочные и добычные. Также не ясно, зачем указано Санжеевское рудопроявление и какие там будут работы.

3.2.1.2. В геологических задачах и в ожидаемых результатах требуется провести оценку запасов категорий C_1+C_2 и ресурсов категории P_1 . Но по существующим инструктивным документам на стадии оценочных работ на месторождениях III группы сложности оцениваются запасы только категории C_2 .

3.2.1.3. При подсчете ресурсов по Санжеевке, занижена принятая объемная масса руд (2,5 т/куб.м вместо 3,2 т/куб.м). При объемной массе 3,2 т/куб.м ресурсы категории P_1 составят 29 т вместо указанных 23 т.

3.2.1.4. Принятое в проекте название «серебросодержащие руды» исключает из их состава «основной металл — свинец». Данные по свинцу необходимы для разработки схемы обогащения и подсчета запасов свинца. Для определения стоимостной оценки этих металлов в рудах, нужно подсчитать ресурсы также свинца. Анализ проб на свинец и другие сопутствующие — не предусмотрен.

3.2.1.5. В протоколе НТС ГУПР и ООС Российской Федерации по РБ рекомендуется нарушить общепринятую Методику отбора больше-объемных технологических проб и отбирать пробы вслепую, без предварительного изучения состава руд, ссылаясь на сложное геологическое строение.

3.2.1.6. В проекте не отражено высокое (0,1–0,3% при ПДК = 0,003%) содержание свинца в рыхлых отложениях. Не предложены меры защиты от водного и гравитационного переноса свинца вниз по склону и до водохранилища.

Вывод. В проекте не учтены ресурсы свинца, полное извлечение всех полезных компонентов. В таком виде проект не может быть принят.

3.2.2. Оценка полноты и достоверности материалов, характеризующих воздействие проекта на подземные, поверхностные воды и воды водохранилища, а также на качество жизни местного населения.

3.2.2.1. В проекте не выделено, что участок работ расположен на крутом склоне в 700 м от уреза воды водохранилища, емкостью 1 млн. куб. м и имеющего хозяйственно-питьевое назначение. По санитарным правилам и нормам «Зоны санитарной охраны источников водоснабжения и водопроводов питьевого назначения» (СанПиН 2.1.4.1110-02) (подписан главным санитарным врачом Российской Федерации 26.02.02 г. Г. Онищенко, зарегистрирован в Минюсте от 24.04.02 г. № 3399), проектируемый карьер и траншея находятся в пределах второго пояса «зоны санитарной охраны» (ЗСО) водохранилища (п. 2.3, 2.4б).

По этому СанПиНу:

— границы второго пояса ЗСО на водоёмах должны быть удалены по акватории во все стороны от водозабора на расстоянии 3 км при наличии нагонных ветров до 10%, и до 5 км — при наличии нагонных ветров более 10% (п. 2.3.2.5);

— граница второго пояса ЗСО на водоёмах по территории должна быть удалена в обе стороны по берегу на 3 или 5 км в соответствии с п. 2.3.2.5 и от уреза воды при нормальном подпорном уровне на 500–1000 м в соответствии с п. 2.3.2.4 (2.3.2.6).

Мероприятия на территории ЗСО поверхностного источника водоснабжения (п. 3.3.).

Мероприятия по второму и третьему поясам (п. 3.3.2):

— запрещение размещения складов горюче-смазочных материалов, ядохимикатов и минеральных удобрений, накопителей промстоков, шламохранилищ и других объектов, обусловливающих загрязнение подземных вод (п. 3.2.2.4);

— не производятся рубки леса главного пользования и реконструкции, а также закрепление за лесозаготовительными предприятиями древесины на корню и лесосечного фонда долгосрочного пользования. Допускаются только рубки ухода и санитарные рубки леса (п. 3.3.3.1);

— в границах второго пояса зоны санитарной охраны запрещается сброс промышленных, сельскохозяйственных, городских и ливневых сточных вод, содержание в которых химических веществ и микроорганизмов превышает установленные санитарными правилами гигиенические нормативы качества воды (п. 3.3.3.4);

— регулирование отведения территории для нового строительства жилых, промышленных и сельскохозяйственных объектов... (п. 3.3.2.2);

— не допущение отведения сточных вод в зоне водосбора источника водоснабжения, включая его притоки, не отвечающих требованиям к охране поверхностных вод (п. 3.3.2.3).

Кроме того, по требованиям СанПиН 2.2.1./2.1.1.984-00 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» проектируемые работы относятся к «Добыче руд и нерудных ископаемых» (п. 4.1.3) первого класса как предприятия по добыче полиметаллических руд... открытой разработкой. Санитарно-защитная зона (СЗЗ) составляет 1000 м. В границах СЗЗ... не допускается размещать предприятия... комплексы водопроводных сооружений для подготовки и хранения питьевой воды (п. 2.25)

Руды, с учетом фактической морфологии и минерального состава, следует отнести к прожилково-штокверковым минерализованным тектоническим зонам серебро-свинцового состава. Это полисульфидные руды в пределах тектонических зон с высокими концентрациями свинца, а также цинка и меди. Высокие концентрации свинца обнаружены также в рыхлых отложениях на склонах и повышенные — в подземных водах р. Гильбири («СГЭК-200 бассейн на среднего и нижнего течения р. Селенги. Кислицина Л. Б. и др., 2001 г.).

В случае вскрытия таких руд окисление их при свободном доступе кислорода и агрессивной дождевой воде протекает весьма интенсивно. Опасные концентрации свинца, цинка и др. элементов с подземными и поверхностными водами пойдут в водохранилище, в р. Гильбири и далее. Воздействие их на воды будет весьма значимым. А если учесть, что рекультивация карьера намечена на 2006 г., то процесс кислотного дренажа будет продолжаться два года.

В проекте не приведено химического состава вод водохранилища, не оценено воздействие на них процессов кислотного выщелачивания сульфидных руд в процессе работ, не приведено мер защиты вод водохранилища и р. Гильбири. И, что очень важно, не представлено Заключение ЦГСЭН по РБ по работам в пределах второго пояса зоны санитарной охраны поверхностного источника водоснабжения (пп. 3.3.2.1.).

Вывод. Из-за явной опасности карьерной и траншейной разработки полиметаллических руд, отсутствия мероприятий по защите подземных и поверхностных вод от тяжелых металлов данный проект не может быть реализован.

3.2.3. Оценка полноты и достоверности материалов, характеризующих воздействие проекта на этнокультурные и религиозные ценности и на качество жизни местного населения.

3.2.3.1. Компания начала работы на участке, который «расположен на землях Гослесфонда в лесах 1 группы, никаких сведений о других землепользователях в проекте нет. Фактически же:

— по данным Гильбиринской администрации, Гильбиринского лесничества Иволгинского лесхоза эта территория принадлежит сельскому лесхозу, СПК «Гильбира», относится к лесам 1 группы, категории защитности: водоохранные леса вдоль водохранилищ.

— компания ООО «Авалон» без разрешительных документов произвела вырубку лесов 1 группы. Вырубка леса и перевод земель из категории покрытых лесом в нелесные возможны только с разрешения Правительства Российской Федерации. В соответствии с лесным законодательством Российской Федерации леса категории защитности — водоохранные леса вдоль водохранилищ — не подлежат переводу из категории лесных в нелесные.

Вывод. Штраф и ущерб от вырубки леса 1 группы должен быть возмещен компанией ООО «Авалон», должны быть произведены лесовосстановительные работы с посадкой сосны, доведения лесопосадок до смыкания крон и перевода земель в лесопокрытую площадь.

3.2.3.2. При знакомстве с предоставленным проектом компании никаких сведений о наличии мест поклонения и паломничества местного населения не указано. И это притом, что значительная часть населения, живущего вблизи проектируемых карьера и траншеи, исповедует буддизм, религию, где основными местами поклонения и паломничества являются природные объекты. Это горные массивы, священные леса, источники подземных вод — родники и т. д. Участок проектируемых работ входит в этот природный комплекс.

Территория, где проектируются работы ООО «Авалон», расположена в пределах священной долины поклонения буддистов Бурхану — Падмасамбава (Будда Прошлого, Настоящего и Будущего). В состав этой священной долины входят несколько культовых мест поклонения и паломничества: обоо, субурганы, священные рощи, родники, изваяния Хранителей местности. Кроме того, здесь имеются древние захоронения.

Таким образом, территория является природно-культовым комплексом (Природный Храм) — священным местом поклонения и паломничества жителей Республики Бурятия.

Разработка карьера опасных свинцово-цинково-серебрянных сульфидных руд, окисленных и рыхлых, и перевозка этих руд по территории природно-культового комплекса и населенным пунктам недопустимы. Это приведет к уничтожению природного комплекса, загрязнению водохранилища и рек Гильбири, Баянгол, Оронгой, Селенга, впадающих в озеро Байкал. Намечаемая хозяйственная деятельность опасна для здоровья населения и может вызвать социальную нестабильность.

Особенно важно принять во внимание, что в соответствии с Буддистскими законами нарушение целостности природно-культовых мест поклонения несет в себе одно из основных пяти смертных грехов.

Ведь неслучайно, и это известно всем, что даже традиционная обувь бурят (приподнятый носок) не должна вредить почвенному покрову.

На сходах жители Гильбиринской долины однозначно высказались против этого проекта.

Вывод. Мы должны исключить риск тяжелейших экологических и социальных проблем для местных жителей, жителей всей Бурятии и сохранить святыню для будущих поколений, необходимо отклонить этот проект.

3.2.4. Оценка полноты и достоверности материалов по обоснованию экологических и связанных с ними социально-экономических потерь и выгод для местного населения.

3.2.4.1. При отсутствии финансово-экономического раздела, трудно определить возможность ООО «Авалон» выполнить все проектные работы и обязательства по охране окружающей среды.

Проектируемые работы: карьер (180 × 30 × 12 м), траншея (180 м), отбор больше-объемной пробы сульфидных руд — по воздействию на ландшафт, на химический состав вод водохранилища и, естественно, на качество жизни местного населения соответствуют стадии «добычи полиметаллических руд».

3.2.4.2. Компания не вызывает доверия у местного населения и экспертов ОЭЭ проекта:

- компания «Авалон» начала работы без всех разрешительных документов;
- на встрече (сельском сходе) в с. Хурамше заместитель генерального директора ООО «Авалон» М. В. Сандаков заявил по (протоколу схода), что будет:
 - создано 50 рабочих мест с зарплатой 7000 руб.;
 - перечисления в бюджет района в течении 5–10 лет;
 - оказываться содействие администрации в ремонтных работах;
 - организовано обучение молодежи в вузах.

В проекте таких мер не прописано. При отсутствии сметы проверить затраты также невозможно, но, что касается рабочих мест, то в проекте указано, что их будет 14, а не 50, и местные жители, возможно, могут рассчитывать только на 2 места — сторожей.

3.2.4.3. Компания до сих пор не получила лицензии, не предоставила обещанную В. В. Низовским смету на обеспечение работ по ООС, положенных согласований.

При отсутствии документов, подтверждающих финансовое обеспечение компании, есть опасность, что 10 000 т руды будет добыто, а вот рекультивация и другие меры по охране окружающей среды не будут выполнены. Никаких гарантий, подтвержденных документами, компания не дает.

Таким образом, потери для населения: утрата святых мест для молитв, ухудшение качества воды, в том числе и питьевой, запыленность дорог, по которым будут возить свинцовую руду, — очевидны.

Выгоды (рабочие места, зарплаты, отчисления в местный бюджет), при отсутствии их в проекте и отсутствии их финансового обеспечения, — совсем не очевидны и ничем не подтверждены.

Общие выводы:

Экспертная комиссия ОЭЭ единогласно рекомендует ГЭЭ (ГУПРи ООС Российской Федерации по РБ):

1. Данный проект отклонить.
2. Обязать компанию ООО «Авалон» провести рекультивацию карьера и лесовосстановительные работы с посадкой сосны, доведения лесов до смыкания крон и перевода земель в лесопокрытую площадь.

Экспертная комиссия в составе: председатель Игнатович В. И., секретарь Аносова Г. Б.; члены комиссии: Кислицина Л. Б., Васильева Я. Д., Раднаев Г-Ц. Д.

Отклик Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации

на публикацию статьи

М. Котина, Л. Рагозина, И. Голунова, А. Дмитриева

«Возвращение первородства»

(журнал «Русский Newsweek», 2008, № 3)

В январе 2008 года в № 3 журнала «Русский Newsweek» была опубликована соавторская статья Максима Котина, Леонида Рагозина, Ивана Голунова, Алексея Дмитриева «Возвращение первородства». Аналогичная статья была размещена на сайте этого же журнала <http://www.runewsweek.ru/theme> под названием «Коренные: Узрели корни».

В статье содержались неодобрительные и даже оскорбительные высказывания по отношению к коренным малочисленным народам Российского Севера.

Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации обратилась в редакцию журнала с просьбой опубликовать отклик Ассоциации на эту статью. Но редакция отказала в опубликовании отклика в полном объеме (13 758 знаков) предложив сократить его в несколько раз (до 1500 знаков), в то время как сама статья «Возвращение первородства» — содержала 18 149. Не дождавшись ответа Ассоциации, редакция журнала по своему усмотрению сократила отклик и поместила его разделе «Письма».

Справка

В соответствии со статьей 46 Федерального закона «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 года № 2124-1, гражданин или организация, в отношении которых в средстве массовой информации распространены сведения, не соответствующие действительности либо ущемляющие права и законные интересы гражданина, имеют право на ответ (комментарий, реплику) в том же средстве массовой информации. Статьями 43, 44 этого же закона установлено, что если гражданин или организация представили текст ответа, то распространению подлежит представленный текст. Ответ должен быть набран тем же шрифтом и помещен под заголовком «Опровержение», как правило, на том же месте полосы, что и опровергаемое сообщение или материал. Объем такого ответа или опровержения не может более чем вдвое превышать объем опровергаемого фрагмента распространенного сообщения или материала. Но редакция СМИ не вправе требовать, чтобы текст ответа был короче одной стандартной страницы машинописного текста.

Таким образом, Ассоциация имела право на публикацию ответа в том объеме и виде, который предлагался журналу, но редакция, несмотря на

просьбу Ассоциации пересмотреть свое предложение и опубликовать ответ, поступила иначе.

В настоящее время Ассоциация рассматривает возможность обращения в суд с иском о защите чести и достоинства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Кроме того, поскольку в публикации содержались сведения, которые оскорбляют и унижают национальное достоинство лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и являются пропагандой, разжигающей расовую и национальную ненависть, Ассоциация обратилась с заявлением в Генеральную прокуратуру Российской Федерации о проведении проверки данных фактов, принятии необходимых мер прокурорского реагирования по пресечению нарушений законных прав и свобод в отношении представителей коренных малочисленных народов и привлечении к ответственности виновных лиц по статье 282 УК Российской Федерации.

В заявлении Ассоциации говорилось о том, что статья содержит множество негативных оценочных суждений по отношению к представителям коренных малочисленных народов. Например, «до недавнего времени коренные народы считались низшей кастой человечества, теперь с ними придется считаться всем. В том числе России — как стране с внушительным набором коренных народов». Это предложение является явной пропагандой исключительности и превосходства людей других национальностей, проживающих на территории России и неполноценности, ограниченности и ущербности граждан из числа коренных малочисленных народов Севера по признаку национальной принадлежности. Так же в заявлении указывалось на то, что целый ряд высказываний, прозвучавших в статье, характеризуют представителей коренных малочисленных народов как алчных вымогателей, при этом воинственно настроенных, и направлены на возбуждение ненависти и вражды, провоцируя состояние неприязни, разжигая чувство ненависти между гражданами разных национальностей, проживающих как в нашей многонациональной стране, так и в других государствах.

Аналогичные заявления были направлены Генеральную прокуратуру Российской Федерации от многих организаций коренных малочисленных народов разных субъектов Федерации. Генеральная прокуратура Российской Федерации передала все заявления на рассмотрение в Останкинскую прокуратуру г. Москвы, где все заявления были объединены.

В начале апреля адвокат Ассоциации Ю. Я. Якель была в прокуратуре и давала объяснения от имени организации по существу заявления. Сотрудник, проводящий проверку, поставил под сомнение наличие состава преступления и дальнейшую судебную перспективу заявления. По его мнению, если в данной статье прокуратура «усмотрит» состав преступления, то возникнет прецедент, после которого придется привлечь к ответственности половину журналистов России. А это, по его мнению, невозможно, кроме того, у прокуратуры есть много других, более серьезных дел.

В данном случае невозможно не согласиться с тем, что у прокуратуры есть действительно много более серьезных дел, но и этот случай нельзя назвать заурядным, так как в одной статье были оскорблены по национальному признаку сразу представители 40 народов (270 тысяч человек). Подобное отношение к закону не может не удивлять. Отсутствие необходимого количества квалифицированных сотрудников в системе правоохранительных органов не может служить основанием и оправданием для безнаказанного совершения преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации. Подобное отношение к закону в дальнейшем приводит к беспределу со стороны нарушителей закона. Конечно, говорить об оскорблении, может быть, и рано. Для того чтобы убедиться, действительно ли в статье содержатся высказывания, которые оскорбляют и унижают национальное достоинство малочисленных народов и являются пропагандой, разжигающей расовую и национальную ненависть, необходимо провести исследование данного текста специалистами в этой области. Это адвокат и порекомендовала сделать сотруднику прокуратуры. Ее удивление вызвало то, что работник прокуратуры не собирался проводить такого исследования и хотел вынести определение по проверенным данным, руководствуясь исключительно личным восприятием данного текста.

Интересно, что заявление от Ассоциации было подано в конце января. К моменту вызова представителя Ассоциации в прокуратуру прошло более двух месяцев и к этому времени прокуратурой не было предпринято никаких попыток проверить доводы заявления. Как сообщил сотрудник прокуратуры, еще никто из авторов статьи не давал объяснений и, более того, прокуратуре удалось найти только двоих авторов из четырех.

В настоящее время проверка заявления еще не завершена, и мы не можем говорить о том, к какому же выводу придет прокуратура. Но будем надеяться, что прокуратурой все-таки будут добросовестно проведены все необходимые действия и приняты все необходимые меры по пресечению нарушений законных прав и свобод в отношении представителей коренных малочисленных народов.

Ниже публикуется текст обращения Ассоциации в редакцию журнала.

Пропаганда вражды к коренным народам Севера

Уважаемая редакция!

Обращаемся к вам в связи с публикацией соавторской статьи Максима Котина, Леонида Рагозина, Ивана Голунова, Алексея Дмитриева «Возвращение первородства», напечатанная в журнале «Русский Newsweek» № 3 за 2008 г. и на сайте этого же журнала <http://www.runewsweek.ru/theme> под названием «Коренные: Узрели корни».

Мы возмущены содержанием статьи: такие публикации недопустимы, потому что предвзятое, субъективное и оскорбительное по тону изложение в ней проблем коренных малочисленных народов Севера России является пропагандой, разжигающей расовую и национальную ненависть и вражду,

оскорбляет честь и достоинство коренных малочисленных народов и отдельных граждан.

Вся статья написана в модном сейчас ироничном тоне. С явно неодобрительной иронией авторы сообщают читателям о принятии Генеральной Ассамблеей ООН Декларации прав коренных народов: «Прошлый, 2007 год стал для них историческим. ООН приняла Декларацию о коренных народах, в которой утверждается их право на земли предков и на самоопределение. Как и всякая декларация — это лишь набор благих пожеланий. Но коренные народы всего мира предпочитают понимать ее статьи буквально и спешат определить рамки дозволенного в новой политической реальности — проверяют на прочность компании и государства, которые распоряжаются их землями». Откуда эта недоброжелательность и ирония по отношению к тому факту, что мировое сообщество признало права коренных народов? Все люди равны, этот принцип был определен в первых международных актах ООН, поэтому для защиты прав на равенство коренных народов, чьи коллективные интересы по сохранению среды обитания и традиционного образа жизни попирались веками, пришлось разработать и принять специальную Декларацию.

Корни этой недоброжелательной иронии можно «узреть» в 5 абзаце, где авторы позволили себе недопустимые в сфере межнациональных отношений в нашей многонациональной стране и в международном сообществе выражения типа: «До недавнего времени коренные народы считались низшей кастой человечества, теперь с ними придется считаться всем. В том числе России — как стране с внушительным набором коренных народов».

Далее, рассуждая в том же духе, авторы допускают оскорбительные оценки коллективного поведения целых народов, например: «коренные народы российского Севера и Востока предпочитают идти именно этим путем — разумного шантажа», «разговоры о суверенитете большинства коренных народов и следует понимать в контексте этой тактики торга».

Авторы намеренно вводят читателя в заблуждение такими абзацами: «Российский закон о родовых угодьях от 1996 г. гласит: если в угодье обнаружат нефть, компаниям придется договариваться с владельцами о компенсации. ЛУКОЙЛ выплачивает ежемесячно каждому члену семьи, на чьей земле ведется добыча, по 3700 руб. Ежегодно — 2 т бензина бесплатно. Ханты получают лодочные моторы, бензопилы, квартиры в Когалыме, а раз в три года новый снегоход «Буран». К тому же округ доплачивает каждому представителю малых народов по 11 000 руб. в год». Во-первых, авторы демонстрируют собственную некомпетентность: «Российского закона» с подобными нормами не существует. Во-вторых, непонятно к чему в этом абзаце приведен некий список «бесплатных» благ? Чтобы читатель понял его как продолжение или разъяснение несуществующего закона или чтобы позабавил «счастливым» хантам?

О «счастье» хантов говорится в предыдущем абзаце «Родовое угодье Кеченовых занимает около тысячи гектаров. К их счастью, на этой территории

ЛУКОЙЛ нашел нефть». Читатель может и вправду подумать, что установка буровой на родовом угодье — «счастье». А ведь это разрушение природных ресурсов традиционного природопользования — охоты, рыболовства, собирательства, оленеводства, за счет которых жили веками, ни у кого ничего не прося, и живут сейчас коренные народы. Разрушение исконной среды обитания, невозможность традиционного природопользования ведет к уничтожению всего традиционного уклада жизни и культуры. Так, за полтора столетия индустриального освоения земель коренных народов исчезли сотни этнических групп, воспоминания о которых сохранились только в музейных витринах. Для того чтобы остановить этот процесс, сделать более гуманными отношения между представителями разных цивилизаций, и была принята в ООН Декларация прав коренных народов. В нашей стране также развивается законодательство о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей — в соответствии с Конституцией Российской Федерации и согласно международным принципам. Авторы статьи то ли не знают этого, то ли делают вид, что не знают? Создается впечатление, что, имея однобокие, субъективные и поверхностные сведения о коренных малочисленных народах, они берутся всерьез и публично критиковать политику мирового сообщества и нашего государства в отношении коренных народов.

Что же касается «счастья» той семьи, на земле которой нашли нефть, это означает, что у семьи отнимают единственные средства к существованию, поэтому-то нефтяники и власти выплачивают компенсации. Эти компенсации, кстати, не могут покрыть всех убытков, нанесенных традиционному укладу жизни и хозяйству, а также возместить упущенную выгоду — традиционную продукцию, которую семья могла бы получать на этих угодьях и кормиться еще сотни лет. Если дают квартиру — это значит, что компании это выгоднее, потому что семье нечем больше жить на родовом угодье, ей предлагают переселиться в город. Но чем в городе нефтяников Когалыме, где жизнь дороже, чем в Москве, жить охотнику, рыболову, оленеводу? Никто не обязан заниматься его переквалификацией, обеспечивать работу, оплату жилья. Поэтому такие вынужденные переселенцы, которым не на что жить, могут продать квартиру и стать бомжами. Вот перспектива «счастья» коренных народов.

Кроме коллективных оскорблений целым народам, авторы статьи наносят и личное оскорбление Иосифу Кечемову: «Увидев у лукойловца Владимира новый мобильный телефон, глава семейства Кечемовых Иосиф заводит разговор об ущемлении своих прав». Эта фраза и последующая: «Цель этой внешне теоретической дискуссии — получить от нефтяников сверх еженедельной нормы несколько бобин проволоки, десятков кубометров досок и пару бочек бензина. Нефтяники предпочитают не торговаться» — публичное оскорбление, обвинение человека в завистливости и вымогательстве. При этом мы не можем установить из текста — был ли именно такой разговор на самом деле, выдуман или предвзято изложен авторами.

Кстати, авторы ссылаются на якобы приведенный Иосифом Кечемовым в разговоре пример Сахалина и посвящают Сахалину следующий абзац: «На Сахалине, кстати, действительно платят. *Sakhalin Energy* в прошлом году первой на острове решила выделять на нужды малых народов по \$300 000 в год». Это может создать у читателя представление, что коренные народы Сахалина ни за что получают «бешеные деньги», и ввести читателя в очередное заблуждение.

В действительности компания *Sakhalin Energy* ведет крупномасштабную деятельность по освоению месторождений нефти и газа в Сахалинском шельфе. Компания строит морские платформы, морской и магистральный трубопровод и еще массу объектов, обеспечивающих работу компании. Весь комплекс объектов проекта Сахалин-2 затрагивает строительством 10 районов острова, десятки нерестовых рек и акваторию Охотского моря. Строительство этих объектов не могло не оказать негативного воздействия на экологию острова и, в первую очередь, на возможности воспроизводства рыбы. А рыболовство — основное занятие и источник существования трех с половиной тысяч представителей коренных народов Сахалина. Строительство трубопровода также сильно ухудшило положение в оленеводстве. Теперь разделите 300 000 долларов на 3500, получается 85,7 доллара в год на человека. Не слишком щедрая компенсация, или добровольная помощь, как требует называть это *Sakhalin Energy*, потому что все компенсации за ущерб окружающей среде Компания выплатила Правительству Российской Федерации. Выплаты коренным народам Сахалина обещаны Компанией лишь на 5 лет. Ущерб традиционному природопользованию коренных народов Сахалина, по оценкам экологов, будет только возрастать в ходе обустройства и эксплуатации трубопровода, рассчитанного на 49 лет.

По данным Роснедвижимости, 40% оленьих пастбищ в настоящее время испытывают стрессовое воздействие промышленных объектов, приводящее повсеместно к их загрязнению, деградации и выводу из оборота. Компенсации за ущерб окружающей среде, в том числе и на оленьих пастбищах, по российским законам выплачиваются государству, а не оленеводам. Только в 4 из 29 субъектов Российской Федерации, где традиционно проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, есть региональные законы, по которым часть компенсаций выплачивается непосредственным пользователям из числа коренных народов. В том числе, такие законы приняты в Ханты-Мансийском автономном округе, гуманное отношение властей которого к коренным народам так издевательски описано авторами статьи «Коренные: Узрели корни».

Есть и другие цифры, красноречиво свидетельствующие о кризисном положении коренных народов России, сложившемся в стрессовой ситуации разрушения, часто бездумного, их среды обитания и векового уклада жизни. К сожалению, данные статистики показывают, что продолжительность жизни у коренных народов ниже среднероссийского уровня более чем на 10 лет, а смертность намного выше (особенно детская, а также муж-

чин в трудоспособном возрасте), и самое показательное, что в этой высокой смертности очень велика доля самоубийств и смертей от несчастных случаев — вдвое больше среднероссийского уровня.

Если у одного из авторов этой статьи кто-нибудь попробует отобрать садовый участок, который не является основным источником его жизнеобеспечения, то он по суду будет требовать, чтобы ему выплатили рыночную стоимость участка, строений, деревьев и кустов. И правильно сделает, более того, по закону он получит эту компенсацию. Так почему же авторы считают, что коренные малочисленные народы не имеют такого права? Почему пишут, что коренные народы получают у компаний «бензин и проволоку» не на законных основаниях в качестве компенсации за ухудшение условий жизни, а путем «разумного шантажа» и «тактики торга»? Может быть, потому что и вправду думают, что «до недавнего времени коренные народы считались низшей кастой человечества» и не могут пользоваться такими же правами, как и авторы?

Мы не понимаем позиции редакции журнала, объявившей Тему номера «Коренные» и собравшей в этой теме две статьи ту, которую мы выше цитировали, и вторую Ильи Архипова «Туземское собрание», лучшие цитаты из которой выбрала сама редакция, анонсируя ее на своем сайте: «На полмиллиона аборигенов Австралия тратит около \$3 млрд. в год. Но этого им мало. Они хотят жить по своему закону. Перед прошлогодними выборами в австралийский парламент правительство Джона Ховарда внезапно активизировалось на аборигенском направлении. Было объявлено, что в их общинах необходимо положить конец алкоголизму, порнографии и педофилии...»

Какую цель преследовала редакция, публикуя эти две статьи, объявив их темой номера, и при этом рисуя образ коренных народов только черной краской? Возможно, на этот вопрос косвенно отвечает эпитафия, который присутствует в журнальном варианте статьи «Возвращение первородства» и отсутствует в публикации на сайте: «В XXI веке борьба малых народов за свои права становится похожа на экономический шантаж в мировом масштабе». Возможно организаторы этой «темы номера» пытаются предвзятым изображением тяжелого и безотрадного положения коренных народов, вырванных нашей жестокой цивилизацией из привычного уклада жизни, лишенных своих традиционных источников существования, убедить мировое сообщество отказаться от ростков гуманизма и справедливости, от попыток компенсировать прошлые обиды и дать коренным народам в этом мире равные возможности?

Ведь те средства, которые тратятся мировым сообществом на коренные народы, являются крохами с того богатого стола, который обеспечили себе добывающие компании, работающие на землях аборигенов. Кроме того, из этих же крох питается бюрократический аппарат, который управляет благотворительностью, в них же входит оплата перевозок благотворительных грузов и т.д. Этих крох едва хватает, а в некоторых странах и не хватает,

чтобы не умереть с голода, попытаться получить образование. Напомним, читателям, что в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций среди ближайших целей записана и такая: «сократить вдвое к 2015 году долю населения земного шара, имеющего доход менее одного доллара в день, и долю населения, страдающего от голода». Читателям нужно напоминать об этом, о том, что такое положение большинства коренных народов сегодня является отголоском многовековой колониальной политики, последствия которой мировое сообщество пытается, но пока не может преодолеть. А подобные публикации, посвященные теме «Коренные», пытаются отбросить мировое сообщество в его моральных установках назад. Это недопустимо!

Мы не касаемся подробно столь же предвзятого и оскорбительного описания в этой статье взаимоотношений коренных народов и власти в других странах. Полагаем, что степень достоверности в этой части статьи столь же невысока, как и в писаниях авторов о наших народах Севера. Уверены, что коренные народы США, Канады и Австралии сумеют защитить себя от клеветы.

Но защитить честь и достоинство коренных народов Севера России, пресечь недопустимую в прессе пропаганду, разжигающую расовую и национальную ненависть и вражду, обязана Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Мы просим редакцию напечатать наш отклик, чтобы читатели журнала «Русский Newsweek» смогли узнать другую правду о положении коренных народов в России.

Павел Суляндзига, первый Вице-президент Ассоциации, член Общественной Палаты Российской Федерации, член Постоянного Форума ООН по коренным народам

Ольга Мурашко, этнограф, эксперт Комитета по делам национальностей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Юлия Якель, адвокат, Московская областная коллегия адвокатов

Методы этноэкологической экспертизы

1.

Основные методы демографического изучения этнокультурных сообществ

О. Д. Комарова

Население как подвижная совокупность сменяющих друг друга человеческих поколений характеризуется непрерывно идущими процессами его репродукции, которые образуют один из важнейших специфических каналов взаимодействия человека с окружающей средой. Разнообразные обычаи, табу и прочие нормы репродуктивного поведения складываются под влиянием социокультурного отбора, нацеленного на оптимизацию условий существования каждого этнокультурного сообщества.

Составляя неотъемлемую часть системы жизнеобеспечения, демографические процессы не только сами обусловлены этнокультурными особенностями этой системы, но и в свою очередь оказывают на них ощутимое обратное влияние. Именно этим определяется необходимость специальных демографических исследований в сфере экспертизы.

Влияния факторов среды на сферу репродукции отчетливее всего отражается на картине смертности, которая прежде всего определяется особенностями географических территорий, которые неодинаково благоприятны для здоровья и жизни людей, и благополучием социально-экономической обстановки. Последний фактор проявляется особенно в тенденциях смертности населения в детском и активном возрасте.

По отношению к рождаемости влияние факторов среды выражено менее отчетливо. Имеющиеся исследования пока не подтверждают расхожее мнение о том, что биологическая плодовитость людей определяется географическими условиями проживания или этническими различиями. Известно лишь достаточно определенно, что крайне суровые экологические условия, какие имеют место в высокогорьях (свыше 2 тыс. м над уровнем моря) несколько замедляют все ростовые процессы, включая сроки полового созревания [см.: 1]. Тем не менее остается неясным, является ли подобное замедление сдерживающим биологическим фактором деторождения.

К числу экологических факторов плодовитости может быть отнесено ареальное распространение некоторых заболеваний, влияющих на способность зачатия и вынашивание плода, таких как глистные инвазии, малярия, венерические болезни.

Влияние окружающей среды более заметно сказывается на уровне «реализованной» плодовитости, т.е. рождаемости. Однако природная среда уже не в состоянии оказывать определяющее воздействие — она успешно нейтрализуется социокультурной средой. В человеческом обществе дифференциация рождаемости более всего определяется культурными традициями и уровнем социально-экономического развития.

Но и искусственная среда людей далека от идеальной. Причиной повышенной смертности и низкой рождаемости являются такие чисто социальные факторы, как высокая плотность населения, перенасыщенность информацией, режим и объемы труда, неадекватные возможностям организма.

Процессы рождаемости и смертности образуют взаимосвязанный процесс репродукции в конкретных условиях. Среда, в значительной мере — искусственная, а также демографическое развитие определяют возрастнополовой состав населения. Существует минимальный предел численности населения, обусловленный необходимостью избежать недопустимой степени инбридинга в условиях территориальной эндогамии. Однако первостепенную роль играют не генетические факторы, а хозяйственные и социальные. Продуктивная емкость освоенной территории с учетом специфики ее хозяйственного использования «задает» и некий условный максимум численности населения. Поддержание необходимых численных пропорций обеспечивается соответствующим режимом демографического воспроизводства. Еще в 1911 г. известный русский ученый А. И. Воейков, используя категорию так называемой «емкости земель для человека», объяснял ее дифференциацию в разных районах мира не столько климато-географическими условиями, сколько этнокультурными особенностями хозяйства и быта населения [см.: 6].

Специалистам по общей экологии известны многочисленные естественные механизмы, регулирующие процесс размножения животных в зависимости от условий обитания. Численный рост биологической популяции зависит как от внешних факторов — обеспеченности пищей и защищенности от врагов, так и от характера взаимоотношений между особями, что опять-таки является опосредованием внешних факторов, и в конечном счете — от емкости территории (или конкретного ценоза). Поддержание оптимального режима воспроизводства и адекватной плотности особей достигается в результате внутривидовой конкуренции в разной форме — от прямых актов взаимной агрессии до многочисленных «превентивных» механизмов, таких, например, как биохимическое заражение микросреды для сдерживания размножения (у рыб), извращенное «суицидоподобное» поведение (грызуны). Известно также, что стрессы, возникающие в животном мире от чрезвычайной плотности особей одного вида приводят к значительным гормональным перестройкам, что в свою очередь угнетает репродуктивные функции. Все это обеспечивает в естественных условиях относительно устойчивое популяционно-экологическое равновесие.

Археологические исследования, данные палеодемографии, а также результаты демографических реконструкций первобытных коллективов явно указывают на тесную связь между численностью древних людей и продуктивностью их примитивного хозяйства. У охотников-собирателей показатели плотности населения примерно соответствовали размерам площади, необходимой для добычи необходимого количества крупных копытных животных. Сходные закономерности выявлены в различных регионах Зем-

ного шара, где до настоящего времени проживают аборигенные народы, ведущие традиционный образ жизни.

В условиях примитивного хозяйства и относительно неизменного природного окружения регулирование процесса репродукции во многом происходит стихийно. Вначале численность населения в благоприятных условиях относительно быстро растет. С определенного момента положительный эффект среды начинает проявляться в максимальной степени. Это объясняется тем, что более многочисленный коллектив в состоянии продуктивнее использовать местные ресурсы, сделать их более доступными. Кроме того, большая численность населения повышает своеобразный запас демографической «прочности», т. е. как бы гарантирует от полного вымирания в случае резкого ухудшения жизненных условий. На следующем этапе при сохранении размеров занимаемого ареала и уровня развития хозяйственной деятельности неизбежно наступает локальный экологический кризис. Источники питания скудеют и более не покрывают запросов увеличившегося населения, местные природные экосистемы заметно деградируют или меняются в сторону, противоположную от экологической пригодности для жизни людей. Самостоятельным фактором ухудшения микросферы оказывается высокая плотность населения: повышается заболеваемость, усиливается смертность. Ряд специалистов полагает, что по такой циклической схеме происходило развитие не только архаических групп, но и изолированных цивилизаций, таких, например, как цивилизация индейцев майя на полуострове Юкатан.

Как показывают многочисленные исследования, уже первобытные коллективы стремились осуществлять определенный контроль над рождаемостью. Это были разнообразные регламентации брачно-половых взаимоотношений. В глубокой древности, видимо, существовали ритуалы, связанные с принятием родов, особые обычаи вскармливания младенцев, нередкими были традиционные «технологии» абортов. Существовали также стереотипы о преимущественном праве на лучшую пищу и выживание производительной части населения.

Разумеется ни в прошлом, ни тем более в современном мире не может существовать какого-то единого оптимального режима воспроизводства для всех территориальных групп населения, поскольку и природная среда и социокультурные условия выдвигают регионально специфические требования к оптимуму численности и половозрастного состава населения. Можно привести примеры довольно ощутимых различий в характере воспроизводства у народов, живущих в сходных природных условиях и в непосредственной близости друг от друга. Подобные различия объясняются разнообразной стратегией этнокультурной адаптации.

Теперь о показателях. Использование в качестве демографического критерия адаптации показателя рождаемости не вполне оправдано. Во-первых, рождаемость — это расчетный показатель для достаточно большой численности населения и поэтому его невозможно применять для оценки демографической ситуации в относительно малых группах, скажем, до 1–2 тыс.

человек (а это весьма характерная ситуация для этноэкологической экспертизы). Во-вторых, количество рождений, приходящихся на одного индивида, вряд ли вообще является показателем его социальной приспособленности, если при этом не учитывается удельное количество детских смертей. Более того, высокий уровень социальной приспособленности, т. е. так называемые высокие показатели социальной мобильности в современном мире, как правило, совпадают как раз с невысокими показателями деторождений.

Коэффициенты рождаемости (и смертности) допустимо вычислять применительно к населению численностью не менее 2 тыс. человек, для меньших популяций они становятся некорректными. В этом случае вместо коэффициента рождаемости лучше воспользоваться косвенной оценкой плодовитости, прибегнув к формуле $P0-4 / F20-44$, где $P0-4$ — численность детей в возрасте от 0 до 4 лет, $F20-44$ — численность женщин в возрасте от 20 до 44 лет. Этот показатель довольно чувствительно отражает плодовитость и детскую смертность.

Обычные показатели смертности также трудно использовать как свидетельство улучшения или однозначного ухудшения положения изучаемой группы населения. В отдельных случаях именно частая смена поколений указывает на активно идущий адаптационный процесс, усиливающий в конечном счете демографическую устойчивость локальной общности. Так, например, происходит на начальном этапе адаптации переселенческих групп к новым природным и социально-культурным условиям. В подобный период неизбежно усиливается действие естественного отбора: в первую очередь умирают те, кто слаб здоровьем и старше по возрасту. В переселенческих коллективах часто наблюдается понижение среднего возраста умерших.

Даже такой, казалось бы, «веский» показатель, как средняя продолжительность жизни мало применим для целей этноэкологической экспертизы. Не всегда имеется возможность рассчитать его, особенно в случае недостаточной численности обследуемого населения. Кроме того, сам показатель нельзя считать однозначным подтверждением нормальных жизненных условий, ведь наряду со значительной продолжительностью жизни может происходить увеличение хронической заболеваемости. То же можно сказать о таких распространенных в демографии показателях, как брутто- и нетто-коэффициентах воспроизводства.

В рамках экспресс-анализа, который чаще всего необходим при проведении этноэкологической экспертизы, нелегко использовать и демографо-генетические показатели популяционной стабильности населения, хотя они как раз хорошо применимы для изучения небольших сообществ. Важнейший показатель — эффективно-репродуктивный объем популяции, по которому судят о групповой приспособленности [18; 30] — возможно рассчитать лишь на основании скрупулезных полевых материалов, собираемых методом анкетирования значительного количества женщин из обследуемого населения.

Наш опыт показывает, что перспективы численности сравнительно небольших групп населения хорошо отражает формула $P15-39 / P40-64$, где

R — численность мужского и женского населения в заданных возрастных пределах. Если это соотношение ниже 1, прогноз плохой, так как в данном населении имеет перевес численность более старой возрастной группы, подверженной большей смертности и в малой степени участвующей в обновлении населения.

Режим воспроизводства населения не является неизменным ни в малых, ни в больших популяциях. Теоретически при длительном отсутствии внешнего воздействия параметры воспроизводства достаточно многочисленных по составу популяций медленно приближаются к состоянию стабильности, что говорит об устойчивости демографической системы. В действительности эта закономерность реализуется довольно редко и в этноэкологической экспертизе ею почти не руководствуются из-за обычно небольших размеров обследуемых групп и их демографической открытости. Под влиянием внешних факторов меняются как отдельные параметры воспроизводства (рождаемость, смертность, миграция), так и их сочетание, следствием чего может стать смена самого режима воспроизводства. В одних случаях рост населения ускоряется, в других, наоборот усиливается депопуляция, результатом которой может стать полное разрушение общности из-за невозможности ее дальнейшего воспроизводства¹.

Наименьшую роль в смене режима воспроизводства играют параметры смертности, поскольку диапазон их изменения сравнительно невелик (за исключением прямого уничтожения населения во время войн, природных и социальных катаклизмов). Показатели рождаемости гораздо более гибки и могут варьировать в значительно более широком диапазоне как следствие изменения собственно интенсивности деторождения (плодовитости), так и в силу сдвигов в возрастной структуре населения под влиянием миграций. Например, постарение населения, вызванное значительным миграционным оттоком трудоспособного населения наиболее репродуктивных возрастов, неизбежно сказывается на снижении рождаемости и в конечном счете ведет к сокращению численности населения в последующих поколениях. Миграцию населения в этноэкологических исследованиях следует расценивать как наиболее значимый фактор демографического воспроизводства, влияющий на численность популяции как непосредственно, так и через изменение ее структуры.

Относительно демографических перспектив мигрантов, переселяющихся группами в инокультурную среду, следует прежде всего иметь в виду тот принцип, по которому строится переселение. Если переезжают не просто земляки, но целые семейно-родственные коллективы, тогда, при прочих равных условиях, этот факт может иметь решающую роль в адаптации на новом месте жительство [35]. В подобных случаях исходная возрастная структура бывает уже достаточно сбалансирована для нормального воспроизводства, т. е. без существенных скачков и падений рождаемости и смертности. Последнее чреватое депопуляцией для небольших этнокуль-

¹ Характерный пример такой модели описан Комаровой О. Д. и Степановым В. В. [23].

турных сообществ². Внутригрупповая благоприятная демографическая ситуация позволяет переселенцам, оказавшимся в непривычном окружении, существовать как относительно замкнутая демосистема, способная к самовоспроизводству даже в период начальной адаптации. Обобщенным показателем успешной адаптации переселенческой группы численностью от 100–150 чел. и выше служит динамика естественного прироста. Величина этого показателя, составляющая примерно 2% в год в течение ряда лет (оптимально — за период полупоколения, т. е. за 12–15 лет)³, свидетельствует о явно положительных приспособительных тенденциях. Для небольших групп в инокультурной среде исключительно важным ограничителем самостоятельного существования является количество входящих в группу человек. Малолюдность, т. е. численность менее 500 человек (в особенности 300–200–100 чел.), — это в большинстве случаев решающий фактор этнокультурного распада группы (и в конечном счете ассимиляции).

Сбалансированная демографическая структура локальных групп населения, т. е. оптимальное соотношение возрастов, полов и численности важна не только с точки зрения чистого демовоспроизводства, но и, что особенно важно, с точки зрения полноценного воспроизводства ключевых традиций и всей «привнесенной» мигрантами совокупности этнокультурной среды [см.: 21]. Поэтому для этноэкологических исследований и для этноэкологической экспертизы, в частности, характерно внимание к пропорциональной возрастно-половой структуре как балансу мужчин и женщин детородных возрастов плюс к необходимому соотношению численности детей и стариков, что является важным условием преемственности культуры. Важно также иметь четкое представление о географическом распределении иноэтнической группы. Наиболее проблематична культурно-групповая сохранность в случаях мелкоочагового редкого вкрапления переселенцев в инокультурную среду. Больше шансов сохранить общность у крупноочаговых групп, но более всего — в среде сплошных массивов расселения при условии, конечно, сбалансированной демографической структуры и отсутствия чрезмерного давления факторов среды [22].

По сути дела, демографический раздел экспертизы отвечает на вопрос, может ли локальная или региональная общность по своим демографическим параметрам обеспечить собственную биологическую и этнокультурную репродукцию.

² В практике групповых переселений характерной чертой является как раз обратная ситуация: перекокс контингента мигрантов в сторону молодых и ранне-зрелых возрастов с сильным преобладанием доли мужчин. Исключениями являются специфические группы переселенцев, такие как вынужденные мигранты и этнические репатрианты. Впрочем и в этом случае процесс перемещения зачастую происходит по схеме: сначала едут молодые мужчины и зрелые брачные пары, не обремененные маленькими детьми, затем — ближайшие родственники всех возрастов. Пожилые включаются в процесс переселения последними.

³ При таком или несколько лучшем уровне воспроизводства теоретическое удвоение численности группы происходит за достаточно короткий срок — в течение 30–40 лет.

Деградация и исчезновение локальной этнокультурной общности почти всегда сопряжены с демографическими, хозяйственными и даже экологическими потерями для всего местного населения. Современная этническая эмиграция локальных общностей греков (Северный Кавказ), немцев (Северный Кавказ, Южный Урал, Южная Сибирь) наглядно демонстрирует подобную ситуацию.

Важнейшим фактором устойчивости локальных и региональных общностей являются миграции. Однако нередки ситуации, когда общность достаточно долго развивается как относительно закрытая популяция, т. е. со значительно выраженными чертами этнокультурной эндогамии. В таких группах причиной кризиса и последующего распада служит процесс демографического старения. Для изучения подобной ситуации применительно к небольшим общностям было бы бессмысленно обращаться к общепринятым показателям репродукции, например, к возрастным коэффициентам плодovitости. Для экспресс-исследования в рамках этноэкологической экспертизы используются косвенные оценки репродуктивного поведения женщин по количеству имеющих у них детей, а также по очередности у них рождений⁴. Показатель среднего количества детей, приходящихся на одну женщину, взятый в динамике, показывает, насколько различается «стратегия» деторождений в среде отдельных этнокультурных сообществ, проживающих на одной территории, действуют ли при этом какие-то традиционные и социальные механизмы стимулирования или ограничения рождаемости. Если ограничение деторождений почти не практикуется, то в этом случае показатель средней очередности рождений составляет 3–4 ребенка в расчете на каждую родившую женщину.

Неплохо зарекомендовавшим себя методом экспресс-оценки тенденций рождаемости в малых группах является анализ состава локального населения по полу и возрасту. Закономерная смена соотношения полов с возрастом, при котором женщины все более превосходят численность мужчин, свидетельствует о нормальном уровне рождаемости в режиме расширенного воспроизводства. Искажения, типа: детский контингент заметно по численности меньше молодых репродуктивных когорт, указывает на тенденцию сокращения рождаемости [18].

⁴ Нужно иметь в виду, что и этот показатель, взятый для всего количества женщин, достигших фертильного возраста, недостаточно надежен, т. к. учитываемое число рожденных детей по первичным материалам текущего учета включает не всех рожденных детей, а лишь тех, которые в соответствующий период проживают вместе с матерью. Для целей краткого обследования, во избежание существенных искажений результатов, лучше всего использовать те же показатели для возрастной группы женщин 40–44 года, так как у женщин такого возраста репродуктивная активность, как правило, уже исчерпана, а возраст большинства детей еще не так велик, чтобы они покинули своих родителей. Использование этого метода расчета также имеет свои ограничения: его невозможно применять для изучения микрогрупп, численностью не более 100–150 чел. из-за слишком малого количества женщин указанного возраста. В некоторых случаях ценность предлагаемого метода снижается, если в среде местного населения имеются существенные различия этнокультурных групп по уровню детской смертности.

С методической точки зрения проблема демографического обследования локальных этнокультурных общностей серьезно затруднена из-за недостатков исходной информации. Переписи населения являются в этом плане весьма ненадежным источником, не говоря уже о том, что в межпереписной период подобные материалы быстро устаревают применительно к региональному и локальному населению (важнейшая причина — миграции). Почти единственным источником информации, не считая данных социологических опросов, применение которых в этноэкологической экспертизе по разным причинам довольно ограничено и во многом спорно⁵, являются материалы текущего внутрисельского и внутригородского учета населения. Но эти источники, во-первых, искажают данные о численности лиц определенной национальности, и, во-вторых, с каждым годом эта форма учета все более сходит на нет и его полное прекращение запланировано Росстатом на 2008 г. [34].

В публикациях центральных и местных статистических органов, как правило, не содержатся подробные демографические сведения по отдельным поселениям, на уровне которых обычно проводится этноэкологическая экспертиза. Поэтому возникает необходимость пользоваться первичными материалами региональных служб статистики, или же во время экспедиционных выездов собирать соответствующие показатели по конкретным районам и населенным пунктам. В этом случае главными источниками получения демографической информации служат: похозяйственные и домовые книги и акты регистрации браков, рождений и смертей, хранящиеся в районных архивах ЗАГС.

Таблица. Источники данных и техника расчетов показателей

Показатели	Методы расчета	Источник информации
Общая численность населения		Данные районного статуправления
Доля категории лиц определенной национальной принадлежности в общей численности населения	Отношение числа лиц данной национальности к общей численности населения, %	Данные районного статуправления

⁵ Об этнокультурном составе населения по данным единовременных локальных опросов судить довольно трудно, на что имеется немало причин, одна из которых — текущая политическая и экономическая конъюнктура. Так, по материалам выборочной переписи 1994 г. доля немцев в ряде регионов России увеличилась со времени последней всеобщей переписи 1989 г., хотя известно, что так называемые этнические немцы именно в указанный период составляли чуть ли не наибольшую часть эмигрантов в страны дальнего зарубежья, а уровень естественного прироста среди них почти не отличается от окружающего населения. Это подтвердили данные сплошной переписи 2002 г., которые показали, что численность немцев заметно сократилась.

Доля детей до 14 лет включительно в общей численности населения	Отношение числа лиц возрастной категории 0–14 лет к общей численности населения, %	Данные районного статуправления
Доля трудоспособного населения в общей численности населения	Отношение суммы численности мужчин в возрасте 16–59 лет и женщин в возрасте 16–54 года к общей численности населения, %	Данные районного статуправления
Доля пенсионеров в общей численности населения	Отношение суммы численности мужчин в возрасте 60 лет и старше и женщин в возрасте 55 лет и старше к общей численности населения, %	Данные районного статуправления
Нагрузка трудоспособного населения детьми и стариками	Отношение суммы численности детей до 16 лет обоего пола, а также численности мужчин в возрасте 60 лет и старше и женщин в возрасте 55 лет и старше к общей численности трудоспособного населения, %	Данные районного статуправления
Индекс долгожительства	Отношение численности лиц в возрасте 90 лет и старше к численности лиц в возрасте 60 лет и старше	Данные районного статуправления
Средний возраст населения	Отношение суммы произведений численности лиц в каждом возрасте на числовое значение возраста к общей численности населения, лет	Данные районного статуправления
Возрастно-половой состав умерших	Отношение численности умерших (отдельно мужчины и женщины) в определенном возрасте к общей численности умерших каждого пола, %	Свидетельства о смерти по материалам ЗАГС (при большом объеме – случайная выборка 10 %)
Средний возраст умерших	Отношение суммы произведений числа умерших в определенном году в каждом возрасте на числовое значение возраста к общей численности умерших в данном году, %	Свидетельства о смерти по материалам ЗАГС (при большом объеме – случайная выборка 10 %)
Средний размер семьи	Отношение суммы произведений количества семей из одного, двух, трех и т. д. членов на соответствующий размер семьи к общему числу семей, %	Похозяйственные / домовые книги (при большом объеме – случайная выборка 10 или 5 %)

Среднее количество детей в семье	Отношение суммы произведений количества семей, имеющих одного ребенка, двух, трех и т. д. на соответствующее число детей к общему числу семей, %	Похозяйственные / домовые книги (при большом объеме – случайная выборка 10 или 5%)
Средняя очередность рождений	Отношение суммы произведений числа женщин, родивших в определенном году первого, второго, третьего и т. д. ребенка на соответствующую очередность рождения к общему числу родившихся в данном году, %	Бланки регистрации рождений в архиве ЗАГС (при большом объеме – случайная выборка 10%)
Коэффициент рождаемости	Отношение числа родившихся в определенном году к средней численности населения данного года, в промилле	Число родившихся — по бланкам регистрации рождений в ЗАГСе или по данным статуправления. Средняя численность населения — по данным статуправления.
Коэффициент смертности	Отношение числа умерших в определенном году к средней численности населения данного года, в промилле	Число умерших — по бланкам регистрации рождений в ЗАГСе или по данным статуправления. Средняя численность населения — по данным статуправления
Сальдо миграции	Разница между численностью прибывшего и выбывшего населения	По данным местного управления статистики. Для небольших сельских поселений — по данным похозяйственных книг
Интенсивность миграции	Отношение числа выбывших (прибывших) за определенный период времени к средней численности населения данного периода, в %	По данным местного управления статистики. Для небольших сельских поселений — по данным похозяйственных книг
Коэффициент результативности миграционных связей	Отношение числа выбывших к числу прибывших в расчете на 1000 жителей, промилле	По данным местного управления статистики. Для небольших сельских поселений по данным похозяйственных книг

В ходе многолетней экспедиционной работы (1980–1995 гг.) в разных регионах России и республиках Закавказья автором были выработаны некоторые стандартные формы сбора первичных сведений о репродукции населения. Те из них, которые пригодны для экспертного обследования, приводятся ниже.

Бланк «Пирамида» представляет собой колонку, в которой снизу вверх на каждой строке нанесены 5-летние возрастные группы, начиная с 0–4 лет и далее до последней строки, соответствующей возрастной группе старше 90 лет. Просматривая похозяйственные или домовые книги, лицо, заполняющее бланк, в нужные строки ставит отметку о каждом зарегистрированном человеке. Справа от центральной колонки заносятся сведения о женщинах, слева — о мужчинах. В зависимости от целей исследования можно заполнять:

БЛАНК «Пирамида»

Возрастно-половая пирамида населения

Территория _____ на дату _____

Мужчины		Женщины
	90+	
	85–89	
	80–84	
	75–79	
	70–74	
	65–69	
	60–64	
	55–59	
	50–54	
	45–49	
	40–44	
	35–39	
	30–34	
	25–29	
	20–24	
	15–19	
	10–14	
	5–9	
	0–4	

Бланк для всего постоянного населения или же только для наличного населения. Записи в похозяйственных книгах о временно отсутствующих позволяют дифференцировать две эти категории населения. В этнически смешанных населенных пунктах целесообразно строить возрастно-половые пирамиды отдельно для каждой национальности (или же для преобладающей национальности, отметив общее количество лиц другой национальности). Содержание бланка «Пирамида» позволяет выявить:

- общую численность населения обследуемого населенного пункта (постоянного, наличного);
- соотношение между полами;
- национальный состав жителей;
- возрастно-половую структуру;

- долю детей до 14 лет;
- долю лиц старше 60 лет, характеризующую степень «постарения населения»;
- нагрузку лиц трудоспособного возраста детьми и стариками;
- долю долголетних и долгожителей во всем населении;
- индекс долгожительства (долю лиц старше 90 лет среди пожилого населения старше 60 лет).

Бланк «Пирамида» обычно заполняется на текущую дату и на даты, определяющие 20-летний период (минимум через 10-летний интервал).

БЛАНК «Браки»

Общее количество заключенных браков

Территория _____ Дата заполнения _____

Год	Количество заключенных браков	Возраст супругов (интервал)	
		муж	жена

Бланк заполняется по данным архива ЗАГС (формы регистрации браков за соответствующие годы).

Содержание бланка «Браки» позволяет выявить:

- средний возраст вступления в брак отдельно у женщин и у мужчин;
- среднюю разницу в возрасте супругов;
- количество этнически смешанных браков;
- коэффициенты брачности и др.

БЛАНК «Семья — Поколение»

Поколенный состав семей

Территория _____ на дату _____

Число членов семьи	Количество поколений			
	I	II	III	IV
1				
2				
3				
4				
5 и т. д.				

Оцениваются возможности этнокультурной трансмиссии на уровне внутрисемейного общения.

Лицо, заполняющее бланк «Семья — Поколение», просматривая хозяйственные или домовые книги, в зависимости от количества совместно проживающих поколений (прадеды, деды, родители, дети, внуки) и числа

членов семьи отмечает каждую семью точкой на пересечении соответствующих строки и столбца. Бланк заполняется отдельно для семей каждой национальности и для этнически смешанных семей. Содержание бланка «Семья — Поколение» позволяет выявить:

- средний размер семьи в целом для популяции и отдельно для семей с разным поколенным составом;
- этнические различия в среднем размере семьи;
- этнические различия семей по уровню детности;
- оценка социальной изолированности пожилого населения в различных этнических группах.

БЛАНК «Рождения»

Количество родившихся с указанием очередности рождений

Территория _____ на интервал дат _____

Возраст матери	Число родившихся			
	В году t	Итого	В году t+1	Итого
15–19				
20–24				
25–29				
30–34				
30–39				
40–44				

Каждый родившийся отмечается в соответствующем столбце, указывающем на очередность рождения.

Чтобы сгладить случайные колебания ежегодного числа родившихся, бланки заполняют за два смежных года, а затем вычисляют среднегодовые показатели. Для поселений со смешанным этническим составом жителей заполняются как общие бланки, так и бланки на матерей разных национальностей в отдельности. Источником информации служат акты регистрации родившихся, содержащие сведения о национальности и возрасте матери и о том, каким по счету родился у матери регистрируемый ребенок.

Расчеты, проведенные по данным, собранным в бланке «Рождения», позволяют выявить:

- средний возраст матери при рождении ребенка определенной очередности;
- среднюю очередность рождения;
- этнические различия каждого из этих показателей.

Бланк «Умершие» заполняется по типу возрастано-половой пирамиды, только по строкам разносятся сведения не о живущем населении, а об умерших в определенном году (или среднегодовые данные за 2–3 смежных года, чтобы элиминировать случайные скачки смертности). Источником

получения информации являются акты регистрации смертей, хранящиеся в архивах ЗАГСов. Бланк заполняется отдельно для каждой национальности. Сведения, собранные в бланке «Умершие», позволяют выявить средний возраст умерших и этнические различия данного показателя, в том числе по возрастным группам.

БЛАНК «Умершие»

Возрастно-половая пирамида умерших

Территория _____ на дату /интервал дат _____

Мужчины	Женщины
	90+
	85–89
	80–84
	75–79
	70–74
	65–69
	60–64
	55–59
	50–54
	45–49
	40–44
	35–39
	30–34
	25–29
	20–24
	15–19
	10–14
	5–9
	0–4

БЛАНК «Дети»

Распределение женщин по количеству имеющих детей

Территория _____ на дату /интервал дат _____

Возрастные когорты женщин	Количество имеющих детей									
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
30–34 года										
35–39 лет и т. д.										

Практика показывает, что целесообразнее всего брать поколение женщин 35–39 лет. С одной стороны, в современных условиях большинство

женщин к этому возрасту уже завели желаемое число детей и прекращают дальнейшую репродукцию. С другой стороны, дети у этого поколения женщин, как правило, еще учатся в школе и живут с родителями. Поэтому можно рассчитывать, что исчисленные по собранным в бланке «Дети» сведениям средневзвешенные показатели числа детей, приходящихся на одну женщину, максимально приближены к публикуемому официальной статистикой показателю средней детности, что дает возможность необходимых сопоставлений. Бланк «Дети» заполняется отдельно на женщин разных национальностей и тем самым позволяет проводить дифференцированный анализ.

БЛАНК «Миграция»

Региональная структура миграций

Территория _____ на дату _____

Выехали в / прибыли из, регионы:	Группировка мест вселения / выезда				
	Всего	в города бо- лее 500 тыс. жителей	в города ме- нее 500 тыс. жителей	в сельскую местность	неиз- вестно
В пределах субъ- екта Федерации					
Северный эконо- мический район					
Северо-Запад- ный экономичес- кий район и т. д.					
(Список респуб- лик бывшего СССР)					
В дальнее зару- бежье					
Неизвестно					
Итого					

Бланк «Миграция» заполняется по данным похозяйственных / домовых книг отдельно для разных категорий учета по национальности. Эти данные сравниваются со сведениями, полученными по той же форме в местном районном управлении статистики.

2. Экспресс-анализ демографической устойчивости местных сообществ

В. В. Степанов

Существует большое количество демографических параметров, которые можно применять для оценки устойчивости местных этнокультурных сообществ. Однако не все демографические сведения применимы в равной степени. Для целей экспертизы предпочтительны те из них, которые основаны на легко доступных и сопоставимых данных. Кроме того, из множества демографических параметров только небольшая часть непосредственно отражает этнокультурные явления. И, наконец, одни и те же демографические параметры имеют разную ценность при описании больших и малых этнических групп. Все это следует учитывать при планировании трудозатрат во время проведения экспертизы.

Традиции численности территориальных этнических общностей

Подразделение этнокультурных общностей на малочисленные и большие не может быть универсальным. Невозможно с точностью определить, какова минимальная и максимальная численность, при которой общность может сохранять свою среду — природную и культурную, поддерживать чувство единения и самосознание.

Применительно к России для целей экспертизы и на начальном этапе ее проведения уместно оценивать размеры локальных этнокультурных сообществ по их величине в пределах административных единиц. Как правило, для формулирования предварительной гипотезы начинают с анализа данных областного уровня (или территорий, равных им по статусу):

1) гипотеза об изучаемом населении, как мельчайших этнокультурных сообществах или категориях лиц определенной этнической принадлежности — численность не более 500 человек в пределах субъекта Федерации. В пределах такой большой территории, как, скажем, область (не менее 30 тыс. кв. км) затруднительно поддерживать постоянные контакты людям одной национальности при небольшой численности. Даже когда все они проживают компактно, то и в этом случае группа оказывается слабо устойчивой в социальном и демографическом отношении;

2) мелкие этнокультурные сообщества 500–2000 чел.;

3) небольшие этнокультурные сообщества — от 2000 чел. до 100 тыс. человек;

4) средние и крупные по численности этнокультурные сообщества насчитывают более 100 тыс. человек.

Наиболее устойчивы во времени локальные и территориально-компактные группы третьей категории — от 2 до 100 тыс. человек. Так, например, достаточно устойчивы, по сравнению с другими группами соплеменников, городские немцы Краснодарского края (в 1989 г. — 32 тыс., в 2002 г. — 19 тыс.).

Стабильна перспектива самостоятельного этнокультурного развития сергачских татар Нижегородской области (24 тыс.). Вместе с тем такой народ, как вепсы, имеет мало шансов противостоять ассимиляции, поскольку в действительности состоит из слабо связанных между собой малочисленных групп, часть из которых, видимо, исчезнет в ближайшие десятилетия.

Каков нижний предел численности, при котором этнокультурная общность может сохраняться в течение поколений? С демографической точки зрения такой порог составляет не менее 300–500 человек. Теоретически группа в полтысячи человек может расти при полной демографической изоляции, то есть увеличивать свою численность за счет расширенного естественного воспроизводства. Однако упомянутый критерий справедлив при соблюдении ряда условий. Прежде всего в группе должна быть достаточно велика (не менее 30 %) и пропорциональна по полу доля лиц репродуктивного возраста, которые проживают на компактной территории. Но даже если эти параметры удовлетворительны, то и в этом случае устойчивость локальной группы остается слабой, поскольку ей не хватает элементарного запаса демографической «прочности». Эпидемия, переезд части населения в другую местность могут необратимо нарушить хрупкое демографическое равновесие. Это подтверждается недавней историей охотников и оленеводов Севера или примерами локальных общностей сектантов. В частности, известно, что сельские общности русских крестьян Закавказья устойчиво сохранялись в тех случаях, если их численность составляла не менее 300 человек [22], однако и судьба коллективов в 1000 с лишним человек почти целиком зависит от самых незначительных негативных факторов.

Что касается демографически открытых этнокультурных сообществ, то для них нижний предел численности вообще трудно определим. По крайней мере, известны случаи, когда демографически открытые общности численностью менее 300 человек устойчиво сохраняются в течение многих поколений (например, русско-устыинцы в низовьях р. Индигирки).

Модели расселения

Факторы, определяющие устойчивость локального этнокультурного сообщества, действуют в зависимости от типа расселения. Компактные группы имеют больше шансов сохраниться. Характер соседства с иноэтническим окружением существенно влияет на темп ассимиляции групп, а картина расселения объясняет многие социальные процессы, происходящие в общности, такие как урбанизация, миграция, профессиональная мобильность и др.

В отечественной этнологии под расселением чаще всего понимают взаиморасположение по территории составляющих общность групп. Конкретный принцип взаиморасположения относится к определенному типу расселения. Чаще всего различают «сплошное» (непрерывное на какой-то территории) расселение, «чересполосное», «очаговое» (ареальное) и «точечное». Эти термины возникли из эмпирических исследований и существ-

вуют в науке конвенционально. Между тем нет жестких критериев, отличающих один термин от другого.

Наблюдая то или иное территориальное размещение категорий населения конкретной национальности, мы стремимся понять, насколько сложно или, наоборот, легко этим людям между собой общаться. Что означают внутриэтнические контакты? По сути — это обменные процессы самой различной природы: биологической, социальной, экономической, культурно-бытовой. Направления потоков информационного взаимодействия также очень различны: «сообщения» могут происходить синхронно (то есть «каждодневно», «рутинно» между «членами» общности) и диахронно (от поколения к поколению). Те же потоки распространяются «горизонтально» (от соседа к соседу) и «вертикально» (управленчески). Заметим также, что внутриэтническое взаимодействие может воплощаться во множество форм (посредством разных материальных и «смысловых» носителей информации) и нести на себе бремя самых разнообразных функций. Все это означает, что даже небольшое этнокультурное сообщество представляет собой информационную сеть с очень сложной структурой.

Сравнительно небольшие этнокультурные сообщества могут быть сосредоточены на десятках квадратных километров, и от характера населяемой территории во многом зависит качество информационного обмена и вообще прочность связей. Дисперсное сообщество со слабым внутренним обменом более подвержено разрушительным воздействиям.

Удобно оценивать устойчивость групп, руководствуясь принципиальной моделью расселения.

В разных отраслях науки существует множество моделей территориальных систем. Для целей экспертизы наиболее удобны эмпирические модели, созданные популяционными генетиками [9]. Причин тут несколько. Во-первых, миграция генов — важнейший атрибут естественного воспроизводства. Во-вторых, модели «дрейфа» генов появились именно как результат изучения процессов обмена, тогда как другие расселенческие концепции (например, большинство моделей территориальных систем в географии) возникли на основе анализа пространственной морфологии объектов.

В популяционной генетике различают три вида территориальной изоляции: серия «соседств», плавно переходящих одно в другое; ступенчатые взаимосвязи; изолированные «острова». Под «соседствами» подразумеваются территориально примыкающие друг к другу популяции без жестких границ. Это характерно и для локального этнокультурного сообщества с непрерывным (сплошным) географическим расселением. Любые взаимосвязи в его среде, начиная с брачных, если рассматривать большую статистическую совокупность индивидов, действуют по принципу ближайшего соседства. Чем дальше «члены» общности проживают друг от друга, тем меньше взаимных контактов между ними.

Второй вид расселения — ступенчатая взаимосвязь — возникает в ситуациях, когда популяция состоит из отдельных «пятен» — субпопуляций.

Внутри «пятен» взаимосвязь осуществляется, как и в первом случае, по принципу ближайшего соседства или вообще с равновероятной возможностью (вне зависимости от расстояния), а между «пятнами» взаимосвязи менее регулярны и убывают с расстоянием.

Третий вариант — «островная» модель, она представляет собой изолированную популяцию, внутри которой контакты не ограничены расстоянием.

Простога перечисленных вариантов расселения позволяет использовать их в рамках экспресс-анализа применительно к локальным группам населения.

МОДЕЛЬ I. «Точечное соседство» или «этнокультурная непрерывность». Сообщество расселено более или менее равномерно в пределах конкретного ареала. Ограничителем контактов между «членами» сообщества служит расстояние (модель с изоляцией расстоянием).

Фактически это двумерная модель, и информационные процессы, происходящие в ней можно представить в плоской системе координат.

МОДЕЛЬ II. «Очаговое соседство» или «расселение группы несколькими ареалами». Общая схема расселения группы в данном случае представляет собой отстоящие друг от друга достаточно отчетливые очаги («колони», «локальности», «кусты»), между которыми частота взаимосвязей носит ступенчатый характер, то есть локальные связи преобладают над межлокальными. Внутренние (внутри очагов) связи рассматриваются как равновозможные (расстояние на них не влияет), а контакты между очагами осуществляются по принципу изоляции расстоянием, как в модели I.

МОДЕЛЬ III. «Остров». Локальное этнокультурное сообщество в значительной степени изолировано от внешних контактов, внутри общности контакты статистически равновероятны вне зависимости от расстояния.

МОДЕЛЬ IV. «Очаговое расселение с избирательными контактами». Взаимодействие между локальными очагами общности зависит не только от расстояния, но и от размеров занимаемой территории или, если шире, от емкости мест заселения.

Сложнее обстоит дело, когда сосуществуют малые и крупные очаги в модели II. Внешне это выглядит как соседство мелких и относительно крупных локальных групп, т. е. фактически — это самостоятельная модель. Контакты между очагами осуществляются избирательно. При этом чаще всего малые локальные группы предпочитают дальние контакты с большими группами, нежели с близко расположенными такими же малыми. Они же, как известно, быстрее ассимилируются в иноэтническом окружении.

В то же время большие группы интенсивнее взаимодействуют между собой по моделям II и III, а не с малыми группами, хотя последние могут быть территориально ближе. В результате создается система центров и периферии и общая тенденция такова, что малые группы физически исчезают, распадаясь или поглощаясь большими или иноэтническим окружением.

Иерархическая модель избирательных внутриэтнических контактов еще ближе подводит нас к действительности. Она в значительной степени

отражает процессы, происходящие в общностях, имеющих свои «филиалы» в сельской и городской среде. Возьмем в качестве примера вепсов. Одна часть их расселена мелкодисперсно и мелкоочагово в сельской местности, другие — в районных центрах, а также в Петрозаводске и Санкт-Петербурге. Мелкие сельские очаги чаще ориентируются на контакт с соплеменниками-горожанами, нежели между собой.

Перечисленные модели, конечно, довольно условны, однако они удобны для постановки внутриэтнического взаимодействия. В качестве фактора ограничения этнических контактов в этих моделях можно использовать не только понятие «территория» в буквальном смысле, но и вообще самые разные свойства разделяющих сред. Ограничение расстоянием — это простейший случай. В реальной жизни действует еще множество других «ограничителей» — инокультурная среда, политические границы, социальная стратификация и проч., не говоря уже о физических препятствиях. Представим, что модель I — это модель национально-смешанного города, где переселенец ищет «контакт» со своими соотечественниками. Вероятность успеха его деятельности во многом зависит от численности иноэтнического большинства.

Чем выше доля иноэтнического окружения, тем меньше вероятность установления контакта со «своими». Точно также и в других двух моделях — разделительной средой может служить не только физическое пространство, но и инокультурное окружение. В реальной жизни одновременно действует комплекс разделительных факторов.

Возможности внутриэтнического обмена определяются характером среды. Следовательно, локальное сообщество устойчиво, если для этого имеется достаточно эффективных средств. Помимо возможностей осуществлять контакт требуется еще и желание. Слабая мотивация внутриэтнического взаимодействия, равно как и очень сильная потребность, вносит существенные коррективы в модели I–IV. Например, развитие соседских контактов в этнической непрерывности (I) развивается слабее в окружении одной или престижной иноэтнической среды.

Ассимиляция малой группы в этих условиях очень возможна (центробежный распад общности). И, наоборот, в резко отличной или даже агрессивной инокультурной среде количество внутригрупповых контактов максимально.

Итак, мы выяснили, что на процессы внутриэтнического обмена влияет изоляция расстоянием, проницаемость разделяющих барьеров и размеры заселенной территории. Какие варианты расселения придают группе наибольшую устойчивость? Общий ответ закономерен: устойчивы те общности, в которых внутренние взаимосвязи происходят без существенных затруднений и в которых наряду с локальными успешно действуют общэтнические связи. То есть меньшие возможности самосохранения имеют группы, расселенные по типу этнической непрерывности (модель I) и в виде отдельных слабо связанных ареалов (модель II). Всегда относительно

большие шансы у «островной» модели (III), если, конечно, емкость заселенной территории достаточна для демографического воспроизводства.

Потенциально устойчивой может считаться общность с расселением, как в модели IV (иерархическое соседство). Однако в этом случае принципиальные возможности различны для конкретных вариантов. А именно, можно считать слабыми шансы, если мелкие группы практически изолированы от большого ареала (находятся на большом расстоянии).

Но вообще, как показывают наблюдения, наиболее устойчивыми оказываются комбинированные варианты расселения. Перечислим их в порядке усиления жизнеспособных свойств: «Остров» или большой очаг в пределах мелкодисперсного ареала (I + III); «остров» или большой очаг среди мелких групп (III + IV; IV); «остров» или большой очаг среди мелких локальных групп и в пределах мелкодисперсного ареала (почти иерархическая система расселения) (III или IV + I + II).

Динамические показатели численности

Как уже говорилось, критически малая численность нередко приводит к необратимому распаду общности. Кроме того, распад может происходить при дроблении этнического ареала, хотя общая численность остается неизменной. Возможна и такая ситуация, когда определенное сокращение группы сопровождается не распадом, а усилением сплоченности.

Динамичное увеличение численности при достаточно компактном расселении, скорее всего, свидетельствует об успешных адаптационных процессах и возможности длительного существования общности. Сокращение, наоборот, говорит о дезадаптации и этнокультурном распаде. Вместе с тем длительное сохранение стабильной численности группы не дает информации для предварительного суждения, в этом случае требуются сведения о демографической структуре, закономерностях естественного воспроизводства и механического движения.

Для оценки состояния небольших этнических групп численный показатель является главным средством «диагностики». И это вполне понятно: неуклонное снижение численности малой общности — уже само по себе существенное препятствие для нормального воспроизводства. Так, например, можно с определенностью сказать, что абсолютное сокращение численности сельских групп карел, вепсов, ижорцев, води — явное свидетельство распада общности.

Наблюдая темпы роста численности группы можно судить об устойчивости ее внутренней сплоченности: если, скажем, период удвоения численности за счет естественного прироста не превышает 50-летний интервал — малочисленная общность развивается вполне динамично не только в демографическом отношении, но и в плане упрочения этнокультурного единства.

Помимо межличностных и всевозможных социально-культурных связей, поддерживающих общности, для малых этнических групп важно иметь нормальную демографическую структуру.

Однако, чтобы проанализировать состав населения малой этнической группы, трудно использовать стандартные методы демографии, поскольку для таких групп не всегда применим закон больших чисел. Вопрос, следовательно, стоит так: какой должна быть минимальная численность общности, которую еще можно изучать с позиции общей демографии?

Известно, что все основные статистические показатели достоверно рассчитываются в том случае, если имеется большое количество наблюдений, позволяющее выйти на уровень математической абстракции. Скажем, требуется определить возрастной состав населения. В этом случае минимальные размеры численной совокупности должны составить около 500 человек [33, с. 126]. В данном случае это наименьшая величина, при которой распределение возрастов подчиняется вероятностному закону. Если же наряду с этим требуется выяснить состав населения по полу, национальности и т. п., минимально анализируемое множество возрастет в десятки и даже сотни раз.

Французский демограф Р. Пресса назвал в качестве минимальной для стандартного демографического анализа совокупность из 10 тыс. человек [32, с. 352]. Этой точки зрения будем придерживаться и мы. Заметим, однако, что если в общности действуют жесткие этнокультурные регуляторы брачности, рождаемости, миграционной подвижности и проч. (как это, к примеру, характерно для азиатских и кавказских сельских общин), то может оказаться, что расчеты для популяции из 10 тыс. человек также не верны, поскольку демографические показатели не вполне подчиняются вероятностному распределению.

Вообще, что касается демографии малых этнокультурных групп населения, то этот вопрос в методическом плане до сих пор остается слабо разработанным как в отечественной науке, так и за рубежом. Имеется большое количество конкретных работ, в которых этническая группа детально анализируется по полу, возрасту, показателям прироста и т. д. с использованием расчетов и критериев «большой» демографии. Однако, как уже говорилось выше, этот подход далеко не всегда уместен. К примеру, в известной специализированной авторитетной монографии «Народы Советского Севера» проводятся сравнения рождаемости, смертности, естественного прироста северных народов, численностью в сотни или тысячи человек с аналогичными показателями, рассчитанными для крупных регионов СССР [28, с. 10, 11].

Относительно больших успехов в изучении малочисленных совокупностей добились исследователи в области демографической генетики (в частности, при изучении так называемых «генетических изолятов»), популяционной генетики и биологии. Однако еще нужно оценить, насколько применимы для анализа небольших этнокультурных общностей методы демографической генетики и биогеографии. Это тема дальнейших исследований. Пока что экспертиза исходит из того опыта, который накоплен в демографии населения и этнической экологии.

Имея в виду небольшие совокупности людей, Р. Пресса фактически исключил возможность расчета для них таких стандартных показателей, как

рождаемость, смертность, естественный прирост. «Остается, — писал демограф, — только внимательно рассмотреть возрастную структуру...» малой группы [32, с. 352]. Состав небольшого локального сообщества по полу и возрасту в общих чертах отражает демографическое прошлое и потенциальные возможности развития (см. также предыдущую главу). Однако сложность состоит в том, что анализ демографической структуры, который предложил Пресса в качестве единственно возможного, не имеет общепризнанных критериев и поэтому его результаты не могут быть сопоставимыми. Другая проблема проистекает из того, что, не являясь объектом специального статистического наблюдения, малые этнические группы практически не представлены в официальных демографических обзорах. Поэтому бывает не так-то просто получить интересующую нас информацию о возрастном составе конкретной группы на определенную дату.

Неужели в подобной ситуации следует отказаться от какой бы то ни было попытки демографического анализа? Нам представляется, что в некоторых случаях применение для малых групп общедемографических показателей рождаемости, смертности и ряда других характеристик все-таки возможно. Во-первых, не во всех локальных группах численность населения сильно колеблется из-за миграций, и, следовательно, их демографическая структура формируется под воздействием определенного режима рождаемости.

Во-вторых, численность населения некоторых мелких групп в ряде случаев вполне достаточна для расчета общих показателей. Например, не будет большой ошибки при вычислении однолетних показателей рождаемости для популяции не менее 7 тыс. человек (учитывая, конечно, что доля женщин фертильного возраста составляет не менее четверти всего населения). А скажем, если рассчитывать рождаемость за пятилетний интервал, то с соблюдением ряда ограничений можно вполне достоверно определить среднюю рождаемость в локальном сообществе из 1,5 тыс. человек.

В-третьих, общедемографические критерии могут быть применимы в анализе малых групп населения не как расчетные, а как оценочные.

Самые первые статистические сведения о малой общности, которые получает исследователь, — это данные о численном составе группы за разные годы. Если данные вполне достоверны и интервал между ними составляет не более 25–30 лет (средний период обновления поколений), то без каких-либо дополнительных материалов вполне возможно сформулировать предварительную гипотезу о степени устойчивости общности. Быстрое сокращение численности обычно означает демографическую депопуляцию и, следовательно, распад общности. И наоборот, динамический прирост отражает благоприятную демографическую ситуацию и этнокультурную устойчивость.

Но что означает быстрое сокращение и динамичный прирост? Каковы вообще критерии, по которым можно оценивать динамику численности? Многие демографы считают, что динамика естественного роста численности населения, наблюдаемая за несколько десятилетий, развивается по

экспоненциальному закону, то есть, население растет в геометрической прогрессии. Поэтому, зная коэффициент естественного прироста за определенное количество лет, можно вычислить перспективную численность населения.

В статистике коэффициент прироста/снижения численности населения рассчитывается следующим образом:

$$K_{\text{пр}} = S : (S - 1),$$

где $K_{\text{пр}}$ — коэффициент прироста/снижения численности населения, S — численность населения в текущем периоде, $(S-1)$ — численность населения в предыдущем периоде.

Чтобы наглядно представлять темпы естественного роста или снижения численности населения можно, как это принято в демографии, рассчитывать, через какое количество лет размеры данной популяции могли бы удвоиться, если бы коэффициент прироста ($K_{\text{пр}}$) оставался неизменным:

$$t = \lg 2 / (K_{\text{пр}} * \lg e) = 0,693 / K_{\text{пр}},$$

где t — период удвоения численности населения.

Например, при среднегодовом коэффициенте прироста в 5 промилле, численность населения удвоится только за 139 лет, а при коэффициенте 30 промилле — уже за 23 года. Отсюда можно сделать вывод, что малочисленная группа, растущая медленно (медленнее средней продолжительности человеческой жизни), сильно «рискует» быть разрушенной различными случайными факторами, такими как переселение, приток инуюльтурных мигрантов.

Для целей экспресс-анализа мы разработали таблицу соответствия коэффициента естественного прироста определенным качественным уровням воспроизводства населения. В ней дана оценка демографической стабильности малой общности, характерная для каждого уровня (*таблица 1*).

По таблице можно формулировать гипотезу об устойчивости общности, опираясь только на сведения о динамике численности населения. Это особенно важно на начальных этапах этноэкологической экспертизы.

В таблице представлен наиболее вероятный диапазон естественного прироста населения: от -35 промилле (при низкой рождаемости порядка 5 промилле и очень высокой смертности в 40 промилле) до $+35$ промилле (почти предельная рождаемость при низкой смертности).

Рост или снижение численности населения локальной группы отражает, по нашему мнению, один из пяти возможных уровней демографической и этнокультурной устойчивости:

- уровень стабильной общности;
- уровень стабильной общности в состоянии неустойчивого демографического равновесия;
- уровень «болезненной» стадии адаптации группы к изменившимся условиям;
- угроза депопуляции и этнического распада общности;
- уровень депопуляции и распада локального этнокультурного сообщества.

Таблица 1. Оценка демографической стабильности небольших поселенческих сообществ

Гипотеза о состоянии общности	Показатели прироста за 25 – 30 лет		Качественная оценка уровня прироста / снижения численности
	промилле в год	расчетный период удвоения численности	
Демографическая депопуляция и распад общности	-35, -21	35 и <	Катастрофически быстрое сокращение
Демографическая депопуляция и распад общности	-20, -16	36,5–46,6	Быстрое сокращение
Угроза депопуляции, плохая адаптированность, возможен распад общности	-15, -11	46,5–69,6	Заметное сокращение
Угроза депопуляции, плохая адаптированность, возможен распад общности	-10, -6	69,7–138,7	Умеренное сокращение
«Болезнь» адаптации; неустойчивое равновесие	-5, 0	138,8 и >	Практически стабильное население
«Болезнь» адаптации; неустойчивое равновесие	0, +5	138,8 и >	Нулевой и практически нулевой прирост
Условно стабильная общность	+6, +10	138,7–69,6	Низкий прирост
Стабильная общность	+11, +15	69,5–45,6	Средний прирост
Стабильная общность	+16, +20	46,5–35,0	Прирост выше среднего
Стабильная общность	+21, +30	34,9–23,4	Высокий прирост
Стабильная общность	+31 и >	23,3 и <	Чрезвычайно высокий прирост

Кратко охарактеризуем основные состояния общностей.

Стабильные локальные сообщества. Малочисленные общности, которые не сокращают свои размеры, их предварительно можно назвать устойчивыми или стабильными. Заметим, что уменьшение численности — важнейший фактор распада малой этнической группы.

Естественно, не все небольшие этнокультурные группы с неотрицательным приростом населения в равной степени демографически устойчивы. Самые стабильные среди них — общности с высоким и средним уровнями прироста численности. Расчетное удвоение населения в таких группах за счет превышения рождаемости над смертностью происходит динамично,

в течение одной человеческой жизни — за 40–60 лет, при этом количество рождений примерно в 4 раза превосходит количество смертей.

В общем случае малочисленная общность может быть названа динамично растущей и демографически «прочной», если она увеличивается со скоростью более 1 % (или 10 промилле) в год, а рождения минимум в 2 раза превышают количество смертей. Такой уровень прироста, видимо, следует считать нижней границей демографической устойчивости небольших этнокультурных групп.

Тем не менее устойчивость может обеспечиваться и при низком уровне воспроизводства — от 6 до 10 промилле в год. Именно рубеж 0,6 % (или 6 промилле) годового естественного прироста отделяет малоустойчивые общности с низкой рождаемостью от более или менее стабильных общностей с низкой и средней рождаемостью.

Хотя уровень рождаемости не ниже среднего (16–29 промилле) является важнейшим условием накопления демографического «запаса прочности» малых групп, все же низкий уровень воспроизводства населения не обеспечивает действительной устойчивости. При малой скорости прироста, период удвоения численности жителей составляет 70–130 лет. Более стабильными оказываются региональные общности, а положение мелких групп в подобных условиях можно назвать лишь условно стабильным. Последнее объясняется довольно просто: если в небольшой локальной группе в течение десятка лет рождаемость снижается до низкого уровня, то, не имея достаточного «запаса прочности», группа быстро перемещается в разряд «условно стабильных общностей» с неустойчивым демографическим равновесием.

К категории «условно стабильных общностей» мы относим малочисленные группы с нулевым или практически нулевым приростом (от 0 до 5 промилле). Теоретически, небольшие общности могут существовать длительное время (столетия), находясь на уровне простого воспроизводства, однако демографическое равновесие в них все время остается очень хрупким и может быть легко нарушено незначительным воздействием (небольшой миграционный отток или некоторое повышение детской смертности).

Распадающиеся локальные сообщества. Малочисленные общности, размеры которых сокращаются, можно назвать распадающимися или исчезающими. Впрочем, среди них имеются и такие, о которых без дополнительных исследований нельзя сказать, находятся ли они на стадии дезинтеграции или проходят этап обновления (так называемую «болезнь адаптации»). Речь идет о группах с очень слабым темпом сокращения численности (до 5 промилле). Данная категория мало чем отличается по своим демографическим свойствам от «условно стабильных» групп. Однако в большинстве случаев устойчивый переход от слабого или нулевого прироста населения к отрицательному знаменует этнокультурный распад малочисленной общности. Угроза этнокультурного распада и демографической депопуляции становится действительно очевидной, когда темп сокращения численности поднимается выше 5 промилле в год. При этом темпы распада бывают различными.

При «умеренном» сокращении численности (6–10 промилле в год) популяция уменьшается вдвое за расчетный период 140–70 лет. Это достаточно продолжительный срок, за который все может измениться в лучшую сторону. В этом случае можно предполагать, что общность не достигла пока критической черты.

Обычно умеренный темп сокращения численности локальной группы имеет место в результате плохой адаптированности к окружающим условиям. Например, после группового переселения наблюдаются повышенная смертность во многих возрастных категориях, а также механический отток части активного населения, снижение рождаемости. Естественно, все это не лучшим образом сказывается на демографическом воспроизводстве группы и ставит ее на грань исчезновения.

Еще большая угроза депопуляции возникает в случае заметного сокращения численности (11–15 промилле в год). Население при этом убывает до половины в течение 50–70 лет. Для некоторых малых локальных групп (численностью 2–3 тыс. человек и менее) такие темпы приводят к необратимым последствиям, что подтверждается многочисленными примерами практически полного исчезновения за 20–30 лет (с 1950–1960-х гг.) целых «кустов» сельских населенных пунктов в центральной части европейской России.

Депопуляция и этнокультурный распад общности практически неизбежны, если наблюдается быстрое сокращение численности (16–20 промилле в год). При этом за каких-то 40 лет группа уменьшается вдвое, а менее чем за 100 лет — практически исчезает, что по историческим меркам — очень короткий срок. Скорость депопуляции может быть и большей (21–35 промилле). В таком случае сокращение происходит катастрофически быстро: двукратное уменьшение численности наблюдается за 20–30 лет. Для малочисленной группы такой темп является фатальной причиной быстрого и полного исчезновения. Характерен пример сельских групп ижорцев и води (Ленинградская обл.), исчезнувших к концу 1950–1960-х гг., хотя их было достаточно много еще в 1930-х.

Показатели естественного движения

Обычно для целей этноэкологической экспертизы выводы об устойчивости группы подкрепляют данными о механизме демографического развития местного населения. Это особенно важно, если по итогам анализа динамики численности местное население квалифицируется экспертом как условно стабильная общность или как группа, находящаяся под угрозой распада. Предварительную гипотезу можно подтвердить или опровергнуть, анализируя материалы о естественном движении населения.

В демографии нет единого общепризнанного критерия оценки уровня рождаемости и смертности, поскольку различны нормы этих явлений в разных регионах и в разное историческое время [см. обзор: 29]. Поскольку наша методика ориентирована на исследования в России, мы используем отечественные демографические критерии.

Различают 5 уровней рождаемости: низкий (до 16 рождений на 1000 жителей), средний, выше среднего, высокий и очень высокий (40 рождений и более на 1000 жителей) [33, с. 126]. Для наших целей достаточен более упрощенный, трехступенчатый вариант:

Таблица 2

Общий коэффициент рождаемости, промилле	Качественный уровень рождаемости
до 16	низкий
16–29.9	средний
30–50	высокий

Точно также, мы используем трехступенчатое ранжирование уровня смертности [33, с. 159]:

Таблица 3

Общий коэффициент смертности, промилле	Качественный уровень смертности
до 10	низкий
10–14.9	средний
15–50	высокий

Демографическая устойчивость населения во многом зависит от уровней рождаемости и смертности. Например, имеются две одинаковые по размерам группы жителей, в которых прирост примерно равен 15 промилле в год. Это позволило бы сделать предварительный вывод о том, что обе группы стабильны как в демографическом отношении, так и в сфере сохранения этнокультурного единства. Однако при ближайшем знакомстве выясняется, что одинаковый темп осуществляется за счет разных величин рождаемости и смертности. В одной группе рождаемость и смертность высокие (35 к 20), а в другой — рождаемость средняя и смертность низкая (26 к 9). Учитывая эти факты, уже нельзя говорить об одинаковой устойчивости таких групп. Общность с высокими показателями рождаемости и смертности потенциально менее устойчива из-за того, что по уровню воспроизводства она практически достигает своего предела. Высокий уровень рождаемости в ней вряд ли может еще повыситься, чтобы существенно перекрыть большую смертность. Вероятна иная ситуация: рождаемость останется на том же уровне или даже снизится, а смертность — повысится. Для малочисленных групп это распространенная ситуация, особенно, когда активная и наиболее молодая часть группы переселяется в другую местность. При этом падение естественного прироста может стать ниже 10 промилле, а это значит, что малочисленная общность в короткий срок

шкалой и далее — с вербальной шкалой. Вербальная шкала позволяет сделать вывод о состоянии и перспективе группы по таблице 1.

Естественный прирост свыше 10 промилле в год позволяет делать вывод о хорошей демографической устойчивости наблюдаемой малочисленной группы населения. В первую очередь это свойственно группам с высокой рождаемостью и низкими или средними показателями смертности, но в ряде случаев характерно для ситуаций со средним уровнем рождаемости (особенно при низкой смертности). Последним обычно свойственно состояние невысокой демографической стабильности и неустойчивого равновесия. Малочисленные группы с неустойчивым демографическим равновесием более подвержены негативному влиянию проектов, предусматривающих усиление миграционной подвижности, для них в равной степени вреден отток «своего» населения и приток «чужого».

Уже при первом знакомстве со схемой понятно, что даже высокий уровень естественного прироста не гарантирует стабильности локального этнокультурного сообщества. Кроме того, общности, похожие между собой по величине и темпам прироста (снижения) численности, необязательно одинаково устойчивы. Верно и другое: разные по величине и темпам увеличения численности группы могут иметь одинаковую демографическую перспективу.

Ниже, для удобства экспертного исследования, мы приводим краткие характеристики устойчивости локальных групп населения при разном соотношении параметров. По сути — это модели основных демографических состояний малых общностей. При построении моделей мы исходим из негативного демографического прогноза относительно изначального состояния: рождаемость — снижается, смертность — увеличивается. Такой подход служит дополнительной страховкой от ошибок при проведении этноэкологической экспертизы.

Демографически устойчивые локальные сообщества

Общности с высоким приростом (выше 20 промилле). Высокий естественный прирост численности населения (выше 20 промилле в год), если судить по схеме на рис. 1, может осуществляться в четырех вариантах баланса рождаемости и смертности:

- высокая рождаемость и низкая смертность
- высокая рождаемость и средняя смертность
- высокая рождаемость и высокая смертность
- средняя рождаемость и низкая смертность

Без сомнения, наиболее устойчивы общности, для которых характерны высокая рождаемость и низкая смертность. Если действие проекта ориентирует развитие местных демографических процессов в неблагоприятную сторону, то это может приводить к последствиям в трех вариантах (руководствуемся табл. 1 и рис. 1):

Рождаемость	Смертность	Прирост	Оценка перспективы группы
высокая	средняя	16–35	устойчива
средняя	низкая	6–19	устойчива или условно устойчива
средняя	средняя	2–19	устойчива или неустойчивое равновесие

Результаты помещены в справочную таблицу 4. Даже при «плохом» развитии событий такая этническая группа еще длительное время может сохранять демографическую устойчивость и, как результат, этнокультурную стабильность. Повышенная резистентность населения с ежегодным приростом более 20 промилле и низкой смертностью позволяет внедрять достаточно рискованные проекты, в т.ч. связанные с переселением значительного количества людей. В расчете допустимых объемов эмиграции, стимулируемой проектом, следует исходить из того, что миграционный отток части местного населения не должен снижать результаты естественного прироста ниже допустимого уровня в 15 промилле, т.е. среднего прироста, обеспечивающего демографическую стабильность. Например, при естественном приросте 20 промилле предельно возможный объем оттока жителей составляет 5 промилле (Механический отток = Естественный прирост — 15 промилле). Это означает, что при численности обследуемой группы в 5 тыс. человек в среднем за год, если сохраняется указанный естественный прирост, без ущерба для общности может уезжать не более 25 человек, т.е. 5–7 семей.

Если прогнозируется, что по результатам внедрения проекта также снизится и естественный прирост (например, при переориентации сельских жителей на «городские» виды труда через несколько лет может сократиться рождаемость), тогда допустимый уровень механического оттока рассчитывается относительно прогнозной уменьшенной величины естественного прироста. Также поступают, если снижение прироста связано с особенностями демографического состава местного населения. Если, скажем, ожидается, что через 5 лет для локальной группы будет характерен прирост не 20, а 17 промилле, то в указанный интервал времени допустимый среднегодовой объем миграционного оттока составит не более 0,3 % текущей численности жителей.

Программы, которые прямо или косвенно способствует оттоку местного населения, допустимы лишь в том случае, если малочисленная локальная общность в условиях компактного расселения¹ насчитывает как минимум 1,5–2 тыс. человек. При дисперсном расселении и затрудненности взаимных контактов критерий минимальной численности группы, исходя из эмпирических наблюдений, увеличивается до 3–3,5 тыс. человек.

Другие этнические группы с высоким приростом численности не имеют такого же «безоблачного» прогноза, поскольку при неблагоприятном сочетании факторов естественного воспроизводства уже на первом этапе может резко снизиться прирост их численности до низкого, а в некоторых случаях — до отрицательного уровня. Малочисленная этническая группа

¹ В пределах однодневной взаимной транспортной доступности.

с высокой рождаемостью и средним уровнем смертности при качественном повышении смертности сразу сокращает естественный прирост в широком диапазоне (табл. 4). Таким образом, упомянутые общности, хотя и «растут» со значительной скоростью, могут быть названы «стабильными на грани», теряющими свою устойчивость уже на первом этапе качественного ухудшения показателей естественного воспроизводства.

Таблица 4. Оценка устойчивости местных сообществ с высоким естественным приростом

Исходное состояние 21 промилле и более		Прогнозируемые состоя- ния (альтернативные варианты)		Оценка потенциальной устой- чивости группы в исходном состоянии
рождае- мость	смерт- ность	рождае- мость	смерт- ность	
высокая 30–45	низкая до 10	1. высокая 30–45 2. средняя 16–29 3. средняя 16–29	средняя 10–14 низкая до 10 средняя 10–14	Группа устойчива. При неблагоприятном демографическом развитии долгое время сохраняет устойчивость
средняя 20–29	низкая до 10	1. низкая до 16 2. средняя 20–29 3. низкая до 16	низкая до 10 средняя 10–14 средняя 10–14	Группа устойчива. Однако сокращение рождаемости или повышение смертности (кроме варианта 2) сразу переводит ее в условно стабильное или неустойчивое равновесие
высокая 35–45	высокая 15–25	1. средняя 16–29 2. средняя 16–29	высокая 15–25 средняя 10–14	Группа устойчива. Однако сокращение рождаемости может сделать ее условно стабильной или неустойчивой
высокая 35–45	средняя 10–14	1. средняя 16–29 2. высокая 30–45 3. средняя 16–29	средняя 10–14 высокая 15–45 высокая 15–45	Группа устойчива. Однако сокращение рождаемости или повышение смертности ставит группу на грань выживаемости (кроме варианта 1)

Локальные сообщества со средним приростом (11–20 промилле). Малые этнические группы со средним уровнем прироста, так же как и группы с высоким приростом, следует относить к демографически стабильным общностям. Однако их потенциальная устойчивость незначительна при негативных колебаниях рождаемости и смертности. Шаткое положение, в котором они при этом оказываются, нередко приводит к полному распаду.

Среди малых этнических групп со средним уровнем прироста численности населения наиболее устойчивы общности со средним уровнем рождаемости и низкой смертностью (табл. 5). Многие этнокультурные группы

в России, главным образом, нерусское население, имеют именно такой режим естественного воспроизводства.

Положение этих групп становится уязвимым только в случае, если заметно сокращается рождаемость, что само по себе довольно характерно для локальных групп со значительным механическим оттоком населения (например, мордва, удмурты). Однако упомянутые локальные группы сравнительно легко «переживают» определенное повышение показателей смертности.

Таблица 5. Оценка устойчивости местных сообществ со средним уровнем естественного прироста

Исходное состояние, прирост 11–20 промилле		Прогнозируемые состояния (альтернативные варианты)		Оценка потенциальной устойчивости группы в исходном состоянии
рождаемость	смертность	рождаемость	смертность	
средняя 16–29	низкая до 10	1. средняя 16–29 2. низкая до 16 3. низкая до 16	средняя 10–14 низкая до 10 средняя 10–14	Группа устойчива. Качественное снижение рождаемости ставит группу под угрозу депопуляции
средняя 20–29	высокая 16–19	1. низкая до 16	высокая 16–19	Группа устойчива, если не существенны колебания высокой смертности. Качественное понижение рождаемости приводит к угрозе депопуляции
высокая 35–34	средняя 10–14	1. средняя 16–29 2. высокая 30–34 3. средняя 16–29	средняя 10–14 высокая 15–45 высокая 15–45	Группа устойчива только на начальном этапе сокращения рождаемости. Любое повышение смертности может повлечь депопуляцию и распад
средняя 20–29	средняя 10–14	1. низкая до 16 2. средняя 20–29 3. низкая до 16	средняя 10–14 высокая 15–45 высокая 15–45	Группа устойчива, если не снижается рождаемость. Слабое снижение рождаемости делает общность условно стабильной, качественное понижение — приводит к угрозе депопуляции. Качественное повышение смертности приводит к распаду общности

На втором месте по степени потенциальной выживаемости, как это ни странно, находятся локальные группы со средним уровнем рождаемости и высокой смертностью. Главным деструктивным фактором для них также является снижение рождаемости.

Наряду с этим довольно слабыми выглядят общности с высокими показателями рождаемости, хотя, как мы помним, среди быстрорастущих общностей такие группы самые устойчивые (см. выше). Сочетание высокой

рождаемости со средним уровнем смертности при естественном приросте 11–20 промилле оказывается выгодным только в одном случае: если падает рождаемость до среднего уровня. Остальные варианты негативного развития демографической ситуации связаны с увеличением смертности, при котором очень вероятна депопуляция.

Однако самый худший прогноз может быть составлен для локальных групп, у которых средняя скорость роста определяется средними показателями рождаемости и смертности. При таком соотношении качественное повышение смертности, по сути дела, однозначно ведет к депопуляции.

Локальные сообщества с низким приростом (6–10 промилле). Малочисленные общности с низким темпом прироста населения предварительно оценены нами как условно стабильные (табл. 1). Анализ первой степени их вероятного демографического развития по негативному сценарию подтверждает это предположение. Стабильность таких этнических групп поддерживается исключительно достигнутым уровнем рождаемости (в большинстве случаев — средним). Поэтому практически любое продолжительное сокращение рождаемости или повышение смертности быстро уменьшает прирост до нулевого или отрицательного, и общность становится демографически неустойчивой или переходит на грань распада (табл. 6).

Таблица 6. Оценка устойчивости местных сообществ с низким уровнем естественного прироста

Исходное состояние, прирост 6–10 промилле		Прогнозируемые состояния (альтернативные варианты)		Оценка потенциальной устойчивости группы в исходном состоянии
рождаемость	смертность	рождаемость	смертность	
средняя 16–20	низкая до 10	1. средняя 16–20 2. низкая до 16 3. низкая до 16	средняя 10–14 низкая до 10 средняя 10–14	Условно стабильная группа. Наиболее опасное развитие — сокращение рождаемости, что приводит к депопуляции
средняя 16–24	средняя 10–14	1. средняя 16–24 2. низкая до 16 3. низкая до 16	высокая 15–45 средняя 10–14 высокая 15–45	Условно стабильная группа. Наиболее опасное развитие — сокращение рождаемости, что приводит к депопуляции
высокая 30–45	высокая 15–25	1. средняя	высокая	Условно стабильная группа. Сокращение рождаемости, что приводит к депопуляции
средняя 16–29	высокая 15–25	1. низкая до 16	высокая 15–45	Условно стабильная группа. Сокращение рождаемости, что приводит к депопуляции

Среди групп с низким естественным приростом относительно устойчивы те из них, которые имеют баланс средней рождаемости и низкой смертности. Однако прогноз их устойчивости немногим лучше остальных: такие общности могут сохраняться длительное время, если не снижается рождаемость.

Локальные сообщества в неустойчивом демографическом равновесии

Малочисленные общности в неустойчивом демографическом равновесии необязательно имеют постоянную численность населения. Численность может колебаться в довольно значительных пределах. Характерным признаком таких общностей является часто устанавливающееся равное соотношение рождаемости и смертности. Группа может существовать длительное время при практически нулевом балансе естественного движения, пока, к примеру, какая-то часть жителей не мигрирует. В такой ситуации баланс обычно нарушается в пользу превышения смертности. Общий итог — скачкообразное сокращение численности населения до определенного уровня, пока вновь не установится равное соотношение рождений и смертей.

Таким образом, постоянные размеры малой общности, наблюдаемые в течение длительного периода, не являются показателем ее демографической и этнокультурной устойчивости.

Однако не все общности с нулевым балансом естественного воспроизводства одинаково уязвимы (табл. 7).

Таблица 7. Оценка устойчивости местных сообществ с низким уровнем естественного прироста

Исходное состояние, нулевой прирост		Прогнозируемые состояния (альтернативные варианты)		Оценка потенциальной устойчивости группы в исходном состоянии
рождаемость	смертность	рождаемость	смертность	
низкая до 14	низкая до 9	1. низкая до 14	средняя 11–14	Группа в неустойчивом демографическом равновесии. Увеличение смертности ставит ее перед угрозой депопуляции
средняя 16–19	средняя 11–14	1. низкая до 16 2. средняя 16–19 3. низкая до 16	средняя 11–14 высокая 15–45 высокая 15–45	Группа в неустойчивом демографическом равновесии. Незначительное повышение смертности приводит к депопуляции
низкая 5–15	средняя 10–14	1. низкая 5–15	высокая 15–45	Группа в неустойчивом демографическом равновесии. Незначительное повышение смертности приводит к депопуляции

высокая 30–45	высокая 25–45	1. средняя 16–29	высокая 25–45	Группа в неустойчивом демографическом равновесии. Незначительное сокращение рождаемости приводит к депопуляции
средняя 16–29	высокая 15–34	1. низкая до 16	высокая 15–34	Группа в неустойчивом демографическом равновесии. Незначительное сокращение рождаемости приводит к депопуляции
низкая 10–15	высокая 15–20	1. низкая до 16	высокая 15–45	Группа в неустойчивом демографическом равновесии. Незначительное сокращение рождаемости или повышение смертности приводит к депопуляции

Среди этих общностей можно выделить три типа. Максимально уязвимые — это те локальные сообщества, которые распадаются при любом негативном колебании рождаемости или смертности. Их исходное состояние — низкая рождаемость и высокая смертность.

Промежуточное звено составляют локальные группы, в которых самое существенное повышение смертности или рождаемости также приводит к фатальному исходу.

Третьей категории общностей в наибольшей степени свойственен гомеостаз. Это общности с низкими рождаемостью и смертностью. Чтобы вывести такую группу из положения равновесия, требуется, чтобы существенно повысилась смертность, но и в этом случае очень вероятно, что наступит только преддверие депопуляции, а не собственно распад.

Малочисленные группы с явными чертами депопуляции мы здесь не рассматриваем, поскольку в рамках концепции этноэкологической экспертизы такие локальные сообщества считаются разрушающимися и, по возможности, не должны подвергаться административно-управленческому давлению.

3.

Социально-психологические критерии устойчивости этнокультурных групп

Н. М. Лебедева

Проблемы социально-психологической диагностики устойчивости этнических групп разрабатывалась нами в течение ряда лет: в ходе изучения адаптации русских старожилов в Закавказье (1987–1989 гг.), вепсов в Ленинградской области (1987–1988 гг.), крымских татар в Крыму (1990–1991 гг.), групп русских в государствах ближнего зарубежья — Казахстане, Узбекистане, Армении, Азербайджане, Эстонии, Литве, Украине (1994–1996 гг.). Это были разные исследования, однако при этом применялись одни и те же методы, что позволяет сравнивать результаты между собой. Всего по сходной программе в разных социальных, культурных, политических и экологических условиях было обследовано более 40 этнических групп, проживающих в инокультурном окружении. Это позволило составить список основных социально-психологических маркеров или показателей, по которым можно судить о стабильности локальной или региональной общности населения.

Разумеется, термины «стабильность» и «распад», а также градации социально-психологических показателей не могут быть точными, они служат лишь некоторыми ориентирами при проведении этноэкологической экспертизы. В любом случае работа должна проводиться специалистами-психологами, которым по роду их подготовки понятно, что стоит за тем или иным показателем. Мы надеемся, что специалисты, которые решатся взяться за социально-психологические аспекты этноэкологической экспертизы, по крайней мере, на начальных этапах будут работать в контакте с автором представляемых методов, чтобы скорректировать теоретические позиции и практические результаты. Также мы надеемся, что последующие исследования в этой области существенно пополнят и исправят наши первые разработки.

Основная цель социально-психологического исследования в области этноэкологической экспертизы состоит в том, чтобы оценить возможные последствия внешнего вмешательства (изменения в политике и законах; техногенные, культурные, образовательные и экологические проекты) на судьбе этнических групп и общности населения конкретных территорий.

Вначале мы обсудим психологическое значение распада этнической общности, затем в сжатом виде расскажем об этапах экспертизы и применяемых при этом методах оценки влияния того или иного проекта на население. Далее следуют список социально-психологических маркеров устойчивости/дестабилизации этнической группы и подходы к осмыслению и объяснению изменений, происходящих в групповом (этническом) сознании.

Поскольку большая часть наших исследований была направлена на изучение адаптации групп мигрантов, примеры и терминология отражают именно эту специфику.

Итак, в нашем понимании сохранение этнокультурной группы как целостного и самостоятельного субъекта тождественно утверждению права ее членов воспринимать и категоризировать окружающий мир в соответствии со сложившимися в данной культуре основными бытийными ценностями. В общетеоретическом плане это означает, что люди в составе конкретной общности используют единую этнокультурную среду жизнедеятельности.

Разрушение этнической общности неминуемо ставит перед личностью проблему смены групповой идентификации. Это влечет за собой трансформацию сознания, перестройку и переопределение основных ценностей. Там, где эта «работа» затруднена в силу большой разности «старой» и «новой» культур (или вследствие субъективных психологических трудностей), разрушение этнической группы сопровождается для индивида снижением удовлетворенности осуществлением смысла жизни и поиском иной групповой идентификации, более подходящей для устоявшихся культурных ценностей индивида.

Таблица 1. Распределение социально-психологических показателей по этапам экспертизы

I этап. Социально-психологические показатели состояния локального этнокультурного сообщества

- а) этнические автостереотипы
- б) этнические гетеростереотипы
- в) культурные заимствования от этнической аутгруппы
- г) социально-перцептивный образ других групп «своего народа»
- д) значимость внутриэтнического или межэтнического общения
- е) удовлетворенность осуществлением смысла жизни
- ж) установки на миграцию
- з) выраженность этнической компоненты в самоидентификации
- и) чувства, связанные с этнической принадлежностью
- к) восприятие этнической дискриминации
- л) культурная дистанция с аутгруппой
- м) социальная поддержка

II. этап. Социально-психологическая модель группы

1. Модель «здоровой» этнокультурной группы

- а) соотношение позитивных и негативных автостереотипов примерно 70 % к 30 %
- б) соотношение позитивных и негативных гетеростереотипов примерно 50 % к 50 % (до 30 % к 70 %)
- в) преобладание позитивных культурных заимствований от аутгруппы
- г) позитивный социально-перцептивный образ своей группы в сравнении с другими

- д) умеренное предпочтение внутриэтнического общения
- е) высокая удовлетворенность осуществлением смысла жизни
- ж) слабые установки на миграцию
- з) этническая компонента в самоидентификации слабо выражена
- и) преобладание позитивных чувств, связанных с этнической принадлежностью
- к) отсутствует восприятие этнической дискриминации
- л) культурная дистанция с этнической аутгруппой стабильна
- м) наличие выраженной социальной поддержки

Отступление от этой модели характеризует начало процесса социально-психологической дезорганизации группы.

2. Модель периода «полураспада» группы (напряжены социально-психологические механизмы сохранения целостности и этнокультурной идентичности группы)

- а) резкое преобладание позитивных автостереотипов
- б) резкое преобладание негативных гетеростереотипов
- в) позитивные культурные заимствования от аутгруппы минимальны или отсутствуют
- г) имеются сверхпозитивные характеристики образа своей группы в сравнении с другими группами
- д) ярко выраженное предпочтение внутриэтнического общения
- е) снижение удовлетворенности осуществлением смысла жизни
- ж) установки на миграцию более выражены
- з) этническая компонента в самоидентификации сильно выражена
- и) сверхпозитивные чувства, связанные с этнической принадлежностью, наряду с появлением негативных
- к) рост восприятия этнической дискриминации
- л) увеличение культурной дистанции с этнической аутгруппой
- м) ослабление социальной поддержки

3. Модель «распада» группы (социально-психологические механизмы сохранения целостности и культурной идентичности не достигают эффекта)

- а) значительный рост негативных автостереотипов
- б) резкое преобладание негативных гетеростереотипов (крайний вариант — резкое преобладание позитивных гетеростереотипов)
- в) негативные оценки влияния своей культуры на другую и позитивные оценки влияния иной культуры на собственную
- г) негативный социально-перцептивный образ своей группы по сравнению с другими
- д) выраженное предпочтение межэтнического общения
- е) низкая удовлетворенность осуществлением смысла жизни
- ж) расслоение на группы с сильными и слабыми установками на миграцию

- з) этническая компонента в самоидентификации сознательно (и бессознательно) подавляется
- и) негативные чувства, связанные с этнической принадлежностью
- к) восприятие этнической дискриминации либо сильно выражено, либо отсутствует (вытесняется)
- л) культурная дистанция по отношению к этнической аутгруппе либо резко увеличивается, либо резко уменьшается
- м) слабо выраженная внутригрупповая социальная поддержка, поиск социальной поддержки у членов аутгруппы

III этап. Возможные изменения социально-психологического состояния локального сообщества в результате влияния внешних и внутренних факторов

Влияние **внешних факторов**, например, политические влияния (усиление этнической дискриминации) приводят:

- а) к резкому увеличению (или резкому уменьшению) позитивных автостереотипов — включаются механизмы социально-психологической защиты, их действие направлено на сохранение целостности и идентичности. Когда такие механизмы не срабатывают — реальностью становится распад этнической группы
- б) к резкому увеличению (или уменьшению) негативных этнических гетеростереотипов — механизмы и последствия те же, что и в случае с автостереотипами
- в) к резкому увеличению негативных межкультурных заимствований
- г) складывается негативный образ своей этнической группы по сравнению с другими
- д) межэтническое общение становится более значимым
- е) характерна низкая удовлетворенность осуществлением смысла жизни
- ж) рост установок на миграцию
- з) резко выражена этническая самоидентификация
- и) формируются негативные чувства, связанные с этнической принадлежностью
- к) острое восприятие этнической дискриминации
- л) происходит увеличение или уменьшение культурной дистанции с аутгруппой
- м) характерны слабость социальной поддержки, разобщенность

Все это означает резкую активизацию механизмов социально-психологической защиты от инокультурного влияния в целях сохранения группы. Если же к этому добавляются внутренние факторы: депопуляция, разобщенность, то неминуем распад группы и поиск ее членами другой групповой идентификации (например, с аутгруппой). Типичными последствиями на групповом уровне могут быть: сегрегация (этнокультурная изоляция, добровольная или вынужденная), маргинализация и ассимиляция.

IV этап. Социально-психологические изменения в сознании локальной группы как следствие от внедрения проекта

Возможности самовосстановления и внешние коррекции (изменение политического климата на благоприятный, например) могут привести:

- а) к восстановлению баланса позитивных и негативных автостереотипов
- б) к восстановлению баланса позитивных и негативных гетеростереотипов
- в) к позитивности межкультурных заимствований
- г) позитивной оценке собственной группы
- д) увеличению значимости внутриэтнического общения
- е) удовлетворенности осуществлением смысла жизни
- ж) снижению установок на миграцию
- з) снижению этнической самоидентификации
- и) позитивным чувствам, связанным с этнической принадлежностью
- к) снижению восприятия этнической дискриминации
- л) восстановлению прежней культурной дистанции
- м) росту социальной поддержки

При успешном исходе (при условии достаточной численности группы) устанавливается модель этнокультурной интеграции. Если исходное положение общности слабое в социально-психологическом отношении (или в ходе реализации проекта внутренние связи сильно разрушены), то в этих случаях представляется неизбежной групповая депопуляция, ассимиляция и маргинализация

I этап исследования. Социально-психологические характеристики локального этнокультурного сообщества

а) Соотношение позитивных и негативных оценочных компонентов этнических автостереотипов.

Преобладание положительной групповой самооценки говорит о развита чувстве «мы», об отражении в сознании индивидов ингруппы как самостоятельного субъекта межгруппового (межэтнического) взаимодействия и взаимного восприятия, о выраженной позитивной групповой идентичности.

Преобладание позитивных автостереотипов при почти полном отсутствии негативных говорит о сильной активизации внутригрупповой суггестии¹, о «запуске» механизмов социально-психологической защиты и появлении неадекватности самооценки. Такое состояние нередко сопряжено с процессами этногрупповой социальной мобилизации.

¹ Суггестия (лат. suggestio) — внушение.

Таблица 2. Источники данных и техника расчетов показателей устойчивости локальной этнокультурной группы

Показатели	Метод расчета	Источник информации	Методическая форма исследователя
этнические авто-стереотипы	процент позитивных и негативных	полевые исследования	метод этнических стереотипов Катца и Брели
этнические гетеростереотипы	процент позитивных и негативных	полевые исследования	метод Катца и Брели
культурные заимствования от этнической аутгруппы	процент позитивных и негативных	полевые исследования	метод межкультурных заимствований
социально-перцептивный образ других групп «своего народа»	позитивный или негативный в сравнении со своей группой	полевые исследования	метод группового внутриэтнического самоопределения
значимость внутриэтнического или межэтнического общения	средняя арифметическая рангов данных видов общения	полевые исследования	методика ранжирования основных отношений по степени субъективной значимости
удовлетворенность осуществлением смысла жизни	средняя арифметическая по шкале от 1 до 7	полевые исследования	методика измерения удовлетворенности осуществлением смысла жизни
установки на миграцию	средняя арифметическая по шкале от 1 до 7	полевые исследования	методика измерения ориентаций на отъезд
выраженность этнической компоненты в самоидентификации	средний ранговый номер этнических самооценок по группе	полевые исследования	метод Куна и Макпартленда «Кто Я?»
чувства, связанные с этнической принадлежностью	процент позитивных или негативных чувств и эмоций	полевые исследования	вопрос авторской анкеты
восприятие этнической дискриминации	процент испытывавших ущемление прав в группе	полевые исследования	вопрос авторской анкеты
культурная дистанция с аутгруппой	процент воспринимающих аутгруппу как «близкую» и как «далекую»	полевые исследования	вопрос авторской анкеты
социальная поддержка	наличие близких родственников в месте проживания	полевые исследования	вопрос авторской анкеты

Преобладание негативного оценочного компонента служит показателем нарушения позитивной групповой идентичности членов группы, разрушения чувства «мы» по этническому признаку, ослабления внутригрупповой суггестии, возможного процесса смены групповой самоидентификации.

б) Соотношение позитивных и негативных оценочных компонентов этнических гетеростереотипов.

Резкое преобладание негативных гетеростереотипов говорит о действии психологической защиты в виде активизации процессов внешней контрсуггестии, о стремлении группы сохранить себя как целое, о сопротивлении инокультурному влиянию, о неадекватности межгруппового восприятия.

Преобладание позитивных гетеростереотипов говорит о наличии положительного образа другого, об этнической толерантности, об адаптированности к иной культуре (при позитивной групповой самоидентификации). Резкое и значительное преобладание позитивных этнических гетеростереотипов (при негативной оценке ингруппы) свидетельствует о разрушении данной группы как самостоятельного субъекта межгруппового взаимодействия, о процессе вхождении ее членов в новое «мы», возможно формируемое не по этническому признаку. Последнее характерно для общности со слабой этнокультурной средой.

Данные показатели получаются при помощи метода этнических стереотипов. Этнический стереотип — разновидность социального, термин впервые введен Липпманом в 1922 г. (от греч. *stereos* — твердый, *typos* — отпечаток и лат. *socialis* — общественный). В кросс-культурной психологии употребляются понятия «авто-» и «гетеростереотип», где автостереотип — это представление о собственной группе (ингруппе), а гетеростереотип — это представление о другой, внешней группе (аутгруппе).

В нашей версии экспертного исследования для получения данных об авто- и гетеростереотипах применяется модифицированная методика Катца и Брели: испытуемым предлагается назвать 5–6 наиболее характерных, по их мнению, особенностей представителей оцениваемой этнической группы: своей и соседней.

Метод «открытого» получения стереотипов, по опыту наших исследований, имеет ряд серьезных преимуществ перед «закрытым» (выбором характеристик «с листа»), так как при этом не накладывается структура сознания исследователя на групповое сознание представителей изучаемой культуры. «Открытый» метод позволяет актуализировать живой, активно функционирующий слой этнического сознания, являющийся также продуктом исторического развития группы, ее жизненного пути [26, с. 54–56].

в) Культурные заимствования от этнической аутгруппы.

в1) Соотношение позитивных и негативных оценок взаимовлияния культур.

Преобладание позитивных оценок влияния другой культуры на собственную и собственной на другую есть показатель позитивной групповой идентификации и межгрупповой (этнической) толерантности. Такое сочетание свидетельствует о том, что группа достаточно хорошо адаптирована к иной культуре, оставаясь самостоятельным субъектом межэтнического взаимодействия. При этом сохраняется уважение как к своей, так и к чужой этнической (культурной) принадлежности.

Преобладание позитивных оценок влияния собственной культуры на другую, в сочетании с высокой долей негативных оценок влияния другой культуры на собственную, говорит о том, что иная культура оценивается как угроза своей идентичности, которая может привести к распаду или трансформации общности. Это — атрибутивный защитный механизм контрсуггестии, приводящий к неадекватности межгруппового восприятия. Ситуация характерна, например, для случаев, когда представители «титulyного» народа является региональным меньшинством в численном и этнокультурном отношениях.

Наличие негативных оценок влияния собственной культуры на другую в сочетании с позитивной оценкой инокультурного влияния может свидетельствовать о существовании ингрупповой (культурной) неудовлетворенности, о распаде данной группы как самостоятельного субъекта межэтнических отношений, о возможной смене членами группы своей групповой принадлежности.

в2) Отрицание культурных заимствований (доля ответов «ничего не заимствовали»).

Высокая доля ответов типа «мы у них ничего не заимствовали» может служить показателем:

- либо завышения статуса собственной группы (отказ от осознания влияния иной культуры на собственную и даже отказ последней в праве на какое бы то ни было влияние) как одного из вариантов контрсуггестии или психологической защиты;
- либо отсутствия в групповом сознании четких различий между своей и соседней культурой, недифференцированности группового сознания.

Это может быть и свидетельством того, что группа не является самостоятельным субъектом межгруппового взаимодействия и взаимного восприятия. Высокая доля ответов типа «они у нас ничего не заимствовали» говорит о признании более высокого статуса иной культуры, о собственной групповой (культурной) неудовлетворенности.

Данные показатели определяются с помощью метода выявления межкультурных заимствований. Суть данного метода заключается в актуализации социально-перцептивных представлений о культурных заимствованиях у членов контактирующих этнических групп. Респондентам, к примеру, задается вопрос: «Как вам кажется, проживая долгое время в тесном соседстве с азербайджанцами (армянами, грузинами и т. д.), русские что-нибудь переняли у них? А азербайджанцы у русских?» Перечисляемые примеры культурных заимствований фиксировались, группировались по признаку негативно или позитивно оцениваемых, а также по некоторым содержательным характеристикам [26, с. 56–59].

г) Социально-перцептивный образ других групп «своего народа».

Определяется с помощью метода группового внутриэтнического самоопределения. Метод представляет собой актуализацию социально-перцептивного образа собственной группы в отличие от других групп той же

этнической принадлежности. Например, русским, живущим за пределами России, задавался вопрос: «Как вам кажется, есть ли какие-то различия между русскими здесь и русскими в России?» Перечисленные различия фиксировались и группировались. Обычно респонденты проводили различия между местными русскими и «остальными» русскими. Наблюдения показали, что это — также своеобразный социально-культурный стереотип.

Преобладание позитивных оценок собственной группы (русские здесь) над позитивными оценками русских в России говорит о позитивной групповой идентификации, об удовлетворенности своим «мы», об адаптированности данной группы в иноэтничном окружении.

Наоборот, преобладание позитивных оценок русских в России свидетельствует о нарушении местного внутригруппового единства, о распаде группы как самостоятельного и целостного субъекта межгруппового взаимодействия, о неудовлетворенности своей групповой принадлежностью и, возможно, о стремлении сменить ее [26, с. 59].

д) Значимость внутрэтнического или межэтнического общения.

Определяется с помощью методики ранжирования основных отношений по принципу субъективной значимости. Данная методика представляет собой оценку респондентом 10 карточек, на каждой из которых написан определенный тип межличностных и социальных отношений:

- 1) отношения с родителями
- 2) отношения с детьми
- 3) отношения с мужем (женой)
- 4) отношения с товарищами по работе
- 5) отношения с единоверцами
- 6) отношения с друзьями (подругами)
- 7) отношения с ... (например, азербайджанцами, грузинами)
- 8) отношения с начальством
- 9) отношения с местными ... (указана этническая категория, которую представляет респондент)
- 10) отношения с подчиненными

Испытуемому предлагается проранжировать эти виды отношений по степени субъективной значимости методом перебора карточек. При этом ему задаются вопросы, типа: «Какие из этих отношений вы считаете самыми важными для себя? А затем?» и т. д., пока не будут разложены все карточки. Наибольший интерес в этом ряду представляет соотносительная значимость ингруппового (внутриэтнического) и аутгруппового (межэтнического) общения: ранговые номера карточек 7 и 9 суммируются для всей группы ответивших и подсчитывается средний арифметический ранг.

Основной показатель, получаемый с помощью данной методики — соотношение значимости ингруппового и аутгруппового общения (нам представляется, что за этим стоит социальная перцепция соотношения статусов данных групп). Чем выше значимость ингруппового общения (ниже средний ранговый номер), тем больше группа стремится сохраниться как

самостоятельный субъект межгруппового взаимодействия, повысить позитивную групповую идентификацию. Это свидетельствует о наличии групповой психологической защиты, неадекватности группового восприятия, этнической интолерантности. Если, наоборот, выше значимость аутгруппового общения, то это может говорить о распаде этнического «мы» и о смене групповой идентификации, может быть, с этнической на территориальную или гражданскую (процесс деэтнизации).

Параметр также может служить показателем этнической толерантности и показателем неудовлетворенности групповой принадлежности и стремлением к ассимиляции с высокостатусной аутгруппой [26, с. 61–62].

е) Удовлетворенность осуществлением смысла жизни.

Определяется с помощью методики измерения удовлетворенности осуществлением смысла жизни. В нашем исследовании используется краткий вариант методики Дж. Крамбо на измерение удовлетворенности осуществлением смысла жизни, адаптированной Ядовым В. А. и Муздыбаевым К.

При этом мы исходим из того, что процесс дезадаптации или адаптации этнической группы по типу психологической защиты в условиях инокультурного окружения сопровождается снижением общей удовлетворенности осуществлением смысла жизни, инициируется распад группы как субъекта межгруппового взаимодействия и взаимного восприятия, снижается позитивная групповая самоидентификация. Таким образом, происходит подрыв авторитета групповых культурных норм и потеря смыслообразующих сторон личного бытия человека — этнокультурная среда быстро разрушается.

Вопросы методики, использованные в нашем исследовании

1) Моя жизнь:	в моих руках и я сам управляю ею	7 6 5 4 3 2 1	не в моих руках и она управляется внешними событиями
2) В жизни я:	еще не нашел своего призвания и ясных целей	1 2 3 4 5 6 7	нашел свое призвание и ясные цели
3) Моя жизнь:	пуста и неинтересна	1 2 3 4 5 6 7	наполнена интересными делами
4) Каждый день кажется мне:	всегда новым и непохожим на все другие	7 6 5 4 3 2 1	похожим на все другие

Субъективная оценка производится по семибальной шкале, построенной по типу семантического дифференциала. Подсчитывается средняя арифметическая баллов ответов у членов каждой группы. В группе, адаптированной по типу межэтнической интеграции, уровень удовлетворенности осуществлением смысла жизни выше, чем в группе, адаптирующейся по типу этнокультурной изоляции [26, с. 62–63].

ж) Установки на миграцию.

Определяются с помощью методики измерения ориентаций на отъезд. Вопросы данной методики построены по типу предыдущей. При дезадап-

тации общности в инокультурной среде (или адаптации по типу этнокультурной изоляции) усиливается ориентация (или психологическая установка) на отъезд у членов группы с нарушенной позитивной групповой идентификацией. Это может служить показателем внутренней дезинтеграции группы, снижения внутригрупповой сплоченности, разрушения группы как самостоятельного субъекта межгруппового взаимодействия. Это же может говорить об отсутствии у группы достаточно развитого единства.

Вопросы к респондентам:

1) В наше время человеку лучше жить:	в городе	7 6 5 4 3 2 1	в сельской местности
2) Молодым лучше:	продолжать жизнь на земле своих отцов и дедов	1 2 3 4 5 6 7	строить жизнь на новом месте
3) Если бы мне представилась возможность:	я бы непременно отсюда уехал	7 6 5 4 3 2 1	я бы все равно никуда не уехал
4) Человеку лучше:	не искать счастья по свету, а добиться его там, где он живет	1 2 3 4 5 6 7	уехать в другое место, если не ладится на старом

Данные вопросы предъявляются в разбивку с вопросами из методике Крамбо. Затем отдельно подсчитывается средняя арифметическая баллов субъективных оценок у всех членов группы [26, с. 63–64].

з) *Выраженность этнической компоненты в самоидентификации.*

Определялась с помощью широко известного теста Куна и Макпартленда «Кто Я?» («тест 20 высказываний») — респондентам предлагается несколько раз ответить на вопрос «Кто Я». Желательно применять данный метод вначале беседы, чтобы не было влияния других вопросов. После обработки данных подсчитывается средний ранговый номер этнических самооценок членов данной этнической группы. Низкий ранговый номер (ближе к 1) свидетельствует о значимости этнической принадлежности для членов группы, о напряженной работе механизмов социально-психологической защиты группы от разрушения [41].

и) *Чувства, связанные с этнической принадлежностью.*

Данный показатель определялся с помощью вопроса нашей анкеты: «*Какие чувства вызывает у вас принадлежность к, например, русской нации?»*

гордость

превосходство

спокойную уверенность

обиду

стыд

вину

ущемленность, униженность

другое (укажите, что именно) _____

Наличие негативных чувств и эмоций, связанное с собственной этнической принадлежностью, является свидетельством дезадаптации этнической группы, ощущением неблагополучия, утраты позитивной групповой идентичности. В ряде случаев высокий процент негативных самооощений говорит о возможной смене групповой идентификации, о психологической готовности к добровольной (или вынужденной) ассимиляции с этнической аутгруппой [24].

к) Восприятие этнической дискриминации.

Определяется с помощью таких вопросов к респондентам:

Приходилось ли вам (или членам вашей семьи) испытывать ущемленность своих прав или возможностей из-за вашей национальной принадлежности?

да, часто

иногда

нет

затрудняюсь ответить

Если да, то когда или в чем это проявилось?

при устройстве на работу

при продвижении на работе

при общении в трудовом коллективе

в сфере культуры

в сфере социального обеспечения

в сфере обслуживания

в сфере политических прав

в сфере образования

другое (укажите) _____

Приходилось ли вам сталкиваться в повседневной жизни со следующими формами поведения в отношении людей вашей национальности?

открытое нежелание разговаривать

негативные высказывания за спиной, холодность в общении

оскорбительные замечания, насмешки, явное презрение

принуждения к выезду, перемене места жительства

угрозы

физические воздействия

телесные повреждения (ранения, увечья)

убийства

внешних признаков нет, но имеется ощущение недоброжелательности

никогда не сталкивался с негативным отношением к себе

Высокая доля тех, кто отвечает, что сталкивается в повседневной жизни с различными формами этнической дискриминации, равно как и разнообразие вариантов ущемления, свидетельствует о напряжении механизмов социально-психологической защиты, о стремлении группы сохранить позитивную групповую идентификацию и избежать распада. Причем ос-

нованием могут быть «фантомные» образы, не отражающие реальность. В последнем случае мы имеем крайний вариант искажения группового восприятия в целях сохранения положительного группового образа [25].

л) Культурная дистанция с аутгруппой.

Измеряется с помощью вопроса анкеты: исходя из вашего личного опыта, люди какой национальности —

а) наиболее близки к (например, русским)? _____

б) наиболее далеки от них? _____

По результатам опроса подсчитывается процентное соотношение тех, кто указал членов этнической аутгруппы как «наиболее близких», и тех, кто указал членов этой же этнической группы как «наиболее далеких». Соотношение в пользу культурной близости говорит о сравнительно бесконфликтном межэтническом взаимодействии, об успешной адаптации к иной культуре и о позитивной групповой идентификации. Соотношение в пользу культурной отдаленности говорит об активизации механизмов социально-психологической защиты группы, об угрозе ее целостности и идентичности [25, прил. 3].

м) Социальная поддержка.

Определяется с помощью вопроса анкеты. Приведем примеры.

Кто из ваших родственников живет в Азербайджане? _____

А кто из родственников живет в России? _____

Укажите, пожалуйста, национальность трех самых близких ваших друзей _____

Многие ли из ваших родственников и знакомых уехали из Республики Азербайджан в Россию?

– большинство

– примерно половина

– совсем немногие

Наличие близких родственников и друзей той же национальной принадлежности (а также наличие друзей — членов этнической аутгруппы) обеспечивает большую социальную поддержку и позволяет членам этнической группы сохранять позитивную этническую идентичность и адаптироваться по типу интеграции. Потеря контактов с близкими родственниками и друзьями в результате миграции (и отсутствие друзей — членов этнической аутгруппы) — показатель критического состояния данной этнической группы, угрозы ее распада и дезадаптации в инокультурной среде [25, прил. 3].

С помощью перечисленных методов и показателей, возможно не всех, анализируется социально-перцептивное отражение процессов адаптации этнической группы в инокультурной среде и характер межкультурных контактов.

II этап исследования. Социально-психологическая модель группы

1. Модель «здоровой» этнокультурной группы.

а) Соотношение позитивных и негативных автостереотипов примерно 70 % к 30 %.

Умеренное преобладание положительной групповой самооценки говорит о развитом чувстве «мы», об отражении в сознании индивидов ин- группы как самостоятельного субъекта межгруппового (межэтнического) взаимодействия и взаимного восприятия, о выраженной позитивной групповой идентичности членов группы.

б) Соотношение позитивных-негативных гетеростереотипов примерно 50 % к 50 %.

Равенство позитивных и негативных гетеростереотипов или умеренное преобладание позитивных гетеростереотипов говорит о наличии положительного образа другого, об этнической толерантности, об адаптированности к иной культуре (при позитивной групповой самоидентификации).

в) Преобладание позитивных культурных заимствований от аутгруппы.

Преобладание позитивных оценок влияния другой культуры на собственную и собственной на другую есть показатель позитивной групповой идентификации и межгрупповой (этнической) толерантности. Такое сочетание говорит о том, что группа достаточно хорошо адаптирована к иной культуре, оставаясь самостоятельным субъектом межэтнического взаимодействия. При этом сохраняется уважение к своей и чужой этнической (культурной) принадлежности.

г) Позитивный социально-перцептивный образ своей группы в сравнении с другими группами «своего народа».

Преобладание позитивных оценок собственной группы (русские здесь) над позитивными оценками русских в России говорит о позитивной групповой идентификации, об удовлетворенности своим «мы», об адаптированности данной группы в иноэтничном окружении.

д) Умеренное предпочтение внутриэтнического общения.

Чем выше значимость ингруппового общения (ниже средний ранговый номер), тем больше группа стремится сохраниться как самостоятельный субъект межгруппового взаимодействия, повысить позитивную групповую идентификацию.

е) Высокая удовлетворенность осуществлением смысла жизни.

В группе, адаптированной по типу межэтнической интеграции (устойчивой), уровень удовлетворенности осуществлением смысла жизни выше, чем в группе, адаптирующейся по типу этнокультурной изоляции.

ж) Слабые установки на миграцию.

В группе, сохранившей позитивную групповую идентификацию (устойчивой), установки на миграцию выражены незначительно.

з) Этническая компонента в самоидентификации слабо выражена.

В ситуации устойчивости этнокультурной группы, когда межэтнические отношения строятся по типу интеграции, этническая идентификация умеренна или слабо выражена (средний ранговый показатель этнической идентичности в целом по группе не выше 3–4).

и) Преобладание позитивных чувств, связанных с этнической принадлежностью.

В норме характерно преобладание позитивных чувств и эмоций, связанное с собственной этнической принадлежностью.

к) Отсутствие восприятия этнической дискриминации.

В ситуации социально-психологической устойчивости этнокультурной группы и наличия позитивной групповой идентификации сравнительно редким является субъективно усиленное восприятие дискриминации и ущемление прав по этническому признаку.

л) Преобладание близкой культурной дистанции с этнической аутгруппой.

Соотношение в пользу культурной близости говорит о сравнительно бесконфликтном межэтническом взаимодействии, об успешной адаптации к иной культуре и о позитивной групповой идентификации.

м) Наличие выраженной социальной поддержки.

Предполагается, что наличие близких родственников и друзей той же национальной принадлежности (а также наличие друзей — членов этнической аутгруппы) обеспечивает большую социальную поддержку и позволяет членам этнической группы сохранять позитивную этническую идентичность и адаптироваться по типу интеграции.

Отступление от данных параметров вышеизложенных показателей характеризует начало процесса социально-психологической дезорганизации группы.

2. Модель периода «полураспада» группы (характеризуется напряжением социально-психологических механизмов сохранения целостности и этнокультурной идентичности группы).

а) Резкое преобладание позитивных автостереотипов.

Резкое преобладание позитивных автостереотипов при почти полном отсутствии негативных говорит о сильной активизации внутригрупповой суггестии, о «запуске» механизмов социально-психологической защиты, о появлении неадекватности самооценки.

б) Резкое преобладание негативных гетеростереотипов.

Резкое преобладание негативных гетеростереотипов говорит о действии психологической защиты в виде активизации процессов внешней контрсуггестии, о стремлении группы сохранить себя как целое, о сопротивлении инокультурному влиянию, о неадекватности межгруппового восприятия.

в) Высокий процент негативных культурных заимствований от аутгруппы.

Высокая доля негативных оценок влияния другой культуры на собственную говорит об опасении утратить свою культурную идентичность.

г) Сверхпозитивные характеристики образа своей группы в сравнении с другими группами «своего народа».

Данные характеристики свидетельствуют о напряжении механизмов социально-психологической защиты в сфере группового сознания, о стремлении сохранить позитивную групповую идентификацию.

д) Ярко выраженное предпочтение внутриэтнического общения.

Большие отклонения в сторону предпочтения внутриэтнического общения межэтническому свидетельствуют о наличии психологической защиты в сфере группового сознания, неадекватности группового восприятия, этнической интолерантности.

е) Снижение удовлетворенности осуществлением смысла жизни.

Процесс дезадаптации или адаптации этнической группы по типу психологической защиты в условиях инокультурного окружения обычно сопровождается снижением общей удовлетворенности осуществлением смысла жизни.

ж) Более выраженные установки на миграцию.

При дезадаптации общности в инокультурной среде повышена ориентация (или психологическая установка) на отъезд у членов группы с нарушенной позитивной групповой идентификацией, что служит показателем внутренней дезинтеграции группы, снижения внутrigрупповой сплоченности, разрушением группы как самостоятельного субъекта межгруппового взаимодействия.

з) Этническая компонента в самоидентификации сильно выражена.

Низкий ранговый номер этнической самооценки в ряду других (ближе к 1) свидетельствует о высокой значимости этнической принадлежности для членов данной группы, о напряженности механизмов социально-психологической защиты группы от разрушения.

и) Сверхпозитивные чувства, связанные с этнической принадлежностью наряду с появлением негативных чувств и эмоций.

Сверхпозитивные чувства и эмоции, связанные с собственной этнической принадлежностью, наряду с появлением негативных самоощущений, являются свидетельством дезадаптации этнической группы, ощущения неблагоприятия, утраты позитивной групповой идентичности, а также свидетельством начала распада этнокультурной группы.

к) Рост восприятия этнической дискриминации.

Высокий процент тех, кто отвечает, что сталкивался с различными формами этнической дискриминации, равно как и большое количество вариантов ущемления прав, свидетельствуют о напряжении механизмов социально-психологической защиты, о стремлении группы сохранить позитивную групповую идентификацию и избежать распада.

л) Увеличение культурной дистанции с этнической аутгруппой.

Соотношение в пользу далекой культурной дистанции с этнической аутгруппой говорит об активизации механизмов социально-психологической защиты группы, об угрозе ее целостности и идентичности.

м) Ослабление социальной поддержки.

Потеря контакта с родственниками и друзьями в результате миграции (и отсутствие друзей — членов этнической аутгруппы) — показатель критического состояния данной этнической группы, наличия явной угрозы ее дезадаптации и распада в инокультурной среде.

3. Модель «распада» группы (социально-психологические механизмы сохранения целостности и культурной идентичности «не срабатывают»).

а) Значительный рост негативных автостереотипов.

Преобладание негативных автостереотипов является показателем нарушения позитивной групповой идентичности членов группы, разрушения чувства «мы» по этническому признаку, ослабления внутригруппового единства, возможной смены групповой самоидентификации.

б) Резкое преобладание негативных гетеростереотипов (крайний вариант — резкое преобладание позитивных гетеростереотипов).

Резкое преобладание негативных гетеростереотипов говорит о действии психологической защиты в виде активизации процессов внешней контрсуггестии, о стремлении группы сохранить себя как целое, о сопротивлении инокультурному влиянию, о неадекватности межгруппового восприятия.

Резкое и значительное преобладание позитивных этнических гетеростереотипов (при негативной оценке ингруппы) свидетельствует о разрушении данной группы как самостоятельного субъекта межгруппового взаимодействия, о фактическом вхождении ее членов в новое «мы», возможно, формируемое не по этническому признаку.

в) Негативные оценки влияния собственной культуры на другую в сочетании с позитивной оценкой инокультурного влияния.

Наличие негативных оценок влияния собственной культуры на другую в сочетании с позитивной оценкой инокультурного влияния может свидетельствовать о существовании ингрупповой (культурной) неудовлетворенности, о распаде данной группы, о возможной смене членами группы своей этнокультурной принадлежности.

г) Негативный социально-перцептивный образ своей группы по сравнению с другими группами «своего народа».

Преобладание позитивных оценок представителей других групп той же этнической принадлежности (например, русских в России), наряду с негативным восприятием своей собственной группы, свидетельствует о нарушении локального внутригруппового единства, о распаде или отсутствии группы как самостоятельного и целостного субъекта межгруппового взаимодействия.

д) Выраженное предпочтение межэтнического общения внутриэтническому.

Более высокая значимость межэтнического (аутгруппового) общения может свидетельствовать о распаде прежнего «мы» и о смене групповой идентификации. Является показателем готовности к ассимиляции с высокостатусной аутгруппой.

е) Низкая удовлетворенность осуществлением смысла жизни.

Распад этнокультурной группы как целостного и самостоятельного субъекта межгруппового взаимодействия и взаимного восприятия, резкое снижение позитивной групповой самоидентификации «ударяют» по смыс-

лообразующим сторонам личного бытия человека, поэтому эти явления обычно сопровождаются ощущением «потери себя», утраты смысла жизни.

ж) Поляризация на категории с сильными и слабыми установками на миграцию.

При распаде этнокультурной группы как единого и самостоятельного субъекта межгруппового взаимодействия у большей части группы резко повышается ориентация (или психологическая установка) на отъезд, что служит показателем внутренней дезинтеграции группы, снижением внутригрупповой сплоченности, разрушением группы как самостоятельного субъекта межгруппового взаимодействия. У другой части группы появляется, напротив, готовность сменить групповую принадлежность, стать членом аутгруппы, если это членство реально повысит статус, обеспечит социальную поддержку, даст «новый» смысл жизни.

з) Этническая компонента в самоидентификации сознательно (и бессознательно) подавляется.

Психологический «уход» от своей этнической принадлежности в ряде случаев означает неудовлетворенность групповой принадлежностью (обычно это сопряжено с общим снижением статуса данной группы), желанием сменить ее на другую групповую принадлежность.

и) Негативные чувства и эмоции, связанные с этнической принадлежностью.

Преобладание негативных чувств и эмоций, связанных с собственной этнической принадлежностью, является свидетельством утраты позитивной групповой идентичности и процесса распада этнокультурной группы.

к) Восприятие этнической дискриминации либо сильно выражено, либо отсутствует (вытесняется).

Высокий процент членов группы, отмечающих, что им приходилось сталкиваться с различными формами этнической дискриминации, равно как и большое разнообразие вариантов ущемления прав, свидетельствуют о напряжении механизмов социально-психологической защиты, о стремлении группы сохранить позитивную групповую идентификацию и избежать распада общности. Заметим, что если значительная доля тех, кто уже сменил (или стремится сменить) групповую принадлежность — стать членами аутгруппы, то у данной категории людей обычно наблюдается резкое снижение восприятия этнической дискриминации.

л) Культурная дистанция по отношению к этнической аутгруппе либо резко увеличивается, либо резко снижается (происходит дифференциация по категориям).

Соотношение в пользу далекой культурной дистанции с этнической аутгруппой говорит об активизации механизмов социально-психологической защиты группы, об угрозе ее целостности и идентичности. Резкое снижение культурной дистанции с этнической аутгруппой у части какой-то доли членов этнокультурной группы говорит о том, что уже произошла частичная смена групповой принадлежности.

м) Слабо выраженная внутригрупповая социальная поддержка, поиск социальной поддержки у членов аутгруппы.

Прекращение контактов с родственниками и друзьями в результате миграции (и отсутствие друзей — членов этнической аутгруппы) — показатель критического состояния данной этнической группы, угрозы ее распада и дезадаптации в инокультурной среде. Поиск социальной поддержки среди членов аутгруппы говорит о начавшейся смене групповой идентификации.

III этап исследования. Возможные изменения социально-психологического состояния этнической группы в результате влияния внешних факторов.

Внешними факторами здесь могут являться: а) изменение политическое климата (проявление этнической дискриминации); б) всевозможные техногенные проекты, коренным образом меняющие устоявшийся; в) резкие экологические изменения; 4) культурные и образовательные проекты и др.

Внешние воздействия могут привести к следующим социально-психологическим показателям общности.

а) Резкое увеличение (или резкое уменьшение — как следующий шаг) позитивных этнических автостереотипов. Это происходит потому, что включаются механизмы социально-психологической защиты и их действие направлено на сохранение целостности этнической группы. При отсутствии положительных результатов происходит резкое уменьшение позитивных автостереотипов и возможен распад этнической группы.

б) Резкое увеличение (или уменьшение — как следующий шаг) негативных этнических гетеростереотипов также происходит в результате неэффективного действия механизмов социально-психологической защиты. Реальностью становится распад, значительная часть членов данной группы стремятся к идентификации с внешней группой — (мирным «победителем»), поэтому количество негативных гетеростереотипов уменьшается.

в) Резкое увеличение негативных межкультурных заимствований, как результат действия механизмов социально-психологической защиты, стремящихся удержать группу от распада и ослабить инокультурное влияние (обесценить его).

г) Негативный образ своей этнической группы по сравнению с другими — психологический предвестник распада группы, но и ее возможной мобилизации. Появление элементов негативной этнической идентичности может означать, что значительная часть членов данной этнической группы готова к смене своей групповой принадлежности (с этнической на гражданскую, например).

д) Межэтническое (межгрупповое) общение становится более значимым — свидетельство того, что члены группы ищут другую групповую идентичность.

е) Удовлетворенность осуществлением смысла жизни снижена. Распад этнической группы практически всегда сопровождается снижением удовлетворенности содержанием или смыслом жизни, так как прежние групповые (этнические) нормы и правила перестают иметь значение, человек

ощущает себя неадаптированным в новых условиях и ищет смысл и цель своего существования в рамках другой культурной среды.

ж) *Рост установок на миграцию.* Распад группы, поиск новых смыслов очень часто ведет к установкам на миграцию.

з) *Резко выражена этническая самоидентификация.* Если распад группы вызван дискриминацией по этническому признаку, то это зачастую приводит к болезненному и обостренному восприятию своей этнической принадлежности.

и) *Негативные чувства, связанные с этнической принадлежностью.* Болезненное и обостренное восприятие своей этнической принадлежности обычно сопровождается негативными чувствами, связанными с этнической принадлежностью.

к) *Острое восприятие этнической дискриминации,* как следствие предыдущего фактора.

л) *Увеличение или уменьшение культурной дистанции с аутгруппой.* На ранних этапах (когда группа еще сопротивляется распаду) наблюдается увеличение культурной психологической дистанции с аутгруппой. При очевидном распаде у значительной части членов группы наблюдается уменьшение культурной дистанции с членами аутгруппы. Это свидетельствует о смене групповой идентификации и о готовности ассимилироваться.

м) *Слабость социальной поддержки, разобщенность.* Распад всегда характеризуется ослаблением социальных связей между членами группы.

Таким образом, неблагоприятные внешние воздействия способны привести к угрозе распада локального этнокультурного сообщества. При наличии этой угрозы обычно происходит резкая активизация механизмов социально-психологической защиты от инокультурного влияния в целях сохранности. Типичными последствиями на групповом уровне могут быть: сегрегация (этнокультурная изоляция — добровольная или вынужденная), маргинализация и ассимиляция. Если к этим внешним воздействиям добавляются внутренние факторы: депопуляция социальная и территориальная, то неминуем распад группы и ее фактическое исчезновение.

IV этап исследования. Социально-психологические изменения в сознании этнокультурной группы в результате осуществления проекта коррекции.

Правильные и продуманные изменения в лучшую сторону (улучшение политического климата, коррекция проектов развития и др.), при достаточной жизнеспособности группы, способны привести к следующим изменениям социально-психологических показателей.

а) *Восстановление баланса позитивных-негативных автостереотипов.* Это означает, что члены группы восстановили позитивную этническую идентификацию.

б) *Восстановление баланса позитивных-негативных гетеростереотипов.* Это свидетельствует о том, что членам группы свойственна этническая толерантность по отношению к этнической аутгруппе.

в) *Позитивные оценки межкультурных заимствований.* Культурные заимствования от этнической аутгруппы и культурные влияния собственной группы на соседнюю оцениваются как позитивные.

г) *Позитивные оценки собственной группы в сравнении с другими группами «своего народа».* Восстанавливается позитивная локальная этническая идентичность.

д) *Увеличивается значимость внутриэтнического общения.* Укрепляются внутригрупповые социальные связи на основе позитивной этнической идентичности.

е) *Рост удовлетворенности осуществлением смысла жизни.* Позитивная этническая идентичность ведет к восстановлению значимости этнических ценностей, норм и правил, которые воспринимаются как адаптивные и жизнеспособные.

ж) *Снижение установок на миграцию.* Поиск другой групповой идентификации в данных условиях не актуален, поэтому установки на миграцию снижаются.

з) *Снижение этнической самоидентификации.* Позитивная этническая идентичность исключает болезненное восприятие своей этнической принадлежности, идентичность перестает играть доминирующую роль.

и) *Позитивные чувства, связанные с этнической принадлежностью.* Этническая принадлежность становится источником позитивных чувств (гордости и спокойной уверенности).

к) *Снижение восприятия этнической дискриминации.* Позитивная этническая идентичность «удерживает» от ложных симптомов этнической дискриминации.

л) *Восстановление прежней культурной дистанции.* Культурная дистанция приближается к фактической, перестает играть роль «защитного» фактора необоснованного отдаления или сближения с этнической аутгруппой.

м) *Рост социальной поддержки.* Восстановленные на основе позитивной этнической идентичности внутригрупповые связи становятся источником социальной поддержки для членов данной группы.

Например, в случае аккультурации мигрантов при условии достаточной численности группы устанавливается модель этнокультурной интеграции. Если наступила депопуляция, то основной моделью адаптации останется ассимиляция.

В заключение отметим, что представленный список параметров, методы их получения и интерпретация представляют одну, причем не полную версию социально-психологического обследования населения в рамках этноэкологической экспертизы. Требуются дальнейшие, как практические, так и теоретические, изыскания в этом направлении. В любом случае необходим вдумчивый, творческий и ответственный анализ полученных данных опытными специалистами. Со своей стороны, надеюсь на дополнения моих коллег к предложенным схемам и показателям.

4.

Методы изучения этносоциальной поляризации

А. Н. Ямсков

В практике этноэкологической экспертизы часто возникает необходимость сопоставления социально-экономического положения отдельных групп населения, например, сравнение социальных характеристик и уровней экономического благосостояния у представителей различных этнических групп (национальностей), проживающих в одной местности или сравнение по тем же параметрам переселенцев и местных жителей. Сопоставление дает возможность: (1) определить диапазон реальных социально-экономических различий между группами и категориями населения, (2) оценить динамику подобных различий во времени и (3) на этой основе сделать заключение о потенциальной возможности возникновения социальных трений и даже групповых конфликтов¹.

Социальное и экономическое неравенство контактирующих групп и категорий населения, особенно различающихся по этнической принадлежности, служит одной из наиболее частых причин ухудшения межгрупповых отношений. Особенно опасна ситуация, когда в ходе модернизации культуры и образа жизни в полиэтническом населении с явно выраженной групповой интеграцией по этническому признаку распределяются сходные установки и представления о престижности и социальной значимости тех или иных профессий, условий жизни, владения определенными вещами. При этом между группами или категориями сохраняются или углубляются различия в социально-профессиональной структуре, уровне занятости и уровне благосостояния. Наша экспресс-методика, в сочетании с интервьюированием местного населения, позволяет получить достоверную картину на сей счет и затем строить предположение об этногрупповом неравенстве, этнической мобилизации и конфликтном потенциале в среде населения обследуемой территории.

Сравнительная оценка социально-экономического положения соседних групп населения проводится по таким критериям, которые признаются самими жителями в качестве ведущих при определении своего социального

¹ Данный подход разрабатывался и апробировался А. Н. Ямсковым во время экспедиционных исследований 1983–1993 гг., проводившихся Сектором этнической экологии Института этнографии АН СССР (позднее — Группой по этнодемографии и этноэкологии Института этнологии и антропологии РАН) в республиках Закавказья (Армения; Азербайджан, включая Нахичевань и Нагорный Карабах; Грузия, включая Абхазию); краях и республиках Северного Кавказа (Ставрополье, Северная Осетия); областях Центрально-Черноземного (Воронежская, Тамбовская, Липецкая), Поволжского (Саратовская) и Уральского (Пермская) регионов Европейской России; краях и республиках Южной Сибири (Алтайский край, Горный Алтай, Бурятия). В ходе этих полевых работ сопоставлялись, как правило, группы местного русского населения и их соседи — народы Закавказья, Поволжья, Сибири (в черноземных областях России сравнивались жители соседних русских селений; на Северном Кавказе — местное русское население и недавние русские переселенцы из Закавказья — молокане и духоборы).

положения и благосостояния². При этом используются специальные бланки, подготовленные для сбора и первичной обработки информации. Ниже приводится описание каждого из них. Кроме того, мы поговорим о технике интерпретации собираемой таким образом информации.

Для простоты будем обсуждать методики обследования сельского населения. Общим условием работы является фиксация сведений каждой из рассматриваемых групп или категорий сельского населения на отдельном бланке, либо в особой графе сводного бланка. При этом бланки одного типа используются дважды: в начале работы — для заполнения первичными сведениями, на завершающем этапе — для отображения результатов камеральной обработки.

Основные социальные и профессиональные слои, составляющие каждую из сопоставляемых групп сельского населения, определяются по записям в похозяйственных книгах, где значатся пол и возраст, национальная принадлежность, уровень образования, профессия каждого жителя. Похозяйственные книги ведутся сотрудниками сельсоветов (сельских администраций). Книги на текущее пятилетие хранятся в сельсоветах (сельских административных органах), а похозяйственные книги предшествующего времени — либо в сельсоветах, либо в архивах районных центров (в городских населенных пунктах та же информация имеется в так называемых домовых книгах, которые находятся в местных жилищных управлениях).

Для ясности картины имеет смысл изучать как современный социально-профессиональный состав контактирующих групп, так и тенденции изменений в последние десятилетия (например, в период с конца 1970-х до конца 1980-х гг.) или в годы реформ (начало — середина 1990-х гг.).

Возможные различия в социально-профессиональном составе соседних групп определяются совокупным действием двух основных факторов — во-первых, культурно-обусловленных различий в ориентациях на те или иные виды труда и занятости; во-вторых — имеющихся, как правило, различий между группами с точки зрения концентрации их представителей в центральных либо периферийных селениях сельсоветов, сильно отличающихся друг от друга набором рабочих мест (в периферийных деревнях зачастую просто отсутствуют возможности работы на наиболее престижных и требующих высокой квалификации должностях).

Определяемый по этой методике социально-профессиональный состав населения позволяет проводить сравнение между этническими группами или категориями по ряду критериев.

1. Социальный статус контактирующих групп определяется по удельному весу наиболее престижных профессиональных групп: управленцев

² Первоначальные варианты этих методов и результаты их применения были опубликованы в начале 1990-х гг. [см.: 38; 40]. Впоследствии данная методика была существенно доработана в ходе экспертных исследований в Южной Сибири и Приуралье [7; фрагменты отчета опубликованы, см.: 8]. Методика сбора и интерпретации сведений о социально-профессиональном составе изучаемой группы сельского населения была детально изложена [см.:39].

и сельской интеллигенции, занятой несельскохозяйственным трудом; дипломированных специалистов сельского хозяйства; в последние годы — фермеров, арендаторов и предпринимателей; в период до 1990 г. — служащих со средним специальным образованием, прямо не связанных с сельскохозяйственным производством; в достаточно большой мере — рабочих технических или строительных специальностей и механизаторов, водителей.

2. Ориентированность на сельский образ жизни и на труд непосредственно в сельскохозяйственном производстве определяется по удельному весу специалистов с высшим и средним специальным сельскохозяйственным образованием, фермеров и арендаторов, разнорабочих и животноводов, занятых в коллективных хозяйствах (ранее — в колхозах и совхозах, теперь — в товариществах, акционерных обществах).

3. Потенциальная готовность перейти на работу в другие отрасли хозяйства и переселиться в города или промышленные поселки определяется по удельному весу специалистов с высшим и средним специальным несельскохозяйственным образованием, рабочих с техническими и строительными специальностями, служащих, непосредственно не связанных с сельскохозяйственным производством, в значительной мере — механизаторов и водителей.

4. Социальная мобильность определяется по уровню образования (доле лиц с высшим и средним специальным образованием) и по удельному весу управленцев и интеллигенции, фермеров и арендаторов.

5. Готовность участвовать в экономических реформах определяется по удельному весу фермеров и арендаторов (что также свидетельствует и об ориентированности на сельский образ жизни и на работу в сельском хозяйстве).

6. Участие женщин в производственной деятельности вне семьи определяется по доле домохозяйек и неработающих женщин работоспособного возраста в домохозяйствах, не являющихся фермерскими или арендаторскими.

7. Текущая криминализованность определяется по удельному весу лиц определенной этнической принадлежности, находящихся в местах лишения свободы.

Предлагаемая методика, по сравнению с обычными социологическими методами анализа профессионального и образовательного уровня населения, отличается лучшей адаптированностью к реалиям сельской местности и большим уровнем дифференцированности получаемой информации. Кроме того, ее использование требует гораздо меньших организационных и материальных затрат. Опыт показывает, что методика достаточно точно отражает бытующие среди населения взгляды по поводу того, какие профессии более всего престижны (например, в сельской местности — служащие со средним специальным образованием, прямо не занятые в сельскохозяйственном производстве), более доходны (позволяющие регулярно, но неофициально, подрабатывать — водители, механизаторы). Это особенно

важно, поскольку с таких именно позиций представители контактирующих групп оценивают относительное социальное положение друг друга.

В основу бланка «Социально-профессиональный состав сельского населения», заполняемого на всех находящихся в трудоспособном возрасте членов исследуемой группы, входят следующие стандартные общие сведения:

— справка о том, кто и когда собирал сведения (Ф.И.О. сотрудника, дата и место выполнения работы);

— справка об изучаемой группе населения (область, район, сельсовет, село, этническая / социальная / группа и общая численность составляющих эту группу лиц трудоспособного возраста — отдельно по мужчинам и женщинам; последние данные берутся у секретаря сельсовета из постоянно ведущейся им особой формы статистической отчетности либо, в случае обследования по репрезентативной выборке, определяются в конце работы по общему количеству записей в данном бланке).

Сбор первичной информации может проводиться отдельно по мужчинам и женщинам, либо же по группе в целом; последнее, естественно, легче. В бланке выделяются графы по группам профессий. Как и в последующих характеристиках, фиксация сведений проводится путем отметки точкой каждого лица в соответствующей его профессии графе, впоследствии точки группируются в десятки, затем подсчитываются абсолютные пропорции представителей выделенных в бланке профессионально-образовательных групп и их относительные доли в трудоспособном населении.

Четырнадцать граф бланка делятся на четыре основные раздела:

а) лица, непосредственно занятые в сельскохозяйственном производстве, в составе следующих четырех граф:

- (1) фермеры и арендаторы;
- (2) специалисты с высшим и средним специальным сельскохозяйственным образованием (агрономы, ветеринары);
- (3) животноводы со средним и более низким образованием (в регионах отгонного скотоводства имеет смысл выделять для занятых в нем подграфу «чабаны и их помощники»);
- (4) полеводы и сельскохозяйственные разнорабочие (последние, как правило, не имеют особой квалификации и работают по разовым нарядам) со средним и более низким уровнем образования;

б) механизаторы и водители со средним и более низким образованием:

- (5) графа (включает трактористов, комбайнеров, и т.п.).

в) лица, прямо не занятые в сельскохозяйственном производстве, в составе следующих четырех граф:

- (6) сельская интеллигенция и управленцы с высшим несельскохозяйственным образованием (учителя, врачи, экономисты, инженеры, и т.п.);
- (7) служащие и специалисты с незаконченным высшим и средним специальным несельскохозяйственным образованием (учителя и воспитатели, медсестры, бухгалтеры и т.п.);

- (8) служащие и рабочие со средним и более низким образованием (сторожа, уборщицы, истопники и кочегары и т. п.);
- (9) рабочие с техническими и строительными специальностями, имеющие среднее и более низкое образование (сварщики, электрики, каменщики и т. п.);
- г) прочие, в составе следующих пяти основных граф и без указания уровня образования:
- (10) заключенные, находящиеся в местах лишения свободы;
- (11) инвалиды (с разделением на подграфы по полу);
- (12) неработающие /иждивенцы/ и домохозяйки (с разделением на подграфы по полу);
- (13) работники лесного, охотничьего хозяйства;
- (14) остальные.

Бланк «Социально-профессиональный состав сельского населения»

На дату _____ Собрал и обработал _____

Адрес населенного пункта _____

Национальность _____

Лица, непосредственно не занятые в сельскохозяйственном производстве				Сельские механизаторы трактористы, водители
Служащие с высшим образованием	Служащие с незаконченным высшим и средним специальным образованием	Служащие со средним, неполным средним и начальным образованием	Рабочие с техническими и строительными специальностями	

Бланк «Социально-профессиональный состав сельского населения»

продолжение

Лица, непосредственно занятые в сельскохозяйственном производстве				Осужденные (находящиеся в заключении)	Лица, занятые в лесном и охотничьем хозяйстве	Прочие	Неработающие	
Служащие с высшим и средним специальным образованием	Разнорабочие со средним и неполным средним образованием	Животноводы со средним и неполным средним образованием	Фермеры и арендаторы				М	Ж

Сводный показатель криминализированности сельского населения, под которым понимается отношение суммы числа лиц, отбывающих наказание

в местах лишения свободы, и лиц, вернувшихся из заключения в течение последних 10 лет, к общей численности работоспособного населения, можно считать свидетельством степени деградированности социальной структуры и традиционных местных норм поведения, то есть основных элементов культурной среды, соответствующих групп населения.

Сведения о лицах, отбывающих наказание в местах лишения свободы, а также данные о количестве трудоспособного мужского и женского населения выписываются из похозяйственных книг и соответствующей формы статистической отчетности в сельсоветах. Данные о вернувшихся из мест лишения свободы в течение последних 10 лет извлекаются из специальных «Книг учета», ведущихся в паспортных столах при Управлениях внутренних дел в районных центрах. В этих книгах зафиксированы фамилия, имя и отчество, национальная принадлежность, регистрация по месту жительства (то есть сельсовет и селение) и время возвращения из заключения.

Бланк «Сводный уровень криминализированности сельского населения», включающий также обычную справку о составителе и об изучаемой группе, имеет вид таблицы и состоит из четырех горизонтальных граф и трех вертикальных столбцов. Горизонтальные графы служат для фиксации следующих сведений: общее количество лиц трудоспособного возраста; количество прибывших из мест лишения свободы в течение последнего десятилетия; количество находящихся в местах лишения свободы; сводный индекс криминализированности (рассчитывается по итогам заполнения бланка).

В трех вертикальных столбцах указанная информация представлена по таким основным категориям населения, как: (а) мужчины; (б) женщины; (в) население в целом.

Бланк «Уровень криминализированности сельского населения»

На дату _____ Собрал и обработал _____

Адрес населенного пункта _____

Национальность _____

Мужчины			Женщины		
количество трудоспособных	количество прибывших из заключения	количество находящихся в местах лишения свободы	количество трудоспособных	количество прибывших из заключения	количество находящихся в местах лишения свободы

Продолжение бланка

Всего			Сводный индекс
количество трудоспособных	количество прибывших из заключения	количество находящихся в местах лишения свободы	

Об уровне благосостояния полных семей необходимые сведения извлекаются из похозяйственных книг, в которых фиксируется половозрастной состав каждой из проживающих на территории сельсовета семей (по отдельным селениям), национальность всех ее членов, основные характеристики семейного хозяйства. Как и в случае с социально-профессиональным составом сравниваемых групп, особую ценность материалам придает выявление тенденций изменения уровня благосостояния изучаемых групп населения на протяжении последних 10–15 лет. Особенность экспресс-исследования заключается в том, что рассматриваются только полные семьи (включающие мужа и жену) с детьми дошкольного и школьного возраста. Полученные выводы, таким образом, характеризуют не все семьи соответствующей группы, а только наиболее дееспособную часть жителей. Такое ограничение необходимо, поскольку в более урбанизированных этнических группах (прежде всего у русских) в сельской местности непропорционально велика доля пенсионеров, в том числе одиноких. Уровень жизни и развития хозяйства у последних, в силу естественных причин, намного ниже такового у лиц среднего возраста, живущих в семье и имеющих детей.

Получаемый в результате сводный показатель уровня благосостояния рассматриваемой группы сельского населения определяется несколькими факторами, но прежде всего следующими: а) социально-профессиональной структурой, б) этнокультурными традициями труда и быта, в) площадью и плодородием доступных сельскохозяйственных угодий. По нашей методике учитываются только наиболее «видимые» и хорошо известные односельчанам или жителям соседних селений составляющие материального благополучия современного сельского домохозяйства: величина дома, поголовье скота и птицы, размер обрабатываемого участка земли, наличие авто- и мототранспортных средств и т. п. Именно по таким критериям складываются субъективные оценки в сельской местности зажиточности семьи и ее хозяйственных успехов. Хотя подобные данные нельзя считать действительно объективными сведениями о благосостоянии, ведь при этом не учитываются денежные доходы и накопления, дорогостоящие предметы обихода, для целей экспертизы этого обычно вполне достаточно.

Показатель уровня благосостояния позволяет достаточно обоснованно судить об «укорененности» оцениваемых групп в данной местности, их ориентированности на сельскохозяйственное производство, развитие личного крестьянского подворья в особенности. Последнее дает возможность количественно оценить склонность тех или иных групп населения вести традиционный образ жизни.

При характеристике и последующей оценке уровня развития хозяйства фиксируется не просто наличие (и среднее значение для группы в целом) каких-либо средств сельского производства — видов скота, птицы, техники, сельскохозяйственных угодий, но одновременно вводятся и количественные показатели — градации хозяйств по поголовью скота, размерам угодий и т. п. При этом пороговые значения, отделяющие «малое» от «сред-

него» и «большого» (будь то поголовье крупного рогатого скота или овец, размеры сенокоса или обрабатываемой земли — огорода и сада), определяются на основе предварительного интервьюирования местных жителей и выяснения их мнения по данному вопросу. В различных регионах подобные пороговые значения, естественно, варьируют в значительных пределах. Например, на Северном Кавказе большим приусадебным участком может считаться площадь 0,5 га, тогда как для средней полосы России это совершенно незначительный земельный надел.

При сопоставлении соседних групп сельского населения по уровню благосостояния можно в зависимости от задачи исследования провести их сравнение по: (1) относительной доле наиболее зажиточных, «богатых», семей (имеющих «большие» дома, «большие» обрабатываемые участки земли, «большие» размеры поголовья скота и т. п.); (2) пропорции семей, имеющих достаточно развитое личное хозяйство (показатели по основным параметрам укладываются в «малые» или «средние» величины); (3) относительной доле «бедных» семей, имеющих минимально развитое приусадебное хозяйство.

Для оценки межгрупповых отношений и потенциальной возможности социального (или этнического) противоречия наиболее подходит первый из указанных вариантов сопоставления либо, что еще лучше, сочетание первого и последнего (то есть сопоставление по относительным пропорциям как самых богатых, так и самых бедных семей, представленных в констатирующих группах населения).

Бланк «Уровень благосостояния сельского населения» представляет собой таблицу с двумя вертикальными столбцами (один — для параметров, другой — для их значений в данной группе) и 74 горизонтальными графами, разбитыми на 5 основных разделов. К таблице прилагается стандартная справка о составителе и исследуемой группе. Приводимый бланк, взятый в качестве примера, отражает специфику Приуралья.

Верхний и самый первый раздел бланка посвящен сводной информации о населении и состоит из трех граф: (1) общая численность людей, входящих в полные семьи и принадлежащих к данной группе или категории населения; (2) количество полных семей с совместно проживающими детьми школьного и дошкольного возраста; (3) средняя людность полных семей (рассчитывается по данным предшествующих двух граф).

Второй раздел посвящен обеспеченности группы домашним скотом и птицей; он включает в себя в общей сложности 9 подразделов и 34 графы. Крупный рогатый скот — (4) количество семей, имеющих 1 голову КРС; (5) количество семей, имеющих по 2–3 головы КРС; (6) количество семей, имеющих по 4 и более головы КРС; (7) общее количество семей, содержащих КРС; (8) в т. ч. количество семей, имеющих 1 корову; (9) в т. ч. количество семей, имеющих по 2 и более коровы. Свины — (10) количество семей, имеющих 1 свинью; (11) количество семей, имеющих по 2 и более свины; (12) общее количество семей, держащих свиней. Овцы — (13) количество

семей, имеющих по 1–3 овцы; (14) количество семей, имеющих по 4–6 овец; (15) количество семей, имеющих по 7 и более голов овец; (16) общее количество семей, держащих овец. Козы — (17) количество семей, имеющих по 1 козе; (18) количество семей, имеющих по 2 козы и более; (19) общее количество семей, держащих коз. Куры — (20) количество семей, имеющих по 1–5 кур; (21) количество семей, имеющих по 6–10 кур; (22) количество семей, имеющих по 11 и более кур; (23) общее количество семей, держащих кур. Гуси и утки — (24) количество семей, имеющих 1–3 водоплавающих птиц; (25) количество семей, имеющих 4–5 водоплавающих птиц; (26) количество семей, имеющих по 6 и более водоплавающих птиц; (27) общее количество семей, держащих водоплавающую птицу. Пчелы — (28) количество семей, имеющих 1–5 ульев; (29) количество семей, имеющих 6–10 ульев; (30) количество семей, имеющих 11 и более ульев; (31) общее количество семей, держащих пчел. Кролики — (32) количество семей, имеющих 1–2 кроликов; (33) количество семей, имеющих 3 и более кроликов; (34) общее количество семей, держащих кроликов. Лошади — (35) количество семей, имеющих 1 лошадь; (36) количество семей, имеющих 2 лошадей и более; (37) общее количество семей, держащих лошадей.

Третий раздел посвящен характеристике землепользования. Он состоит из трех подразделов и 26 граф. Обрабатываемая земля (приусадебный участок с садом и огородом, а также отдельно расположенные огороды и посевы) — (38) количество семей, имеющих менее 0,15 га; (39) количество семей, имеющих 0,16–0,19 га; (40) количество семей, имеющих 0,20–0,29 га; (41) количество семей, имеющих 0,30–0,39 га; (42) количество семей, имеющих 0,40–0,49 га; (43) количество семей, имеющих 0,50–0,69 га; (44) количество семей, имеющих 0,70 га и более; (45) общее количество семей, имеющих участки обрабатываемой земли. Сенокос — (46) количество семей, использующих менее 0,99 га; (47) количество семей, использующих 1,0–1,59 га; (48) количество семей, использующих 1,6–1,99 га; (49) количество семей, использующих 2,0–2,99 га; (50) количество семей, использующих 3,0–3,99 га; (51) количество семей, использующих 4,0–4,99 га; (52) количество семей, использующих 5,0 га и более; (53) общее количество семей, пользующихся сенокосами. Пастбища — (54) количество семей, пользующихся 0,99 га и менее; (55) количество семей, пользующихся 1,0–1,59 га; (56) количество семей, пользующихся 1,6–1,99 га; (57) количество семей, пользующихся 2,0–2,99 га; (58) количество семей, пользующихся 3,0–3,99 га; (59) количество семей, пользующихся 4,0–4,99 га; (60) количество семей, пользующихся 5,0–6,99 га; (61) количество семей, пользующихся 7,0–9,99 га; (62) количество семей, пользующихся 10 га и более; (63) общее количество семей, использующих пастбища.

Четвертый раздел посвящен характеристике жилища и состоит из 6 граф, каждая из которых, в свою очередь, разделена на две одинаковые постоянно повторяющиеся подграфы — «частный дом» и «арендуемое жилье»: (64) количество семей с общей площадью жилища до 25 кв. м; (65) ко-

личество семей с общей площадью жилища 26–39 кв. м; (66) количество семей с общей площадью жилища 40–49 кв. м; (67) количество семей с общей площадью жилища 50–69 кв. м; (68) количество семей с общей площадью жилища 70 кв. м и более; (69) общее количество семей, имеющих газифицированное жилище.

Пятый и последний раздел отражает наличие в домохозяйстве авто- и мототранспортных средств. Он состоит из 5 граф (может быть дополнен графами об обеспеченности бензопилами, мотокультиваторами): (70) количество семей, имеющих в частной собственности трактор; (71) количество семей, имеющих в частной собственности грузовой автомобиль; (72) количество семей, имеющих легковой автомобиль; (73) количество семей, имеющих тяжелый мотоцикл с коляской; (74) количество семей, имеющих легкий мотоцикл.

Бланк «Уровень благосостояния сельского населения»

На дату _____ Собрал и обработал _____

Район		
Сельская администрация		
населенный пункт		
национальность		
численность жителей		
количество полных семей		
количество членов полных семей		
крупный рогатый скот	1 голова	
	2 головы	
	3 головы	
	4 головы и более	
Итого имеют КРС		
в том числе коровы	1 голова	
	2 головы	
	3 головы	
	4 головы и более	
Итого имеют коров		
свиньи	1 голова	
	2 головы	
	3 головы	
	4 головы и более	
Итого имеют свиней		
овцы	3 головы и менее	
	4–6 голов	
	7 голов и более	
Итого имеют овец		

козы	1 голова	
	2 головы и более	
Итого имеют коз		
куры	10 голов и менее	
	более 10 голов	
Итого имеют кур		
гуси и утки	10 голов и менее	
	более 10 голов	
Итого имеют уток и гусей		
пчелы	5 ульев	
	6–10 ульев	
	более 10 ульев	
Итого имеют пчел		
кролики	2 головы и менее	
	более 2 голов	
Итого имеют кроликов		
лошади	1 голова	
	2 головы и более	
Итого имеют лошадей		
Обрабатываемая земля	0,15 га и менее	
	0,16–0,19 га	
	0,20–0,29 га	
	0,30–0,39 га	
	0,40–0,49 га	
	0,50–0,59 га	
	0,60–0,69 га	
	0,70 га и более	
	Итого имеют обрабатываемую землю	
сенокосы	0,99 га и менее	
	1–1,59 га	
	2–2,59 га	
	3–3,59 га	
	4–4,59 га	
	5 га и более	
Итого имеют сенокосы		
пастбища	0,99 га и менее	
	1–1,59 га	
	2–2,59 га	
	3–3,59 га	
	4–4,59 га	
	5–5,59 га	

	6–6,59 га	
	7–7,59 га	
	8–8,59 га	
	9–9,59 га	
	10 га и более	
	Итого имеющих пастбища	
Дом, общая площадь	нет данных	
	25 кв. м и менее	
	26–39 кв. м	
	40–49 кв. м	
	50–59 кв. м	
	60–69 кв. м	
	70 кв. м и более	
наличие газа в доме		
грузовой автомобиль		
легковой автомобиль		
мотоцикл	тяжелый	
	легкий	

Предложенные методики сбора и первичной обработки информации, необходимой для сравнительной оценки социально-экономического положения соседних групп сельского населения, в сумме позволяют получить достаточный материал для выявления объективных различий между ними и тенденций изменения указанных различий во времени. Однако только непосредственное интервьюирование местных жителей, осуществляемое в виде классической для этнографических исследований свободной беседы по соответствующей тематике, дает возможность судить как о том, насколько эти объективные различия осознаются людьми (и тем самым действительно влияют на межгрупповые взаимоотношения), так и в ряде случаев о том, в какой степени искажены подобные различия в общественном сознании рассматриваемых групп населения.

Выявляемая в ходе опросов населения (по малой выборке) субъективная оценка собственного социально-экономического положения и положения соседней группы должна, по возможности, дополнять описанную методику. Социологический срез помогает исследователю лучше ориентироваться в текущей ситуации и быстрее распознать скрытые пружины этногрупповой конкуренции. Однако, что касается интерпретации сведений о прошлых годах, тут исследователь должен в основном полагаться на свою интуицию и опыт экспертизы.

5.

Система немассовых опросных листов для оценки устойчивости этнокультурной среды населения

Ю. В. Иванова

Традиционная культура играет важную, порой, системообразующую роль для многих локальных сообществ. По сути этническая культура — это нечеткий, медленно меняющийся (более, чем за одно поколение) комплекс стандартов жизнедеятельности людей определенной этнокультурной принадлежности. Даже в суперурбанизированных регионах, таких как Московский, традиционная культура разных национальностей оказывает большое влияние на многие стороны повседневной жизни: семейное воспитание, выбор брачных партнеров, пищевые предпочтения и запреты, досуг. В последние годы традиционная культура воздействует в Москве и на школьное образование, некоторые виды производственной деятельности, предпринимательство и прочее. Что же касается сельских территорий, средних и мелких городов, а также значительных ареалов крупных этнических массивов (в России — это все национальные республики, плюс более десяти субъектов Федерации), то здесь традиционная культура так или иначе регламентирует практически все сферы жизнедеятельности.

Традиционная культура со временем и под воздействием различных условий может меняться по форме, по сферам распространения (регрессия / трансгрессия = возрождение), но она не должна исчезать. Вытеснение ее из ключевых сфер жизнедеятельности почти всегда ведет к распаду и исчезновению этнической общности.

В рамках научной парадигмы этнической экологии традиционная культура представляет собой способ и результат групповой адаптации к определенным условиям. Поэтому для этноэкологической экспертизы анализ состояния и динамики традиционной культуры (культур) населения является, по сути, способом оценить, насколько жизнеспособны местные этнические сообщества.

В процессе проведения этноэкологической экспертизы обычно нет возможности исследовать состояние всей культуры. В поле зрения специалиста в основном находится активно используемая местным населением часть культуры — этнокультурная среда. На начальном этапе анализируется текущее состояние этнокультурной среды. Далее делаются выводы о том, какие элементы культуры изменятся или исчезнут в результате внедрения экспертируемого проекта и как это может повлиять на местные этнокультурные группы населения. Более развернуто алгоритм экспертизы выглядит так:

0. Предварительный этап экспертизы:

- выяснение этнического состава обследуемого населения;
- картина расселения этнических групп по территории и численное соотношение живущих из них в городской и сельской местности, комментарии об этническом смешении.

1 этап — оценивается текущая ситуация (состояние до внедрения проекта), а именно: исследуется наличие и роль традиционной культуры во всех основных сферах жизнедеятельности.

2 этап — после определения затрагиваемых внедряемым проектом сфер жизнедеятельности местного населения (задача решается другими специалистами — в сфере демографии, экономики, психологии и медицины) необходимо определить, какие части и элементы культурной среды также испытают воздействие и разрушение.

3 этап — прогноз последствий изменений этнокультурной среды для общности местного населения. Влияние перемен в традиционной культуре на стабильность (устойчивость) этнической общности оценивается по изменению ряда системных механизмов общности. Эти системные механизмы следующие:

- демографическое воспроизводство и миграции;
- территориальность (взаиморасположение членов общности, взаимозащищенность, преграды общения);
- хозяйственно-бытовая деятельность (включая подготовку и обучение для ряда этнических общностей России — это уже школьное и частичное вузовское обучение);
- язык (сферы применения) и иные формы внутригруппового и межгруппового общения;
- самоосознание группы (групповое сознание);
- групповые формы поведения; черты самоорганизации (включая нижние «этажи» — брачные предпочтения, характерные типы семей, а также соседские и земляческие группировки);
- формальные (юридические и обычно-правовые) нормы общественной жизни;
- особенности менталитета членов общности, религиозные воззрения;
- «артефакты» — культурное наследие.

Экспертиза состояния и динамики традиционной культуры основывается на тезисе о реальности этнокультурных общностей и этнических культур. В отличие от тех специалистов, которые отвергают понимание таких общностей как исторической реальности [36, с. 8; 37, с. 7, 8], и тех, кто считает, что каждый человек обладает национальностью уже в силу своего рождения, мы исходим из того, что этническая культура, как и персональное самосознание человека, подвержено изменениям. Человек принадлежит той или иной этнической общности не только в силу своего рождения (хотя этот фактор, безусловно, важнейший), но и в результате социализации. Обычно существуют переходные варианты этнической принадлежности, маргинальные группы, равно как и индивиды, затрудняющиеся отнести себя к какой-либо конкретной этнической общности, что особенно характерно для крупных городских агломераций. История представляет нам немало примеров «размытого» этнического сознания. Размытость проявилась на этапе нового времени, когда начала формироваться урбанизи-

рованная культура (условно говоря, «западная» или «общеευропейская»). Чем ближе к нашему времени, тем более явственно наступление этой культуры по всей эйкумене [20].

Сегодня мир становится все более интернациональным. И вот парадокс: развивающиеся межгосударственные и межэтнические связи, унификация культуры не только не уничтожают этническую культуру, субъективно воспринимаемую людьми как самостоятельная ценность, но и оживляют интерес к ней. Растет этническое самоощущение.

Взрыв этничности в конце XX в. — явление глобальное. Оно — результат многостороннего кризиса: экономического, социального, экологического и, как следствие, кризиса демографического.

Некоторые специалисты склонны расценивать взрыв этничности в наше время способом психологической защиты в унифицированном мире. В конфликтологии это явление называется одонтологической потребностью в идентичности. Самоотождествление как защита от интеграции стало одной из важнейших сторон общественной жизни.

Этническая культура как феномен исторический никогда не оставалась неизменной ни по форме, ни по сферам распространения. Пути и механизмы исторического бытия народа, изменения его культуры давно определены этнографической наукой: это способы и результаты групповой адаптации к определенным условиям — природным, социальным, политическим, это многообразные формы общения с другими культурами [19].

При всех исторических изменениях этническая культура не может исчезнуть, ибо в ней заложено культурное богатство каждого народа. Ее адаптивный характер предусматривает оптимальные способы практической жизни в каждых конкретных условиях [2, с. 55]. Но, повторим, вытеснение ее из ключевых сфер деятельности почти всегда ведет к распаду и исчезновению этнической общности.

Далеко не всеми специалистами поняты и приняты принципы сохранения и возрождения этнической культуры. Иногда иронически замечают, что «возродить», якобы, предлагается лапти и самовары (таково, например, мнение этнолога С. В. Чешко). Нет, конечно, не лапти! Речь идет о самосознании, о противопоставлении сознания индивида как носителя языка и определенного менталитета индивиду, которому все равно, где, с кем и как жить, потерявшему чувство Родины и родни. Именно безликое, бесцветное, бессодержательное существование обедняет и душу человека, и культуру цивилизованного сообщества. «Унифицированная система, лишенная культурного полиморфизма, с которым сопрягается психологический комфорт, имеет пониженную адаптивную ценность, сопровождается потерей ориентаций, занижением жизнестойкости» [2, с. 48]. Позиция, защищающая возрождение и упрочение этнической культуры у тех групп, у которых она была искусственно подавлена, не имеет ничего общего с этнонационализмом.

Предлагаемая читателю методика экспертизы направлена на анализ состояния традиционной культурной среды жизнедеятельности небольших

групп населения. В них легче и четче можно выявить пути проникновения интернациональной культурной модели, соотношение того и другого культурного комплекса. Наблюдения в области быта сочетаются с прослеживанием закономерностей сохранения или утраты родного языка, выявлением степени внедрения языка-посредника. Коллективные представления также четче просматриваются в небольшой группе. Так как основные носители традиционной культуры сегодня — сельские жители, будем в основном обсуждать возможности и приемы оценки устойчивости этнокультурных групп в условиях сельской местности.

Этноэкологическая экспертиза важна прежде всего в тех случаях, когда отрицательное действие проекта сказывается на положении этнокультурной группы в экстремальной ситуации. Такая группа практически не может использовать привычную этнокультурную среду и находится в угрожаемом состоянии под давлением следующих обстоятельств:

- 1) контрастное инокультурное, в том числе иноязычное, окружение;
- 2) представители группы — потомки недавних мигрантов или сами мигранты;
- 3) малая численность этнокультурной группы (100–200 чел. и менее);
- 4) дисперсное расселение среди представителей других этнокультурных групп, с которыми не имеется генетических связей;
- 5) члены группы не преобладают численно в местах своего локального расселения.

Для изучения устойчивости локальной этнокультурной среды нами разработаны формы опросных листов [результаты апробации методики см.: 10; 11; 12; 14; 15; 16; 17]. Значимость каждого из них определяется местными условиями: для одних групп населения важна сохранность языка, для других — традиционных видов хозяйства, для третьих — поддержка определенного круга брачных связей и т.д. Заполнение бланков требует высокой степени осведомленности эксперта относительно жизненных обстоятельств каждой локальной группы обследуемого населения. Чем выше предварительная этнографическая изученность исследуемого региона, тем легче произвести экспертизу того или иного проекта, затрагивающего местное население и его этническую культуру.

Объектом исследования путем опросных листов, как правило, является населенный пункт¹. Это тот микромир, в котором складываются отношения внутри группы и происходит непрерывная социализация.

Прежде всего надо определить размер населенного пункта, этнический состав его жителей, процентное соотношение между всеми этническими общностями. Пестрота состава является свидетельством сложности этнокультурной среды.

¹ Специфические случаи: несколько населенных пунктов с хуторским, стойбищным и прочими типами расселения; части населенного пункта — «микрорайоны» — при изучении группы в условиях городской среды.

Социально-профессиональная структура местных жителей также имеет немаловажное значение. Это дает представление о профессиональном уровне и хозяйственных предпочтениях локальной общины. Если в конкретной этнокультурной группе есть специалисты сельского хозяйства, работники культурного сектора, учителя и врачи, значит, общность достаточно устойчива. Здесь есть перспектива для развития (регенерации) этнической культуры. Если специалистам приходится выезжать на работу за пределы села и даже в другие районы области, в города, словом туда, где преобладает иная культурная среда, то есть опасность затухания интереса к своей культуре (естественно, этот вывод должен подтверждаться результатами исследований).

Распределение сфер занятости и управления между группами разной национальной принадлежности показывает тенденции социальной кристаллизации / раскристаллизации этнических групп. Вытеснение из органов сельского управления людей недоминирующей национальности в России особенно характерно для республик Северного Кавказа и Поволжья.

Каждая этническая общность, пройдя процесс адаптации к естественно-географическому и социальному окружению, нередко занимает определенную профессиональную «нишу». В связи с этим развиваются и укрепляются определенные межличностные и межгрупповые связи, складываются стереотипы и стремления. Особенно это характерно в условиях плотного полиэтнического заселения территории и развитой этногрупповой конкуренции. Конфликт возникает тогда, когда под давлением внешних событий начинаются «подвижки» и «перемещение», т. е. когда устоявшаяся этнопрофессиональная структура местного населения нарушается. Такое воздействие на местное население могут оказывать значительные региональные проекты, например, строительные, связанные с миграцией рабочей силы. Люди воспринимают перемены как нарушение естественного порядка, у них возникает ощущение неуверенности, потребность в групповой защите. Нередко на этой почве развивается межэтническое противостояние, создаются конфликтные ситуации [13].

По материалам первого блока опросных листов выясняется национальный и социальный состав населения, а также его этнокультурная стратификация и устойчивость (в т. ч. круг брачных связей и так называемых демографических отношений).

Если в древности формирование этнических культур сводилось, по существу, к адаптации к специфическим природным ландшафтам, то с течением времени среда, требующая приспособления, становилась все более социальной [2, с. 42]. Изучая историю расселения мигрантов, можно подметить явную взаимосвязь между успешностью культурной адаптации к факторам природного и социального окружения и состоянием физического, психического и нравственного здоровья членов группы [31, с. 8, 15; 14, с. 23–26]. Групповая этнокультурная адаптация, в конечном счете, оберегает физическое здоровье людей.

Значительная часть опросных листов касается проблем этнической самоидентификации. В изучаемых группах однонациональные и этнически смешанные семьи чередуются в разных поколениях, что создает сложную картину родственных отношений. Для выявления позиции по столь деликатному вопросу исследователь должен отметить для себя национальность, возраст, образовательный ценз информатора.

Опросные листы «Типы семьи», «Круг брачных связей», «Браки и разводы», «Национальность детей от смешанных браков», «Наиболее распространенные имена» позволяют осветить две тенденции. Во-первых, это устойчивость локальной общности через однонациональные браки [5]. Естественно, предпочтение эндогамии может сохраняться среди сравнительно многолюдной группы, но это невозможно в малочисленных сообществах. Во-вторых, терпимое отношение к межэтническим бракам. Сочетания двух, казалось бы, противоречивых тенденций одинаково психологически приемлемы для многих групп в условиях иноэтнического окружения без существенной утраты этнической идентичности. Данные о разводах в проводившихся нами конкретных исследованиях не подтверждают, казалось бы, очевидного предположения о большей прочности однонациональных браков. Во всяком случае, процент разводов в этой категории ничуть не меньший, чем в национально-смешанных. В то же время сам факт растущего числа разводов, в особенности разводов молодых пар, имеющих малолетних детей, заслуживает особого внимания эксперта, поскольку является ярким свидетельством распада местной общности.

Значительное число опросных листов посвящено структуре семьи и ее жизни. Цель — выявить снижение престижа этнической культуры под влиянием экономических и инोकультурных факторов (урбанизация семейной жизни, нуклеаризация семьи, смена бытовых предпочтений к элементам бытового окружения, предметам декора, внедрение стандартов массовой культуры, моды и пр.). Вторая задача — определить, имеется ли какая-то этническая маркированность вещной среды и нормативно-поведенческой культуры (а также фольклора и форм проведения досуга). Возрождение престижа этнической культуры, расширение позиций национальных языков идет через профессиональное творчество, школу, печать. Поэтому сферы семейного быта также должны находиться в поле зрения эксперта.

Семье принадлежит важная роль в воспроизводстве локальной этнической культуры. Прежде всего она реализуется через воспитание детей в рамках этнических предпочтений — так называемая межпоколенная трансмиссия культуры. Поэтому так важно знать, каков поколенный состав большинства семей местного населения.

При оценке последствий проекта на местную этнокультурную среду задача исследования семьи — установить, каким образом доминирующая и массовая культура, а также сопутствующие изменения в жизни локального сообщества влияют на внутреннюю жизнь семьи, на ее способность сохранять и передавать общэтническую и локальную модель культуры.

Важным в этом отношении показателем является характер внутрисемейного общения. Прежде всего важны взаимоотношения представителей разных поколений².

Конечно, в сфере интимной семейной жизни вторгаются понятия, приобретенные во «внешнем мире»: школьники и молодежь приносят свой сленг, мужчины (а нередко и женщины) — набор инвектив и т. д. Моды на одежду и на манеры прочно прикрепляются к людям. Все это, безусловно, разрушает традиционную среду. И все-таки этикетные предпочтения и запреты обычно сохраняют привычную семейную атмосферу.

Безальтернативное забвение внутрисемейных норм общения со сменой поколений наносит ущерб этнической культуре и в конечном счете — самой общности населения. Наблюдения показывают, что если молодое поколение приучено уважать своих старших родственников, то это отношение обычно переносится и на окружающих людей.

В семейном быту среди этнических меньшинств зачастую употребляется два или несколько языков. При этом следует учитывать, что каждое поколение имеет свое языковое предпочтение. Это фиксируется заполнением специальных пунктов анкеты наряду с отметками о языке общения на производстве, в школе и т. д.

В семье формируются основные социальные ориентиры. В полиэтничном сообществе при высоком проценте национально-смешанных браков именно в кругу близких родственников дети усваивают основные модели поведения, понятие престижности, ощущение родного языка.

Сохранение языка, как и этнической культуры в целом, зависит от численности этнической группы. В малых группах механизм языкового воспроизводства не может работать в полной мере. Поэтому небольшая численность этнокультурной общности всегда должна рассматриваться как фактор хрупкости этнокультурной среды и неустойчивости внутригруппового единства. Под явным или косвенным давлением какого-либо проекта (например, региональной программы обустройства вынужденных переселенцев) предоставленные «естественному» ходу развития событий малочисленные этнокультурные группы обречены на размывание, ассимиляцию и исчезновение [19, с. 98–99].

Важнейшее значение для экспертизы имеет выявление групповых оценок «своей» культуры. Однако недостаточно, а в ряде случаев и нецелесообразно напрямую задавать информатору вопрос: «Хороша ли традиционная культура, стоит ли придерживаться традиционных взглядов на жизнь?» Куда важнее выяснить коллективные представления о качестве жизни. В этнографической науке ученый тратит на это значительное время, наблюдая и сравнивая, как меняются жилая архитектура, внутреннее убранство

² В современных многоквартирных домах и на усадьбах с традиционным двух-, трехэтажным комплексом старшее поколение занимает, как правило, «задние» комнаты, летние кухни и т. п., туда же перемещается традиционная мебель, настенные украшения; мир семьи существует как бы в двух плоскостях — «авангардной» и «традиционной».

и планировка, как используются жилые и хозяйственные помещения и какие имеются утилитарные новшества. В условиях экспресс-исследования лучшим индикатором является суммированное мнение информаторов [3, с. 114 и след.; 4]. В любом случае требуется узнать о тенденции оценочных установок по отношению к традиционному образу жизни в диапазоне от полной изоляции группы (высокая оценка своих бытовых навыков и поведенческих норм и негативное отношение к культуре иноэтнических соседей) — до стремления к интенсивному общению и заимствованиям. Признаком распада группы служит распространенное убеждение об исключительной престижности инокультурной модели жизнедеятельности. Ситуация для группы особенно критическая, если данные опроса подтверждаются результатами изучения групповой психологии (см. раздел 3 «Социально-психологические критерии устойчивости этнокультурных групп»). Блок опросных листов об этническом самосознании имеет в данной связи особое значение.

От внимания исследователя также не должны ускользнуть тенденции этнокультурного возрождения или хотя бы стремления к этому. Например, если еще несколько десятков лет назад людям казалось, что их традиционное творчество никому не нужно (буквально так и утверждали), то в последние годы наблюдается обратный процесс. Во многих российских регионах традиционная бытовая культура возрождается через самодельные ансамбли, краеведческие музеи, предметы быта и даже в хозяйственной сфере. Последнее нередко связано с упадком местной экономики и необходимостью использовать старинные знания для повседневных нужд.

Важно путем опроса узнать, насколько увлекает людей сама идея возрождения культуры, в какой степени они заинтересованы в том, чтобы передать детям свои навыки и взгляд на окружающую действительность. Следует также выяснить, не испытывают ли люди неприятное ощущение того, что подрастающее поколение не примет «домашнюю» модель культуры и целиком переориентируется на внешнюю среду. В опросных листах предусмотрены подобные вопросы, которые следует предлагать людям разных возрастов, отмечая при этом уровень образования, профессию и род занятий информатора.

Однако не всякий специалист может подметить у населения стремление возродить свою этническую культуру. Это стремление может быть скрытым, ответы при этом даются либо неверные, либо уклончивые. Тут многое зависит от компетенции эксперта. Особенно сложно с малочисленными группами, в среде которых очень распространен «комплекс» приниженности своей культуры перед «официальной». Нередко этнологи квалифицируют самоуничижительное отношение к родной культуре как проявление маргинализации представителей этнических меньшинств. Но в большинстве случаев причины такого показного пренебрежения совершенно иные. Ситуация вроде бы объяснима применительно к представителям аборигенных народов, ведущих свое хозяйство и быт традиционным способом.

Но в отношении к этнодисперсным и урбанизированным группам причины показной неприязни к своей культуре не всегда понятны. Одно из объяснений — события недавней истории сталинского «интернационализма», ставшие причиной выработки своеобразных защитных групповых стереотипов. Особенно это характерно для групп, представители которых в свое время подвергались депортации. Например, если проводить исследование среди греков Северного Кавказа, надо проявлять максимум такта и осторожности, притом что сведения об информаторе должны быть достаточно подробными. В том числе надо отметить судьбу семьи в предвоенное и послевоенное время, трудности возвращения из мест ссылки. Важно понимать, что у некоторых «проявляется» отрицательное отношение не только к своей культуре, но и к национальному самоопределению, в других случаях — подчеркнутая политизированная позиция по обоим вопросам. Кавказские греки, которые остались в родных местах после высылки части соплеменников, испытали психологический шок: после закрытия школ и ликвидации национальной культурной деятельности многие стали скрывать знание греческого языка, не учили ему своих детей, уничтожали книги и учебники. Два поколения греков выросли без знания родного языка.

Исследователь также должен учитывать и возможность показного чрезмерного внимания к «своей» культуре, что нередко объясняется вполне утилитарными причинами. Так, возникший в среде российских и украинских греков в первой половине 1990-х гг. «интерес» к традиционному наследию, а также интенсивное обучение литературному греческому языку (фактически — «иностранному») объясняются не только характерным для современного мира взлетом «этничности», но и установкой (или только надеждой) на выезд в Грецию. Аналогичное явление наблюдается среди болгар, немцев, евреев. Важным показателем истинных намерений служит установка на одноэтнические браки и отсутствие явно выраженной мотивации на отъезд за рубеж. Впрочем, и в этом случае правильность выводов целиком определяется знанием экспертом местной ситуации.

Ниже мы приводим список параметров, необходимых для выводов о возможных последствиях проекта на этнокультурную среду местного населения. Параметры сгруппированы по этапам экспертного исследования (табл. 1) и помещены в отдельный список с упоминанием информационного источника и принципов обработки первичных данных (табл. 2).

Таблица 1. Распределение показателей по этапам экспертизы

I этап. Общая этнокультурная характеристика населения
Общая численность населения
Национальный состав населения
Половой состав по национальным группам
Социальный состав каждой национальной группы

Трудовая миграция специалистов (челночная):
данный пункт — город или другой пункт
Распределение ведущих специальностей по национальностям
Распределение административных должностей по национальностям
II этап. Этнокультурная модель группы (исходные данные)
<p>Брак</p> <p>Круг брачных связей: принцип выбора брачного партнера</p> <p>Число браков за последние 10 лет, всего</p> <p>Число разводов за последние 10 лет, всего</p> <p>Доля разводов ко всем заключенным бракам за последние 10 лет</p> <p>Число однонациональных браков</p> <p>Число национально-смешанных браков</p> <p>Доля разводов при однонациональных браках</p> <p>Доля разводов при национально-смешанных браках</p> <p>Национальность детей от смешанных браков</p>
<p>Семья</p> <p>Общая численность семей в данном населенном пункте</p> <p>Количество семей с одним поколением</p> <p>Количество семей с двумя поколениями</p> <p>Количество семей с тремя поколениями</p> <p>Количество семей, включающих разных родственников</p> <p>Количество семей с одним ребенком</p> <p>Количество семей с двумя детьми</p> <p>Количество семей с тремя детьми</p> <p>Количество семей, где более трех детей</p> <p>Проживание взрослых семейных детей с родителями, общее число</p> <p>Проживание взрослых семейных детей в том же населенном пункте, но отдельно, общее число</p> <p>Проживание взрослых семейных детей в другом (сельском) населенном пункте, общее число</p> <p>Проживание взрослых семейных детей в другом (городском) населенном пункте, общее число</p> <p>Распространенные имена тех, кто родился до 1935 г.</p> <p>Распространенные имена тех, кто родился до 1936 — 1945 гг</p> <p>Распространенные имена тех, кто родился до 1946 — 1980 гг.</p> <p>Распространенные имена тех, кто родился с 1985 по настоящее время</p>
<p>Язык</p> <p>Язык(и), используемый в семье (по национальным группам)</p> <p>Язык(и), используемый в рабочем коллективе (по национальным группам)</p> <p>Язык(и), используемый в общественных местах (по национальным группам)</p> <p>Язык(и), используемый при встрече с незнакомым человеком (по национальным группам)</p> <p>Язык(и), используемый в городе, райцентре (по национальным группам)</p>

<p>Язык, который считает родным большинство членов данной национальной группы</p> <p>Язык, на котором ныне работают ясли школы клубные мероприятия имеются книги в библиотеке</p> <p>Язык школьного обучения до 1937 г.</p> <p>Язык школьного обучения с 1937 по конец 1980-х.</p> <p>Язык школьного обучения в настоящее время.</p> <p>Место, время, обстоятельство овладения русским языком</p> <p>Место, время, обстоятельство овладения другими языками</p> <p>Языковые предпочтения у разных поколений в одной семье</p>
<p>Быт семьи</p> <p>Семейная трапеза: место, время</p> <p>Предпочтительные блюда: повседневные /праздничные /ритуальные</p> <p>Заимствования из кухни: инонациональных соседей городских моделей</p> <p>Использование в быту традиционных предметов</p> <p>Использование традиционных предметов в обрядовых действиях: на свадьбе на похоронах в обрядах воспитания детей</p> <p>Сохранение традиционных форм проведения досуга: в семье в населенном пункте</p> <p>Состав приданого невесты в прошлом и ныне</p>
<p>Этикет</p> <p>Обращение членов семьи друг к другу: старшие к младшим младшие к старшим невестка к свекру, свекрови, членам семьи мужа зять к тестю, к теще, членам семьи жены</p> <p>Обращение к посторонним: к старшим, к младшим</p> <p>Выбор имени ребенка: есть ли в семье предпочтения</p> <p>Отношение к своей традиционной культуре (у разных поколений)</p> <p>Национальная культура нужна как память о прошлом своего народа</p> <p>Нужна как способ сохранить свою национальную группу</p> <p>Общеввропейская модель более предпочтительна</p> <p>Отношение к изменению отметки о национальной принадлежности в обще-гражданском паспорте</p> <p>Отношение к изменению русифицированных фамилий на традиционные</p> <p>Идея изучения родного языка (поддерживается, отрицается, встречается с безразличием)</p>

<p>Бюджет семьи (по национальным группам)</p> <ul style="list-style-type: none"> основной доход от работы в коллективном хозяйстве /госпредприятии от приусадебного хозяйства /предпринимательской деятельности от работы вне коллективного хозяйства /госпредприятия в своем населенном пункте от работы вне коллективного хозяйства /госпредприятия в другом населенном пункте
<p>Качество жизни</p> <ul style="list-style-type: none"> Преобладающий вид усадьбы: <ul style="list-style-type: none"> жилой дом летняя кухня хозяйственные помещения гараж Время постройки жилого дома Количество жилых помещений Назначение жилых помещений Спальные места в жилом доме для людей разных поколений Коммунальные удобства: <ul style="list-style-type: none"> электроэнергия водопровод канализация газ телефон Личный автотранспорт Что понимают люди каждой национальной группы под понятием «хорошая жизнь» Если жизнь не удовлетворяет, какой выход находят Коммуникации и социальная сфера изучаемого населенного пункта Расстояние от города / райцентра Какой вид транспорта связывает с городом / райцентром Формы использования личного автотранспорта (в хозяйственных целях, в транспортных целях)
<p>Наличие в населенном пункте:</p> <ul style="list-style-type: none"> школа ясли детский сад клуб, библиотека, кинотеатр больница, аптека, медпункт почта, телефон , телеграф магазин (продовольственный, универсальный) баня, парикмахерская бытовые мастерские

III этап. Оценка возможного состояния этнической группы в результате действия проекта (критерии устойчивости группы)
<p>Численность: изучаемой группы в целом в каждом изучаемом населенном пункте</p> <p>Формы расселения однациональный населенный пункт многонациональный населенный пункт отдельные “национальные кварталы” дисперсно несколько населенных пунктов</p>
Устойчивость группы по форме расселения (принцип компактности)
Национальная замкнутость в разных видах профессиональной деятельности
Тенденции к размыванию группы в зависимости от доли национально-смешанных браков
Тенденция к размыванию малой (нерусской) этнической группы при превалировании русского языка: в быту в школе на производстве в культурной сфере
Тенденция к размыванию этнической группы при отсутствии или малой реализации письменности на родном языке
Тенденция устойчивости в результате сопротивления этнической группы политическим преследованиям и ущемления социально-экономических прав
Отлив младшего поколения в города и др. местности (постарение контингента жителей)
Приверженность к своей национальной культуре как способ сохранить свою группу

Основным средством этноэкологического обследования является опрос местного населения по заранее разработанной программе. Опыт многих лет наблюдений показал, что изучение локальной культуры не может быть сведено к обработке формализованных социологических опросников (зачастую это просто невозможно). В этнокультурном отношении население, в особенности сельское население, обычно не представляет собой статистическую совокупность потенциальных респондентов, чьи ответы можно усреднить. Обычно общность, если таковая имеет место, структурирована и объединяет, с одной стороны, «простых» членов, а с другой — «авторитетных», или референтных. На референтных членов как на формальных и неформальных лидеров ориентируются остальные члены группы. Лидеры в наибольшей степени являются хранителями или разрушителями традиций. Поэтому в ходе экспресс-изучения гораздо важнее найти тех самых

референтных членов группы и побеседовать с ними. Результаты таких опросов группируются в параметры экспертного обследования, которые содержатся в указанных таблицах 1 и 2. Заметим, что неформализованные опросники могут быть разными, главный критерий — их ориентированность на стандартный набор переменных.

Таблица 2. Источники данных и техника расчета показателей

Показатели	Методы расчета, методы представления данных	Источники данных	Номер авторской формы
Общая численность населения в населенном пункте	абсолютное число	похозяйственные книги	блок I бланк 1
Национальный состав населения	«»	«»	«»
Половой состав населения по национальным группам	«»	«»	«»
Социальный состав каждой национальной группы	«»	«»	блок I бланк 2
Распределение основных профессий по национальностям	«»	«»	«»
Распределение административных должностей по национальностям	«»	«»	«»
Трудовая челночная миграция: данный пункт — город или другой пункт	«»	«»	«»
Брак			
Круг брачных связей: принцип выбора брачного партнера	«»	подворный учет (формализованный опрос)	блок I бланк 4
Число браков за последние 10 лет, всего	«»	районный ЗАГС или сельская администрация	блок I бланк 5
Число разводов за последние 10 лет, всего	«»	районный ЗАГС или сельская администрация	блок I бланк 5
Доля разводов ко всем заключенным бракам за последние 10 лет	доля в процентах	районный ЗАГС или сельская администрация	блок I бланк 5

Число однонациональных браков	абсолютное число	районный ЗАГС или сельская администрация	блок I бланк 5
Число национально-смешанных браков	«»	«»	«»
Доля разводов при однонациональных браках	доля в процентах	«»	«»
Доля разводов при национально-смешанных браках	«»	«»	«»
Национальность детей от смешанных браков	абсолютное число по национальным группам	похозяйственные книги	блок I бланк 6, блок III бланк 2: пп. 2,3 бланк 3, п. 2.1
Семья			
Общая численность семей в данном населенном пункте	«»	«»	блок I бланк 3
Количество семей с одним поколением	«»	«»	«»
Количество семей с двумя поколениями	«»	«»	«»
Количество семей с тремя поколениями	«»	«»	«»
Количество семей, включающих разных родственников	«»	«»	«»
Количество семей с одним ребенком	«»	«»	«»
Количество семей с двумя детьми	«»	«»	«»
Количество семей с тремя	«»	«»	«»
Количество семей, где более трех детей	«»	«»	«»
Проживание взрослых семейных детей с родителями, общее число	«»	«»	«»
Проживание взрослых семейных детей в том же населенном пункте, но отдельно, общее число	«»	«»	«»
Проживание взрослых семейных детей в другом сельском населенном пункте, общее число	«»	«»	«»
Проживание взрослых семейных детей в городском населенном пункте, общее число	«»	«»	«»

Наиболее распространенные имена тех, кто родился до 1935 года	список	«»	блок I бланк 7
Наиболее распространенные имена тех, кто родился до 1936 — 1945 гг.	«»	«»	«»
Наиболее распространенные имена тех, кто родился до 1946 — 1980 гг.	«»	«»	«»
Наиболее распространенные имена тех, кто родился с 1985 г. по настоящее время	«»	«»	«»
Язык			
Язык(и), используемый в семье (по национальным группам)	полевые записи	интервью	блок II бланк 1
Язык(и), используемый в рабочем коллективе (по национальным группам)	«»	«»	блок III бланк 5: пп. 5.2.1, 5.2.2, 5.3.2
Язык(и), используемый в общественных местах (по национальным группам)	«»	«»	«»
Язык(и), используемый при встрече с незнакомым человеком (по национальным группам)	«»	«»	«»
Язык(и), используемый в городе, райцентре (по национальным группам)	«»	«»	«»
Язык, который считает родным большинство членов данной национальной группы	«»	«»	«»
Язык, на котором ныне работают ясли, школы, проводятся клубные мероприятия, имеются книги в библиотеке	«»	«»	«»
Язык школьного обучения до 1937 г.	«»	«»	«»
Язык школьного обучения с 1937-го по конец 1980-х гг.	«»	«»	«»
Основной язык школьного обучения в настоящее время (если имеются различия по ступеням, указать)	«»	«»	«»
Место, время, обстоятельство овладения русским языком	«»	«»	«»
Место, время, обстоятельство овладения другими языками	«»	«»	«»
Языковые предпочтения у разных поколений в одной семье	«»	«»	«»

Быт семьи			
Семейная трапеза: место, время	«»	«»	блок III бланк 5: пп. 4.1–4.5
Предпочтительные блюда: повседневные, праздничные, ритуальные	«»	«»	«»
Заимствования из кухни: а) инациональных соседей, б) горожан	«»	«»	«»
Использование в быту традиционных предметов	«»	«»	блок III бланк 5: пп. 2,3
Использование традиционных предметов в обрядовых действиях: на свадьбе, на похоронах, в обрядах воспитания детей	«»	«»	«»
Сохранение и применение традиционных форм в часы досуга: в семье, в населенном пункте	«»	«»	блок III бланк 2: п. 10
Состав приданого невесты а) в прошлом б) ныне	«»	«»	блок III бланк 2: п. 12, бл. 3: п. 4
Этикет			
Обращение членов семьи друг к другу: старшие к младшим, младшие к старшим, невестка к свекру, свекрови, членам семьи мужа, зять к тестю, к теще, членам семьи жены	«»	«»	блок III бланк 1: пп. 13, 14
Обращение к посторонним: к старшим, к младшим	«»	«»	«»
Выбор имени ребенка: есть ли в семье предпочтения	«»	«»	«»
Отношение к своей традиционной культуре (у разных поколений)			
Национальная культура нужна как память о прошлом своего народа	«»	«»	блок III бл. 2: п. 4, бланк 4: пп. 5–8
Нужна как способ сохранить свою национальную группу	«»	«»	«»
Общеввропейская модель более предпочтительна	«»	«»	блок II бланк 2
Отношение к изменению отметки о национальной принадлежности в общегражданском паспорте			
Отношение к изменению русифицированных фамилий на традиционные			

Идея изучения родного языка (поддерживается, отрицается, встречается с безразличием)			
Бюджет семьи (по национальным группам)			
основной доход складывается	полевые записи	интервью	блок III бланк 1: пп. 8 — 9
Качество жизни			
Преобладающий вид усадьбы: жилой дом, летняя кухня, хозяйственные помещения, гараж	«»	похозяйственные книги	блок I бланк 8: п. 1
Время постройки жилого дома	«»	«»	блок I бланк 8
Количество жилых помещений	«»	интервью	блок III бланк 5
Назначение жилых помещений	«»	«»	блок III бланк 5: пп. 1,2
Спальные места в жилом доме для людей разных поколений	«»	«»	«»
Коммунальные удобства: электроэнергия, водопровод, канализация, газ, телефон	«»	«»	«»
Личный автотранспорт	«»	«»	«»
Что понимают люди каждой национальной группы под понятием «хорошая жизнь»	«»	«»	блок III бланк 4
Если жизнь не удовлетворяет, какой выход находят	«»	«»	«»
Коммуникации и социальная сфера изучаемого населенного пункта			
Расстояние до города / райцентра	абсолютное число	сельская администрация	
Какой вид транспорта связывает с городом / райцентром	список	«»	блок III бланк 5: п. 5.7
Формы использования личного автотранспорта (в хозяйственных целях, в транспортных целях)	полевые записи	интервью	«»
Имеется ли в населенном пункте: школа, ясли, детский сад, клуб, библиотека, кинотеатр, больница, аптека, медпункт, почта, телефон, телеграф, магазин (продовольственный, универсальный), баня, парикмахерская, бытовые мастерские	«»	сельская администрация	блок III бланк 5 Пп. 5.1–5.6

Критерии устойчивости группы			
Критерий численности: а) изучаемой группы в целом, б) в каждом изучаемом населенном пункте	абсолютное число	районные и областные статистические управления	
Формы расселения: однонациональный населенный пункт, многонациональный населенный пункт • отдельные «национальные кварталы» • дисперсно несколько населенных пунктов	списки	районные и областные администрации	блок I бланк 1
Устойчивость группы по форме расселения (принцип компактности)	“”	“”	
Существует ли национальная замкнутость в разных видах профессиональной деятельности	полевые записи	интервью	блок II бланк 1: п. 1 бланк 2
Тенденции к размыванию группы в зависимости от доли национально-смешанных браков	абсолютные и относительные данные	районный ЗАГС	
Тенденция к размыванию малой (нерусской) этнической группы при превалировании русского языка: в быту, в школе, на производстве, в культурной сфере	полевые записи	интервью, РОНО или ОблОНО	
Тенденция к размыванию этнической группы при отсутствии или малой реализации письменности на родном языке	“”	отдел культуры районной администрации	
Тенденция устойчивости в результате сопротивления этнической группы политическим преследованиям и ущемлению социально-экономических прав	“”	интервью	
Переезд младшего поколения в города и др. местности (постарение контингента жителей)	абсолютные и относительные данные	похозяйственные книги	блок III бланк 3: пп. 4.3, 4.4.2, 4.4.3
Приверженность своей национальной культуре как способ сохранить группу	полевые записи	интервью	блок III бланк 2: пп. 2-4

Мы приводим в качестве примера неформальные опросники, хорошо зарекомендовавшие себя как в общетнографических, так и в специализированных этноэкологических исследованиях в 1985–1995 годы³.

Анкеты (бланки) блока № 1 заполняются самим исследователем или по его инструкции работником сельской администрации, ЗАГСа и др. Анкеты (бланки) блока № II заполняются самим исследователем или хорошо проинструктированным работником из местных служб управления. Анкеты (бланки) блока № III заполняются самим исследователем.

Блок № I

Национальный и социальный состав населения одного населенного пункта

1. Национальный состав
2. Национальный и социальный состав
3. Типы семьи
4. Круг брачных связей
5. Браки и разводы
6. Национальность детей от смешанных браков
7. Наиболее распространенные имена
8. Время возведения ныне действующих построек

Блок № I (7 бланков) дает общее представление об изучаемом населенном пункте и о социальном составе этнической группы. Заполнение форм дает возможность выбирать конкретные адреса для детального посемейного обследования и выбора формальных и неформальных лидеров общности для глубинного опроса.

Бланки заполняются самим исследователем или по его инструкции работником сельской администрации и т. п. на основании изучения похозяйственных книг, материалов районных ЗАГСов и других документов.

Бланк № 8 имеет отношение к теме «Качество жизни», однако включен в блок № 1 потому, что заполняется в том же сельсовете на основе изучения похозяйственных книг. Примечательные дома (например, наиболее старые или построенные пришлыми мастерами и т. д.) могут учитываться при выборе конкретных адресов обследования.

³ Изучались малочисленные этнические группы в этнографическом и этноэкологическом отношениях — греки, гагаузы, русские и др., живущие в поликультурном окружении, в условиях двух- или многоязычия на положении меньшинства (язык малой группы не используется ни в школьном обучении, ни в профессиональном быту, ни тем более в официальных структурах). Исследования проводились на Украине (Донецкая и Запорожская области), где расселены потомки мигрантов с Балканского полуострова — болгары, албанцы, живущие в среде русско-украинского населения, а также в местах расселения греков (грекоязычных и татароязычных) также среди преобладающего русско-украинского населения. Подобные исследования проводились автором в Закавказье — Грузия (включая Аджарию и Абхазию), в местах расселения греков среди преобладающего грузинского населения, и на Северном Кавказе в 1991–1992 гг., где греки в основном проживают в окружении русского населения. Изучались также русские сектанты Закавказья (Азербайджан, Армения, Грузия в 1989–1990 гг.) в условиях давления контрастной культурной среды.

Блок № I, Бланк № 1
Национальный состав

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Национальность	Мужчин	Женщин	Всего
1. Русские			
2. И т. д.			

Блок № I, Бланк № 2
Национальный и социальный состав населения

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Социальный состав	Этнические группы		
число домовладений			
всего трудоспособных			
работают в колхозе			
работают вне колхоза			
в том числе живут			
в селе, работают в других местах			
живут в других местах, работают в селе			
специалисты:			
с высшим образованием			
со средним образованием			
всего			
из них			
с высшим образованием			
живут и работают в селе			
живут здесь, работают в других местах			
живут в других местах, работают здесь			
со средним образованием			
живут и работают в селе			
живут здесь, работают в других местах			
живут в других местах, работают здесь			

Блок № I, Бланк № 3
Типы семьи

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Типы семей	Греки	Русские	Прочие	Всего
1. Брачная пара без детей				
2. Брачная пара, имеющая детей, живущих вне села				
3. Брачная пара с детьми				
3.1. С одним ребенком				
3.2. С двумя детьми				
3.3. С тремя детьми				
3.4. С четырьмя детьми и более				
4. Брачная пара с детьми и с одним из родителей мужа / жены				
5. Брачная пара без детей и с одним из родителей мужа / жены				
6. Семьи с двумя и более брачными парами с детьми				
7. Вдовец / вдова с детьми				
8. Разведенный / разведенная с детьми				
9. Одинокие				
10. Семьи, включающие разных родственников				

Блок № I, Бланк № 4
Круг брачных связей

Выявляется количественное соотношение браков, заключенных жителями обследуемого населенного пункта между собой, и браков, заключен-

ных местными мужчинами с женщинами из других населенных пунктов. Так предварительно определяется устойчивость основного ядра поселения или, наоборот, его культурная размытость.

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Местные мужчины по возрастным группам	Всего дис-локальных браков	Жены из соседних сел в округе до 10 км	Жены из соседних сел в округе до 50 км	Жены из других областей, городов
1910 г.р. и старше				
1910–1920 г.р.				
1920–1930 г.р.				
1930–1940 г.р.				
1940–1950 г.р.				
1950–1960 г.р.				
1960–1970 г.р.				
1970 г.р. и моложе				

Блок № I, Бланк № 5

Браки и разводы

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Брачные пары по национальной принадлежности супругов	Количество браков	Количество разводов

Блок № I, Бланк № 6

Национальность детей от смешанных браков

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Улица	Дом	М	Год рождения	Ж	Год рождения	Дети

Блок № I, Бланк № 7
Наиболее распространенные имена

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Рождение до 1933 г.	с 1934 по 1944 г.	с 1945 по 1980 г.	с 1981 г.

Блок № I, Бланк № 8
Время возведения ныне действующих построек
 Населенный пункт _____

Дата возведения или реконструкции	Адрес	Домовладение
		Дом, надворные постройки

Блок № II
**Самоидентификация и самоощущения индивида — члена малой
 этнической группы в иноэтническом окружении**

1. Этноязыковая ситуация
2. Межэтнические общественные отношения
3. Семья:
 - а) Брак
 - б) Межнациональные и однонациональные браки
 - в) Семья — первичная потребительская единица
 - г) Семейная этика
 - д) Дети в семье
 - е) Разводы
4. Качество жизни

Блок № II (4 бланка) дает представление о межэтнических отношениях на уровне семьи. Составлен для районов, где однонациональные и этнические смешанные семьи могут чередоваться в разных поколениях и создавать сложную картину родственных отношений. Интервью ведется в форме беседы. Заполняются бланки самим исследователем или хорошо проинструктированным местным специалистом. Формальный опрос по анкете или самозаполнение каких-то анкет при этом полностью исключается.

Блок № II, Бланк № 1
Этно-языковое ситуация

1. Какой язык используете:
 - в семье
 - в общественных местах, клубе и т. п.
 - при встрече с незнакомым человеком
 - в магазине
 - в государственных учреждениях
 - в рабочем коллективе
 - в городе / райцентре
 - на базаре
 - в др. местах
2. Язык родной, почему вы его считаете таковым?
3. Язык родной семьи:
 - в раннем детстве
 - в школьные годы
 - в зрелые годы
4. Язык поколений: на каком языке говорили
 - с бабушкой
 - с дедушкой
 - с родителями
 - со своими детьми
5. Язык школьного обучения
 - в разные годыОтношение к обучению
 - на родном языке
 - на русском
 - на украинском / грузинском и т. д.
6. Место (время, обстоятельства) овладения русским языком
7. Каким владеете наиболее свободно — книги, газеты, радио, телевидение
8. Какой желаете для себя улучшить?
9. На каком языке думаете? Видите сны?
10. Перспектива для функционирования родного языка?

Блок № II, Бланк № 2
Межэтнические / межгрупповые отношения

1. Рабочий коллектив
- 1.1. Коллектив, в котором вы работаете сейчас:
 - только люди моей национальности,
 - преобладают люди моей национальности,
 - половина людей моей национальности,
 - преимущественно люди не моей национальности,
 - никто не преобладает
- 1.2. Ваши реальные отношения в коллективе:
 - с людьми вашей национальности,
 - с начальством вашей национальности,
 - с людьми не вашей национальности,
 - с начальством не вашей национальности
- 1.3. Ваше мнение: с кем вы хотели бы работать
 - со своими
 - с украинцами
 - с русскими
 - безразлично
- 1.4. Ваше мнение: начальника какой национальности лучше иметь в рабочем коллективе? Почему?
- 1.5. Оценка многонационального коллектива:
 - не имеет значения
 - работать интереснее
 - работать сложнее
 - другие мнения

2. Семья
 - 2.1. Оценка смешанной семьи:
 - устойчива
 - не имеет значения
 - быстрее распадается
 - 2.2. Этническая самоидентификация детей в национально-смешанной семье
3. Досуг, общение соседское, сельское, городское
 - 3.2. Посещаете ли праздники (например, календарные, церковные и т.п.)
 - у ближайших соседей другой национальности,
 - в селе в целом
 - в соседних селах
 - 3.3. Участвуете
 - в постройке дома соседей другой национальности
 - на свадьбе
 - при похоронах, поминках
 - 3.3.2. Участвуя, смотрите со стороны?
 - исполняете обряды?
 - умеете танцевать их танцы, петь их песни?
 - 3.3.3. Как оцениваете их обычаи по сравнению со своими?
4. Язык соседей
 - 4.1. Какой знаете, как применяете? Где обучались? Когда?

Блок № III, Бланк № 3
Семья

1. Брак
 - 1.1. Обязательно ли считаться с мнением родителей при выборе партнера?
 - Вы лично, когда вступали в брак
 - решили совсем самостоятельно
 - советовались с родителями? — с друзьями?
 - партнер выбран родителями / другими лицами
 - 1.2. Поселение супругов:
 - в доме родителей мужа / жены? на какой срок? почему?
 - в собственном доме? Когда приобретен? Сооружен?
 - в наемном помещении? Срок?
2. Межнациональные или однонациональные браки
 - 2.1. Национальность мужа
 - родителей мужа
 - родителей жены
 - национальность жены
 - их детей
 - 2.2. Основания для этнической самоидентификации
 - 2.3. Отношение к тому, чтобы сын / дочь вступили в межнациональный брак:
 - не желательно
 - не имеет значения, если чужак будет уважать наши обычаи, язык
 - предпочел бы человека своей национальности
 - национальность не имеет значения
 - затрудняюсь ответить
3. Семья — первичная потребительская единица
 - 3.1. Трудоспособные члены семьи
 - где, кем работают, образование, квалификация
 - 3.2. Источники дохода: труд на селе (колхоз, совхоз, ТОО и т. п.)

- зарплата в других местах — в селе,
 - на стороне (челночная миграция)
 - приусадебное личное хозяйство
 - сельская семья сохраняет свою роль как производительная единица
 - тенденция к сокращению / усилению этой деятельности
- 3.3. Имущество:
- питание
 - совместное — раздельное по поколениям
 - владение предметами быта
 - совместное — раздельное
4. Семейная этика
- 4.1. Глава семьи: кто? Почему?
- собственник семейного имущества — наибольший заработок
 - старший по возрасту — образованность
 - др. причины
- 4.2. А как было в семье ваших родителей во времена вашего детства?
- 4.3. Как сейчас у ваших взрослых детей, состоящих в браке
- в родном селе — в городе — в другом пункте
- 4.4.1. Старшее поколение: живут совместно с сыном
- младшим — другим — с дочерью
 - место в доме, утварь и мебель
- 4.4.2. Живут отдельно (вдвоем, вдовец, вдова)
- дети в этом селе — в ином месте
- 4.4.3. Старшее поколение в селе — дети в городе:
- помогают: родители — взрослым детям-горожанам
 - дети — родителям
- 4.4.4. По какому поводу советуетесь с родителями:
- при выборе профессии — вступлении в брак
 - выезд из села — денежные и другие расходы
 - выбор кума, имени ребенка, родственное единение
 - другие обстоятельства
- 4.5.1. Супруги: идеальный муж, идеальная жена
- 4.5.2. Работающая жена:
- ради доходов (муж не обеспечивает семью),
 - собственного достоинства, общественного мнения
 - материальной независимости? — др. причины
 - отношение мужа к работающей жене
 - одобряет — не одобряет
 - отношение его родителей к работающей невестке
 - одобряют — не одобряют
- 4.5.3. Для чего нужна семья?
- желание избежать одиночества — чувство любви
 - чувство любви и общие интересы — общественное мнение
 - иные причины
- 4.5.4. Что повлияло на решение вступить в брак
- материальный достаток будущего супруга и родителей

- общественное положение супруга и родителей
- другие материальные и честолюбивые мотивы
- 4.6.1. Распределение работ в семье: муж, жена, дети, бабушка, дед
- 4.6.2. Правильно ли это распределение или должно быть иначе?
- 4.6.3. Как было в семье родителей во время вашего детства?
- 4.6.4. Как теперь у ваших взрослых, состоящих в браке детей:
 - в родном селе
 - в городе
- 5. Дети в семье
 - 5.1.1. Обязательно ли иметь детей?
 - есть ли привлекательность в бездетной жизни?
 - если один из супругов бесплоден, должна ли семья распаться?
 - 5.1.2. Предпочтительное количество детей?
 - 5.1.3. А как фактически в вашей семье?
 - 5.1.4. Как было в вашей и других знакомых семьях в вашем детстве?
 - 5.1.5. Сколько детей у ваших взрослых детей?
 - 5.2.1. На каком языке говорите с новорожденным?
 - 5.2.2. Когда дети начинают говорить на русском на других языках?
 - 5.3.1. Нужно ли воспитание в яслях? Детских садах?
 - 5.3.2. Нужно ли обучение на родном языке?
 - с какого возраста?
 - в какой степени?
 - 5.3.3. Если в семье для общения используется не один язык, то на каком языке с детьми говорят бабушки и дедушки?
 - родители
 - соседи
 - одноклассники
 - родственники-горожане
 - 5.4.1. С какого возраста дети работают в семейном хозяйстве?
 - мальчики (где, когда, с кем)
 - девочки (где, когда, с кем)
 - 5.4.2. Как было в семье ваших родителей?
 - 5.4.3. Как в семьях ваших взрослых детей
 - в селе
 - в городе
 - 5.4.4. Ваше отношение к самостоятельным заработкам подростков
 - 5.4.5. Ваше отношение к пропаганде через радио, телевидение, кино
- 6. Разводы
 - 6.1. Основы для крепкой семьи
 - добровольное вступление в брак по взаимности
 - материальный достаток
 - наличие общего дома, хозяйства, забота о нем
 - хорошо воспитанные дети
 - доброжелательность родителей обоих супругов
 - общественное мнение, осуждающее разводы
 - 6.2. Причины распада семьи:
 - отсутствие любви, понимания
 - отсутствие детей
 - вмешательство тещи, свекрови
 - отсутствие своего жилья, хозяйства, работы на месте
 - пьянство, болезни
 - 6.3. Ваше отношение к разводам:

- сохранить семью при любых обстоятельствах
 - жена не должна работать (учиться, быть общественницей), если того не хочет муж
 - разводы возможны при чрезвычайных обстоятельствах
 - разводы как естественное явление
- 6.3.2. Отношение окружающих к разведенным:
- осуждение
 - женщина не может вступить во второй брак
 - в городе легче развестись — безразличие
 - поддержка близких
- 6.4. Распад смешанной семьи:
- ваше наблюдение: чаще распадаются
 - однонациональные семьи — смешанные семьи
 - почему?

Блок № II, Бланк № 4

Качество жизни

1. Что значит для вас — хорошо жить? удачная жизнь?
 - 2.1. Соответствие/ несоответствие между признаваемыми ценностями и реальной жизнью
 - семья — интересная работа
 - уважение окружающих — друзья
 - материальный достаток — условия для творчества
 - спокойная жизнь без проблем
 - спокойная совесть, отношение к богу, церкви
 - интересное проведение досуга — другие условия
 - 2.2. Как выходить из этого несоответствия?
 - перемена профессии — перемена места жительства
 - развод — разъезд с родителями
 - другие варианты
- 3.1. Отношение к трудовой деятельности
 - доволен, активен
 - не доволен, пассивен
 - труд для материального обеспечения
 - труд для профессиональной удовлетворенности
- 4.1. Материальная обеспеченность: чем владеет семья
- 4.2. Совместное ли раздельное владение
- 4.3. Желаемые приобретения
- 4.4. Реальные приобретения
5. Проведение досуга
 - 5.1. Предпочтение для проведения досуга
 - 5.2. Реальное проведение досуга: чтение
 - чтение (посещение библиотеки) что? сколько?
 - есть ли у вас домашняя библиотека?
 - какие газеты, журналы выписываете, берете в библиотеке, у друзей, соседей

- чтение вслух, обсуждение с детьми, родителями, друзьями
- 5.2.2. Телевидение
 - какой телевизор дома?
 - собираетесь ли перед телевизором группой?
 - любимые программы
 - отношение к пристрастию детей к телевизору — хорошо / плохо
- 5.2.3. Сельский клуб:
 - в каком он состоянии, кто заведует, его авторитет в селе
 - с какой целью посещаете?
 - кино: как часто? запомнившиеся фильмы
 - танцы, вечеринки: в какой степени
 - отражается этническая культура, обычаи
 - кружки: художественная самодеятельность, вышивание, вязание, ткачество
- 5.2.4. Радио: сколько времени включено радио дома?
 - любимые передачи
 - передачи на родном языке
- 5.2.5. При посещении города: бываете ли
 - в театре
 - в кино
 - в ресторанах
- 5.2.6. Традиционное проведение досуга в селе
 - вечерние посиделки на улице
 - рабочие посиделки девушек
 - празднества календарные
 - свадьбы: лучше с традиционными обрядами или без них?

Блок № III

Семья в малой этнической группе в иноэтническом окружении

1. Семья
2. Национально-смешанные семьи
3. Брак
4. Дети в семье
5. Бытовая культура семьи, домохозяйство:
 - а) Дом, в котором живут сейчас
 - б) Подробное этнографическое описание жилища
 - в) Одежда, которую носят сейчас
 - г) Пища
 - д) Бытовое обслуживание

Блок № III (5 бланков) предназначен для изучения семьи в сложном по этническому составу районе. Важно отметить, происходит ли отход в города значительной части молодежи. Такие разделы, как жилой дом и усадьба, одежда, пища, изучаются в процессе экспертизы не как самостоятельные темы, а как детали повседневного быта семейного коллектива. Одновременно выясняется оценочная позиция разных поколений к элементам традиционной и городской культуры. Цель: прояснить тенденции динамики местной культуры — сокращение сферы применения / статус-кво / расширение.

Заполняются бланки самим исследователем в процессе свободной беседы с одним информатором или же группой (можно всей семьей), но при этом обязательно отмечается возраст и социальный статус каждого информатора, чтобы выявить таким образом поколенные оценки и пристрастия.

Примечание. Вопросы к информаторам зачастую повторяются в разных блоках и на разных бланках. Это делается для удобства пользования бланком в процессе беседы. При обработке материала повторные сведения учитываются в зависимости от качества.

Блок № III, Бланк № 1

Семья

1. Отношение к выделу старшего сына
— у старшего поколения — у молодых супругов
2. Обязанность младшего сына опекать родителей. Случаи нарушения этого обычая
3. Мужские и женские работы
4. Преимущества и недостатки сельской жизни / городской
5. Связь колхоза с промышленным предприятием (завод-шеф и т.п.)
6. Льготы от колхоза работающим женщинам
7. Трудовой отпуск семьи
— путевки в санаторий — д/о — туристские поездки
8. Бюджет: — % колхоза — % личного хозяйства
9. Часть заработка брачной пары в бюджете неразделенной семьи
10. Глава семьи:
— степень авторитарности — этикет
— роль жены в его поддержании
11. Молодежь распоряжается:
— учебой — закупкой предметов быта,
— свободным временем — выбором круга друзей / инонациональных
12. Обязанности в домашнем быту:
— распределение по полу — по возрасту
— помощь мужчин в домашнем хозяйстве
— взгляд на это у разных поколений
13. Этикет: муж и жена за общим столом
— невестка и свекор — зять и теща — «развязывание языка»
14. Обращения:
— невестка — к свекру, свекрови, другим родственникам,
— старшие / младшие родственники — к невестке
— зять — к теще, тестю, другим родственникам
— старшие / младшие — к зятю
— живучесть традиционной номенклатуры родства
15. Родители — взрослые дети:
— родители, живущие вместе с детьми — бюджет
— родители материально поддерживают молодоженов, дети обеспечивают родителей

Блок № III, Бланк № 2

Национально-смешанные семьи

1. Социальная однородность/неоднородность супругов
2. Доля специалистов со средним, высшим образованием (по сравнению с однородными семьями)
3. Определение национальности детей. Причины:
 - этнический состав семьи
 - исторически сложившаяся национальная предпочтительность
 - местожительство
 - этническое окружение
4. Материально-бытовая культура: снижение области национальной специфики
5. Духовная культура трансформируется в интернационализации
6. Совместное главенство супругов (чаще, чем в однонациональных семьях)
7. Уровень образования мужа/жены
8. Общественная работа женщин
9. Распределение трудовых обязанностей в семье:
 - мытье полов
 - уборка помещений
 - стирка
 - приготовление пищи
10. Проведение досуга: будничные досуг, элементы этнической обрядности праздничные досуг
11. Свадьба: использование традиционных элементов
12. Отношение родителей к межнациональным бракам
13. Форма связей и взаимопомощи:
- 13а. Со стороны брачной пары:
 - посещение родителей
 - материальная помощь им
 - выполнение тяжелых работ
 - в хозяйстве
 - покупка дорогостоящих вещей
- 13б. Со стороны родителей: работа по дому,
 - уход за внуками
 - работа по хозяйству
 - общее подсобное хозяйство
 - материальная помощь
 - совместное проведение праздников
- Русский язык: % семей с русским, как семейным
 - двуязычие детей

Блок № III, Бланк № 3

Брак

1. Круг брачных связей
2. Инициатор выбора брачного партнера / национальность
 - социальное положение
 - локальная эндогамия
3. Брачный возраст
4. Приданое
5. Идеальный муж. Идеальная жена.
6. Добрачные связи

7. Разводы: частота
 - общественное мнение поколений
 - причины, инициатор
 - тип семьи: однонациональная / смешанная
8. Вступление в повторный брак
9. Круг родственников:
 - участие в семейных делах — в праздниках
 - приезжих из города — свойственников
 - кумовьев

Блок № III, Бланк № 4

Дети в семье

1. Предпочтительное число детей
 - мальчиков — девочек
2. Добрачная беременность. Внебрачные дети. Сводные дети
3. Идеал будущего для детей
4. Участие детей в домашнем хозяйстве: с какого возраста, старшие ухаживают за младшими
5. Воспитание национальных традиций: кто? как?
 - местный фольклор — спорт
 - женское рукоделие — национальная кухня
6. Выбор имени ребенка
 - национальные предпочтения — родственные традиции
7. Уход за малолетними. Люлька. Первые шаги
8. Посещение с родителями
 - гостей — общественных мест

Блок № III, Бланк № 5

Бытовая культура, домохозяйства

1. Дом, в котором живут сейчас
 - свой — наемный
 - когда построен — кем?
 - сколько стоила постройка? — сколько стоит наем?
 - перестройка, даты, по каким причинам
 - 1.1. Каким считается в селе по сравнению с соседними
 - достаточным
 - старым, требующим переделки
 - хорошим, образцом для других
 - 1.2. Представления об идеальном жилом доме (усадебь, ферме, домохозяйстве) у людей различных
 - поколений — профессий — уровней образования
 2. Подробное этнографическое описание жилища
 - усадьбы — дома — квартиры
- Названия деталей:
- архитектурных — бытовых
 - по-русски — на родном языке

С указанием:

- планировка в динамике (перестройки)
- бытовое использование помещений
- отношение к нему членов семьи
 - по поколениям
 - по социальной принадлежности
- 3. Одежда, которую носят сейчас
- 3.1. Бабушки, дедушки — описание
 - отношение к ней
 - самих владельцев
 - их детей
 - их внуков
- 3.2. Оценка и описание одежды родителей
- 3.3. Девушки, юноши
- 3.4. Дети дошкольного, младшего школьного возраста
- 3.5. Полное этнографическое описание одежды сегодня
- 3.5.1. Названия деталей на языке материала исследуемой группы, украшения и аксессуары
- 3.5.2. Где что покупается
 - когда
 - изготавливается самостоятельно, кем
- 3.5.3. Социальная оценка элементов одежды
- 3.6. Возможное этнографическое описание одежды прошлого
- 3.6.1. Что хранится из одежды в доме
 - где
 - кем
 - предназначение
 - с каких пор
- 3.6.2. Что из этого употребляется — по какому случаю? Кем?
- 4. Пища
- 4.1. Предпочтительные блюда:
 - повседневные
 - праздничные
 - ритуальные
- 4.2. Предпочтение по поколениям
- 4.3. Заимствования
- 4.4. Трапеза:
 - место
 - убранство
 - очередность и способы подачи блюд
- 4.5. Распорядок трапез в семье:
 - повседневный
 - при гостях
 - праздничный
- 5. Бытовое обслуживание
- 5.1. Пошив одежды
- 5.2. Ремонт одежды, обуви
- 5.3. Парикмахерская
- 5.4. Поликлиника / больница / фельдшерский пункт / аптека
- 5.5. Баня
- 5.6. Магазины продуктовые, прочие
- 5.7. Поездки в город:
 - причины
 - регулярность
 - транспорт

6. Этномедицинское обследование населения

Н.А. Дубова

Для этноэкологической экспертизы крайне важным моментом является выбор модели, на основании которой будет оцениваться развитие событий в случае внедрения проекта. Поэтому результаты академических исследований процесса коллективной адаптации к экстремальным условиям не всегда применимы. Особенно это касается экспертизы переселенческих проектов. Из опыта изучения миграций в районы Крайнего Севера, на строительство БАМа известно, что переселялись в суровые условия люди без семей, редко — малые семьи. В результате прежние социальные связи у мигрантов оказывались разрушенными и требования к адаптации были самыми жесткими. Способностью выдерживать подобные испытания обладает далеко не каждый человек. В случае исследований в районах Крайнего Севера фактически анализируется не адаптация группы, а приспособление индивидов. Поэтому в качестве контрастной нормы при проведении этноэкологической экспертизы необходимо использовать данные по биологии стабильных локальных сообществ.

Еще один аспект, на который следует обратить внимание под углом зрения обсуждаемой проблемы: степень объективности данных медицинской статистики. Физическое здоровье популяции можно оценить, зафиксировав эпидемиологическую картину в группе в данный момент времени и сравнив ее с предыдущим периодом. Но сделать это не совсем просто, так как зачастую сведения о «предыдущем периоде» или вообще отсутствуют, или не вполне сравнимы с нынешним периодом. Кроме того, те данные, которыми оперирует медицинская статистика, недостаточно отражают реальное состояние здоровья населения. Казалось бы, существует несколько объективных показателей, характеризующих здоровье населения, как-то: число больных хроническими заболеваниями, состоящими на учете; структура заболеваемости (т.е. частота встречаемости заболеваний различной этиологии) по выявленным диагнозам за определенный промежуток времени; структура заболеваемости по обращаемости населения в медицинские учреждения; причины смертности и некоторые другие. Но проблема в том, что эти показатели помимо действительных факторов напрямую связаны также и с региональной обеспеченностью медицинскими работниками, уровнем их квалификации, доступностью лечебных заведений.

Указанные обстоятельства в разных регионах и этнокультурных средах различны. Выяснить, в какой степени данные медицинской статистики отражают реальное состояние здоровья населения, возможно лишь сопоставляя официальные данные с результатами эпидемиологического обследования населения, в том числе и посредством проведения опроса самооценки состояния здоровья.

Вышесказанное можно подытожить следующим образом.

1. При проведении этноэкологической экспертизы проектов необходимо проводить изучение возможного воздействия их внедрения на биологические показатели популяций (прежде всего на здоровье) населения, проживающего в затрагиваемых проектом районах.

2. Оценка состояния здоровья населения должна производиться по комплексу показателей, с учетом возрастнo-половой структуры, этнического состава, санитарно-гигиенических условий жилой среды, экологических условий местности.

3. Сведения о состоянии здоровья населения следует рассматривать в динамике. Причем необходимо иметь данные не только медицинской статистики, но и результаты эпидемиологического обследования населения, а также опроса населения для определения самооценки состояния здоровья.

Этапы проведения экспертизы

Для выяснения вопроса, как проект, представленный к экспертизе, будет влиять на изменение состояния здоровья и социобиологическую устойчивость, необходимо получить некоторое количество показателей, о которых мы поговорим позднее. Из общих замечаний, которые следует сделать, прежде всего упомяну о том, что значительная часть сведений, касающаяся отдельных этнических сообществ или категорий населения, как правило, отсутствует в материалах официальной статистики на уровне районных, городских, республиканских статуправлений. В случае если административное образование, в котором должен быть реализован проект, однопационально, то медико-демографические показатели, взятые для всего населения, вполне достаточны. Если же численность представителей этнических групп значительна, то необходимо получить статистические параметры, характеризующие каждую этническую категорию в отдельности. Сделать это можно, используя материалы текущего учета — похозяйственные книги, хранящиеся в сельских и поселковых администрациях. В городах такие сведения получить сложнее. Здесь возможно применение выборочного подхода, при котором в паспортных столах ЖЭКов, РЭУ или других подобных учреждениях собираются сведения отдельно по семьям каждой национальности, а затем производятся суммарные подсчеты (при этом, естественно, важно иметь представление о размерах генеральной совокупности населения и отдельных его категорий по этнической принадлежности). Показатели, характеризующие собственно состояние здоровья представителей отдельной национальности, могут быть получены только по амбулаторным картам или учетным картам стационарных лечебных учреждений.

На I этапе изучения, прежде всего, необходимо получить общую этнодемографическую характеристику населения, включая сведения о возрастнo-половой структуре населения, рождаемости и смертности (таблица 1; пп. 0; 1; 2.1а, 2.1.б, 2.2а, 2.2б). Практически это те же самые показатели, которые исследуются в обязательном порядке при проведении экспертизы

демографической ситуации, с уделением особого внимания динамическим характеристикам, в том числе таким, которые оценивают воспроизводство населения. Оценку выявленных показателей можно провести по специальным работам [см., напр.: 27].

Таблица 1. Распределение показателей по этапам экспертизы

Этап I. Общие показатели состояния здоровья группы в сравнении с окружающим населением

0. Возрастно-половая структура населения
 - 0а. Общие показатели по населенному пункту
 - 0б. Показатели для лиц данной национальности *
1. Рождаемость
 - 1а. Общая рождаемость (на 1000 чел. населения в нас. пункте)
 - 1б. Рождаемость у лиц данной национальности (на 1000 представитель данной национальности) *
 - 2а. Общая рождаемость на 1 женщину в данном населенном пункте
 - 2б. Рождаемость на 1 женщину данной национальности *
2. Смертность
 - 1а. Общая смертность (на 1000 чел. населения. в нас. пункте)
 - 1б. Смертность среди лиц данной национальности (на 1000 представителей данной национальности) *
 - 2а. Возрастно-половой аспект смертности в нас. пункте
 - 2б. Возрастно-половой аспект смертности среди лиц данной национальности *
 - 3а. Основные причины смертности населения в нас. пункте
— из них специально: самоубийства
 - 3б. Основные причины смертности лиц данной национальности *
— из них специально: самоубийства
3. Заболеваемость
 - A. По сведениям медицинской статистики
 - 1а. Общая заболеваемость населения по обращаемости в нас. пункте
 - 1б. Заболеваемость населения по обращаемости среди лиц данной национальности *
 - 2а. Общая заболеваемость среди детей нас. пункта (по обращаемости).
 - 2б. Заболеваемость среди детей данной национальности (по обращаемости) *.
 - 3а. Общее число лиц, состоящих на учете по психоневрологическим заболеваниям
 - 3б. Число лиц данной национальностей, состоящих на учете по психоневрологическим заболеваниям *
 - 4а. Общее число лиц, состоящих на учете в наркологическом диспансере
— из них: по алкоголизму
 - 4б. Число лиц данной национальности, состоящих на учете в наркологическом диспансере *
— из них: по алкоголизму

* Здесь и далее в этой таблице: в случае если обследуемый населенный пункт однонационален, данный показатель не рассчитывается.

- 5а. Общее число человеко-дней потерь рабочего времени в нас. пункте (по листам временной нетрудоспособности)
- 5б. Число человеко-дней потерь рабочего времени среди лиц данной национальности (по листам временной нетрудоспособности) *
- 6а. Число больных по нозологическим формам заболеваний в расчете на 1000 чел. населения
 - из них специально: травмы
- 6б. Число больных по нозологическим формам заболеваний в расчете на 1000 чел. данной национальности *
 - из них специально: травмы
- Б. По результатам эпидемиологического обследования
 - 1а. Общая заболеваемость населения по обращаемости в нас. пункте
 - 1б. Заболеваемость населения по обращаемости среди лиц данной национальности *
 - 2а. Общая заболеваемость среди детей нас. пункта (по обращаемости).
 - 2б. Заболеваемость среди детей данной национальности (по обращаемости) *.
 - 3а. Число больных по нозологическим формам заболеваний в расчете на 1000 чел. населения
 - из них специально: травмы
 - 3б. Число больных по нозологическим формам заболеваний в расчете на 1000 чел. данной национальности *
 - из них специально: травмы
- 4. Употребление алкоголя и курение
 - 1а. Средний объем потребления алкогольных напитков в расчете на душу населения в нас. пункте
 - 1б. Средний объем потребления алкогольных напитков в расчете на душу населения данной национальности *
 - 2а. Средняя частота употребления спиртных напитков в нас. пункте
 - 2б. Средняя частота употребления спиртных напитков среди лиц данной национальности *
 - 3а. Основные причины употребления спиртных напитков населением в нас. пункте
 - 3б. Основные причины употребления спиртных напитков лицами данной национальности *
 - 4а. Общее число курильщиков в населенном пункте
 - 4б. Общее число курильщиков среди лиц данной национальности *
 - 5а. Среднее количество сигарет, выкуриваемое за 1 чел.-день в нас. пункте.
 - 5б. Среднее количество сигарет, выкуриваемое за 1 чел.-день лицами данной национальности *

Этап II. Построение принципиальной модели заболеваемости населения

Внешние факторы заболеваемости

- 0. Экологические условия
 - 0а. Общий показатель загрязненности среды
 - 0б. Сравнение уровней содержания вредных веществ в воздухе, почве и в воде с ПДК
- 0в. Химико-биологическая характеристика используемых источников водоснабжения
 - 0в.1. в целом в населенном пункте

- Ов.2. в хозяйствах данной национальности *
1. Санитарно-гигиенические условия жилой среды
 - 1а. Характеристика жилищного фонда (распределение по типам домов)
 - 1а.1. в целом в населенном пункте
 - 1а.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 1б. Средний размер жилой площади, приходящийся на 1 человека
 - 1б.1. в целом в населенном пункте
 - 1б.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 1в. Общая характеристика водоснабжения (распределение хозяйств по типам водоснабжения)
 - 1в.1. в целом в населенном пункте
 - 1в.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 1г. Характеристика отопления (распределение хозяйств по типам системы отопления)
 - 1г.1. в целом в населенном пункте
 - 1г.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 1д. Характеристика системы канализации (распределение хозяйств по типам)
 - 1д.1. в целом в населенном пункте
 - 1д.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 1е. Характеристика энергоснабжения
 - 1е.1. в целом в населенном пункте
 - 1е.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 1ж. Наличие бань, душей, саун (распределение по типам)
 - 1ж.1. в целом в населенном пункте
 - 1ж.2. в хозяйствах данной национальности *
 2. Физические и психические нагрузки
 - 2а. Общая характеристика занятости населения
 - 2а.1. в целом в населенном пункте
 - 2а.2. среди лиц данной национальности *
 - 2б. Средняя продолжительность рабочего дня
 - 2б.1. в целом в населенном пункте
 - 2б.2. среди лиц данной национальности *
 - 2в. Степень соответствия занимаемых должностей уровню образования
 - 2в.1. в целом в населенном пункте
 - 2в.2. среди лиц данной национальности *
 - 2г. Средняя оценка степени психологической комфортности в трудовых коллективах
 - 2г.1. в целом в населенном пункте
 - 2г.2. среди лиц данной национальности *
 - 2д. Средняя оценка состояния комфортности межэтнических отношений
 - 2д.1. в целом в населенном пункте
 - 2д.2. среди лиц данной национальности *
 - 2е. Общая характеристика комфортности семейно-брачных отношений (брачность и разводимость)
 - 2е.1. в целом в населенном пункте
 - 2е.2. среди лиц данной национальности *
 3. Система питания
 - 3а. Средняя обеспеченность основными продуктами питания животного происхождения

- 3а.1. в целом в населенном пункте
 - 3а.2. среди лиц данной национальности *
 - 3б. Средняя обеспеченность основными продуктами питания растительного происхождения
 - 3б.1. в целом в населенном пункте
 - 3б.2. среди лиц данной национальности *
 - 3в. Наличие подсобных хозяйств
 - 3в.1. в целом в населенном пункте
 - 3в.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 3г. Степень сохранности традиционной системы питания
 - 3г.1. в целом в населенном пункте
 - 3г.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 4. Показатель распространенности вредных привычек
 - 4.1. в целом в населенном пункте
 - 4.2. в хозяйствах данной национальности *
 - 5. Наличие предприятий, загрязняющих окружающую среду
 - 6. Распространенность видов производственной деятельности, наносящих вред здоровью человека
 - 6.1. в целом среди жителей населенного пункта
 - 6.2. среди лиц данной национальности *
 - 7. Медико-лечебная инфраструктура
 - 7а. Обеспеченность нас. пункта медицинскими учреждениями
 - 7а.1. При их отсутствии в нас. пункте — расстояние до ближайшего н. п.
 - 7а.2. Общая характеристика имеющихся медицинских учреждений
 - 7б. Обеспеченность нас. пункта медицинским персоналом
 - 7б.1. Количество мед. персонала (по категориям)
 - 7б.2. Квалификация медицинских работников (по категориям)
- Внутренние факторы заболеваемости** (параметры уязвимости обследуемой группы)
- 1. Соотношение детских, зрелых и старческих возрастов в группе в целом и в сравнении с представителями данной национальности *
 - 2. Распространенность профессиональных заболеваний
 - 3. Степень приспособленности группы к данным условиям жизни
- Опосредованные факторы заболеваемости**
- 1. Социально-экономическая характеристика населения
 - 2. Демографическая ситуация
 - 2а. Естественный прирост всего населения
 - 2б. Естественный прирост среди представителей данной национальности *
 - 2в. Плотность населения в данном населенном пункте. Возможность дальнейшего увеличения численности.
 - 2г. Год основания населенного пункта
 - 2д. Наличие маятниковой миграции
 - 2е. Величина внешнего миграционного потока (в динамике)

Далее изучаем заболеваемость населения (табл. 1; пункт 3А и 3Б). Среди многих показателей, дополняющих друг друга, предпочтительнее выбрать именно «заболеваемость по обращаемости» (табл.; пп.3А.1а, б; 3А.2а, б; 3А.3а, б) Менее предпочтителен параметр «заболеваемость среди находя-

щихся в стационаре», который напрямую зависит от возможностей (наличие коек, специалистов разного профиля, финансирования и пр.) стационарного лечебного учреждения и от нозологической формы заболевания, его тяжести. В определенной ситуации можно ограничиться показателем «заболеваемость по листкам временной нетрудоспособности». Однако этот показатель не отражает многие заболевания, поскольку листки временной нетрудоспособности (в просторечье — бюллетени) по многим заболеваниям попросту не заполняются. При желании получить полную картину заболеваемости необходимо проанализировать все параметры. Но сбор таких данных в этническом аспекте в подавляющем большинстве случаев занятие крайне трудоемкое и требует значительного времени. Первый, среди упомянутых, показатель вполне достаточен для получения общей картины заболеваемости населения. Полученные сведения заносим в анкету № 6 (анкеты см. в конце раздела).

Таблица 2. Источники данных и техника расчетов показателей

Показатели, данные	Методы расчета	Источник данных	№ авт. формы
I.0.0a. Возрастно-половая структура населения данного нас. пункта	1. Численность населения данного возраста * 100% / Общая численность населения в нас. пункте 2. Численность мужчин данного возраста * 100% / Общая численность мужчин в нас. пункте 3. Численность женщин данного возраста * 100% / Общая численность женщин в нас. пункте	Районное статистическое управление	Анкета № 1
I.1.1a. Общая рождаемость в нас. пункте	Среднее число родившихся за год * 1000 / Численность населения в нас. пункте	Районное статистическое управление.	Анкета № 1
I.1.2a. Общая рождаемость на 1 женщину в нас. пункте	Среднее число родившихся за год * 1000 / Численность женщин в нас. пункте	Районное статистическое управление.	Анкета № 1
I.2.1a. Общая смертность в нас. пункте	Среднее число умерших за год * 1000 / Численность населения в нас. пункте	Районное статистическое управление	Анкета № 1
I.2.2a. Возрастно-половой аспект смертности в нас. пункте	1. Общее число умерших в данном возрасте в данном году * 100 % / Численность населения в нас. пункте в данном году 2. Число умерших мужчин в данном возрасте * 100 % / Общее число умерших в данном году 3. Число умерших женщин в данном возрасте * 100 % / Общее число умерших в данном году	Районное статистическое управление	Анкета № 1

* Здесь и далее в этой таблице: при отсутствии сведений в статистическом управлении число определяется путем усреднения данных, полученных по Анкете № 6 опроса хозяйств.

I.2.3a. Основные причины смерти населения в нас. пункте	1. Число умерших по данной причине * 100 % / Общее число умерших в данном году 2. Число мужчин, умерших по данной причине * 100 % / Общее число мужчин, умерших в данном году 3. Число женщин, умерших по данной причине * 100 % / Общее число женщин, умерших в данном году	Районное статистическое управление, Райотдел ЗАГС	Анкета № 4
I.4.1a. Средний объем потребления алкогольных напитков в расчете на душу населения в нас. пункте	1. Общий объем (в литрах) реализованных за год через торговую сеть алкогольных напитков (крепостью выше 250) / Численность населения в нас. пункте 2. Общий объем (в литрах) реализованных за год через торговую сеть алкогольных напитков (крепостью выше 250)/ Численность населения в нас. пункте старше 6 лет 3. Общий объем (в литрах) реализованных за год через торговую сеть алкогольных напитков (крепостью выше 250)/ Численность населения в нас. пункте старше 17 лет	Районное статистическое управление	Анкета № 8 общая
II.1.1a1. Характеристика жилищного фонда нас. пункта	Число различных типов домов в % от общего числа домов в нас. пункте *	Районное статистическое управление	Анкета № 5
II.1.16.1. Средний размер жилой площади, приходящейся на 1 человека в целом в нас. пункте	При отсутствии таких сведений в статистическом управлении, определяется путем усреднения данных, полученных по анкете № 6 опроса хозяйств.	Районное статистическое управление	Анкета № 5
II.1в.1. Общая характеристика водоснабжения в целом в нас. пункте	Число хозяйств (или домов) с тем или иным типом водоснабжения в % от общего числа хозяйств (домов) в нас. пункте *	Районное статистическое управление	Анкета № 5
II.1г.1. Характеристика отопления в целом в нас. пункте	Число хозяйств/домов с разными типами системы отопления в % от общего числа хозяйств в нас. пункте *	Районное статистическое управление	Анкета № 5
II.1д.1. Характеристика системы канализации в нас. пункте	Число хозяйств (домов) с той или иной системой канализации в % от общего числа хозяйств (домов) в нас. пункте *	Районное статистическое управление	Анкета № 5
II.1е.1. Характеристика системы энергоснабжения нас. пункта		Районное статистическое управление	Анкета № 5
I.0.0б. Возрастно-половая структура лиц данной национальности	1. Численность лиц данной национальности данного возраста * 100% / Общая численность лиц данной национальности в нас. п.	Рассчитываются по данным похозяйственных книг	Анкета № 1

<p>I.0.06. Возрастно-половая структура лиц данной национальности</p> <p>/продолжение/</p>	<p>2. Численность мужчин данной национальности данного возраста * 100% / Общая численность мужчин данной национальности в данном нас. пункте</p> <p>3. Численность женщин данной национальности данного возраста * 100% / Общая численность женщин данной национальности в нас. пункте</p>	<p>Рассчитываются по данным похозяйственных книг</p>	<p>Анкета № 1</p>
<p>II.1.1a.2. Характеристика жилищного фонда в хозяйствах данной национальности</p>	<p>Число различных типов домов у лиц данной национальности в % от общего числа домов, принадлежащим лицам данной национальности</p>	<p>По сведениям похозяйственных книг (тотальное обследование) или же путем усреднения сведений, собранных по анкете № 6 опроса хозяйств (выборочное обследование)</p>	<p>Анкета № 5</p>
<p>II.1.16.2. Средний размер жилой площади, приходящейся на 1 человека в хозяйствах данной национальности</p>	<p>1 вариант: Общая жилая площадь, занимаемая лицами данной национальности / Число человек, проживающих на этой площади</p> <p>2 вариант: Сумма средних размеров жилой площади, приходящейся на 1 чел данной национальности в каждом хозяйстве [определяемая как общая площадь хозяйства / число членов хозяйства] / число обследованных хозяйств</p>	<p>По данным похозяйственных книг (тотальное обследование) или определяется путем усреднения данных, полученных по анкете № 6 опроса хозяйств (выборочное обследование)</p>	<p>Анкета № 5</p>
<p>II.1в.2. Общая характеристика водоснабжения в хозяйствах данной национальности</p>	<p>Число хозяйств (или домов) лиц данной национальности с тем или иным типом водоснабжения в % от общего числа хозяйств (домов) лиц данной национальности</p>	<p>По данным похозяйственных книг (тотальное обследование) или определяется путем усреднения данных, полученных по анкете № 6 опроса хозяйств (выборочное обследование)</p>	<p>Анкета № 5</p>
<p>II.1г.2. Характеристика отопления в хозяйствах данной национальности</p>	<p>Число хозяйств (или домов) с тем или иным типом системы отопления у лиц данной национальности в % от общего числа хозяйств лиц данной национальности</p>	<p>По данным похозяйственных книг (тотальное обследование) или определяется путем усреднения данных, полученных по анкете № 6 опроса хозяйств (выборочное обследование)</p>	<p>Анкета № 5</p>
<p>II.1.д.2. Характеристика системы канализации в хозяйствах данной национальности</p>	<p>Число хозяйств (домов) с той или иной системой канализации у лиц данной национальности в % от общего числа хозяйств (домов) лиц данной национальности</p>	<p>По данным похозяйственных книг (тотальное обследование) или определяется путем усреднения данных, полученных по анкете № 6 опроса хозяйств (выборочное обследование)</p>	<p>Анкета № 5</p>

II.1.1.ж.1. Наличие бань, душей, саун в целом в нас. пункте (распределение по типам)	Общее число каждого типа в % от числа всех хозяйств	По данным похозяйственных книг	Анкета № 5
II.1.1.ж.2. Наличие бань, душей, саун у лиц данной национальности (распределение по типам)	Число каждого типа в хозяйствах (домах) лиц данной национальности в % от числа	По данным похозяйственных книг	Анкета № 5
II.1.е.2. Характеристика системы энергоснабжения домовладений в разбивке по национальностям	Число хозяйств (домов) данной национальности обеспеченных электроэнергией в разной степени в % от общего числа хозяйств (домов) данной национальности	Определяется путем усреднения данных, полученных по анкете № 6 опроса хозяйств	Анкета № 5
I.1.1.б. Рождаемость у лиц данной национальности (на 1000 представителей данной национальности)	Число родившихся у лиц данной национальности за год * 1000 / Численность лиц данной национальности в нас. пункте	По данным похозяйственных книг рассчитывается численность женщин данной национальности в нас. пункте. В материалах райотдела ЗАГС среди записей, фиксирующих акты рождения за данный год, учитываются только сведения, касающиеся лиц данной национальности	Анкета № 1
I.2.1.б. Смертность среди лиц данной национальности (на 1000 представителей данной национальности)	Среднее число умерших среди данной национальности за год * 1000 / Численность лиц данной национальности в нас. пункте	По данным похозяйственных книг рассчитывается численность данной национальности в нас. пункте. В материалах райотдела ЗАГС среди записей, фиксирующих акты смерти за данный год, учитываются только сведения, касающиеся лиц данной национальности	Анкета № 1
I.2.1.б. Смертность среди лиц данной национальности (на 1000 представителей данной национальности)	Среднее число умерших среди данной национальности за год * 1000 / Численность лиц данной национальности в нас. пункте	По данным похозяйственных книг рассчитывается численность данной национальности в нас. пункте. В материалах райотдела ЗАГС среди записей, фиксирующих акты смерти за данный год, учитываются только сведения, касающиеся лиц данной национальности	Анкета № 1

<p>I.2.2.б. Возрастно-половой аспект смерти лиц данной национальности в нас. пункте</p>	<p>1. Общее число умерших среди лиц данной национальности в данном возрасте в данном году * 100 % / Численность данной национальности в нас. пункте 2. Число умерших мужчин данной национальности в данном возрасте * 100 % / Общее число умерших среди лиц данной национальности в данном году 3. Число умерших женщин данной национальности в данном возрасте * 100 % / Общее число умерших среди лиц данной национальности в данном году</p>	<p>По данным похозяйственных книг численность мужчин и женщин данного возраста данной национальности. В материалах райотдела ЗАГС среди записей, фиксирующих акты смерти за данный год, учитываются только сведения, касающиеся лиц данной национальности</p>	
<p>I.2.3.б. Основные причины смерти среди лиц данной национальности</p>	<p>1. Число умерших среди лиц данной национальности по данной причине * 100 % / Общее число умерших среди лиц данной национальности в данном году 2. Число мужчин данной национальностей, умерших по данной причине * 100 % / Общее число мужчин данной национальности, умерших в данном году 3. Число женщин данной национальности, умерших по данной причине * 100 % / Общее число женщин данной национальности, умерших в данном году</p>	<p>По данным похозяйственных книг численность мужчин и женщин данной национальности в нас. пункте. В материалах райотдела ЗАГС среди записей, фиксирующих акты смерти за данный год, учитываются только сведения, касающиеся лиц данной национальности</p>	<p>Анкета № 4</p>
<p>Подпункты 16, 26, 36, 46, 56, 66</p>		<p>При многонациональном населении в нас. пункте сведения можно получить по выборке амбулаторных карт медпункта, райбольницы, диспансеров. Рассчитываются для каждой национальности отдельно</p>	<p>Анкеты № 1-3</p>
<p>I.4.1.б. Средний объем потребления алкогольных напитков в расчете на душу населения в нас. пункте</p>	<p>1. Общий объем (в литрах) реализованных за год через торговую сеть алкогольных напитков (крепостью выше 250)/ Численность населения в нас. пункте 2. Общий объем (в литрах) реализованных за год через торговую сеть алкогольных напитков (крепостью выше 250)/ Численность населения в нас. пункте старше 6 лет 3. Общий объем (в литрах) реализованных за год через торговую сеть алкогольных напитков (крепостью выше 250)/ Численность населения в нас. пункте старше 17 лет</p>		

Для оценки степени благополучия ситуации необходимо сопоставить полученные результаты с официальным уровнем заболеваемости, а также с усредненным уровнем для всей страны. Официальные показатели регулярно составляются органами здравоохранения, часть из них публикуется в специальных справочниках.

Более углубленная характеристика состояния здоровья населения получается при рассмотрении числа больных по нозологическим формам заболеваний — структуры заболеваемости (табл. 1; пп. 3А.а, б). При изучении данных о структуре заболеваемости в динамике, следует обратить внимание на изменения соотношения сердечно-сосудистых, онкологических и инфекционных заболеваний. Если у исследователя имеется выбор при изучении динамики заболеваемости по годам, то желательно получать сведения соответственно годам всесоюзных переписей населения (1926–1989 гг.). Полученные данные заносятся в анкету № 6.

Существенно дополняют картину заболеваемости сведения о причинах смерти различных возрастных когорт населения с учетом категорий разных национальностей (табл. 1; пп. 2.3а, б), а также сопоставление общего числа лиц, состоящих на учете по психоневрологическим заболеваниям и алкоголизму (табл. 1; пп. 3А.4а; 3А.5а) с таковыми по отдельным национальностям (табл. 1; пп. 3А.4.б; 3А.5.б). Данные помещаются в анкеты № 4 и 5.

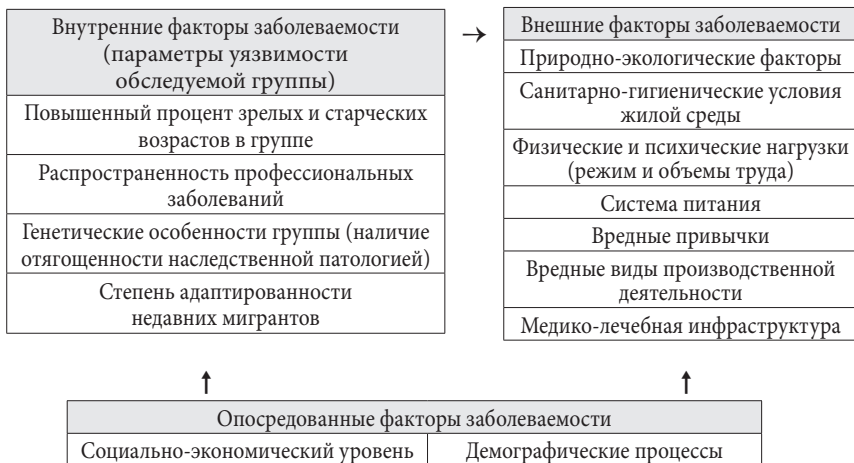
Существенно прояснить картину заболеваемости населения возможно, благодаря проведению выборочного эпидемиологического обследования в изучаемом населенном пункте (районе и пр.) (табл. 1; п. 3Б). Выборочное обследование должно быть статистически достоверным, т.е. количество обследованных должно составлять не менее 2% общей численности населения (а также представителей конкретной национальности). В небольших населенных пунктах выборочная совокупность не должна быть менее 50–100 человек. По результатам составляется бланк, идентичный анкете № 6, в котором указывается, что сведения получены в результате эпидемиологического обследования. Обследование желательно проводить с участием разных специалистов, но наличие в группе врачей (невропатолога и терапевта) следует признать необходимым. В особых случаях врачебное обследование следует расширить за счет привлечения физиологических методов (анализ крови, кардиограмма, флюорография и пр.). Безусловно, можно воспользоваться соответствующими архивами (книги записи, амбулаторные карточки и пр.), имеющимися в распоряжении медицинских учреждений на местах.

Полученные данные следует сопоставить со сведениями медицинской статистики. При этом нужно учитывать, что первые отражают текущую ситуацию, официальная статистика — общие закономерности за отчетный период.

Особо отмечается (анкеты № 7 и № 8) число лиц, состоящих на психоневрологическом и наркологическом учете (таблица 1; пп. 3.4а, б; 3.5а, б). В тесной связи с заболеваемостью стоит распространенность среди населе-

ния так называемых вредных привычек — курения и алкоголизма (табл. 1; п. 4). Увеличение этих показателей во времени или в какой-либо возрастной подгруппе говорит о повышенном стрессорном воздействии. Данные заносим в анкеты № 9 и № 10.

На II этапе происходит построение принципиальной модели факторов заболеваемости. Может быть построена следующая принципиальная модель факторов заболевания¹:



Факторы, воздействующие на состояние здоровья населения исследуемой группы, могут быть разделены на факторы внешние и внутренние. О внутренней предрасположенности населения к заболеваниям и наоборот, о степени устойчивости к стрессорным агентам можно судить прежде всего по соотношению детских (Д), старческих (С) и зрелых (З) возрастов в популяции (возрастная пирамида: $Д > С > З$), а также по нарушению нормального соотношения мужчин и женщин.

Генетические особенности группы могут быть оценены по материалам анкеты № 6 (число больных по нозологическим формам заболеваний), полученным как по данным официальной статистики (пп. А.3.1.; А.3.3.), так и по результатам эпидемиологического обследования (пп. Б.1.; Б.3.), при сравнении с данными по району, области, стране.

Среди внешних факторов, влияющих на состояние здоровья группы, необходимо учесть в первую очередь общую характеристику санитарно-гигиенических условий жилой среды. В анкете № 11 приведен список необходимых сведений. Большинство из них может быть получено в администрации соответствующего уровня. Эта анкета заполняется одновременно с «Анкетой № 12 опроса хозяйств» по тем вопросам, сведений о которых

¹ Автор считает своим долгом поблагодарить В.В. Степанова за оказанную помощь в подготовке этого раздела главы.

у администрации не имеется. Особенно это касается пунктов № 9–22. На их основании можно сделать общий вывод о санитарно-гигиенической культуре населения. Здесь, безусловно, необходим также учет этнографических данных о местной традиционной культуре.

Указанные в схеме и в таблице № 1 среди внешних факторов экологические условия местности (п. 0), оценка степени психологической комфортности в трудовых коллективах (п. 3.2г), межэтнических (п.3.2д) и семейно-брачных (п. 3.2е) отношений, система питания (п. 3.3) населения определяются другими специалистами.

Наличие предприятий, загрязняющих окружающую среду, и видов производственной деятельности, наносящей вред здоровью человека, определяется в соответствии с нормативными актами и инструкциями для медицинских работников, подготавливаемыми Министерством здравоохранения Российской Федерации и экологической службой страны. В большинстве случаев в регионах все эти документы имеются.

Медико-лечебная инфраструктура населенного пункта описывается с помощью небольшой анкеты № 13, которую желательно дополнить небольшой выборкой по опросной анкете № 14 «Краткая анкета субъективной оценки состояния здоровья». На основе опроса составляется итоговая таблица с той же структурой.

Из опосредованных факторов заболеваемости: уровень социально-экономического развития данного региона оценивается в соответствии со стандартными указаниями, имеющимися в общей части данного раздела; демографические процессы — так, как это описано в разделах 3.1 и 3.2 книги.

На III этапе проведения экспертизы оцениваются возможные изменения картины заболеваемости группы при условии, если бы анализируемый проект вообще не внедрялся. На основании динамики изменения демографических показателей и показателей заболеваемости за определенный в начале исследования период (напр., или последние 5–10 лет, или со времени последней переписи населения, или за несколько десятилетий) делается прогноз развития ситуации.

Затем оцениваются те параметры модели (см. выше), которые будут изменены в результате внедрения экспертируемого проекта, и на этой основе также составляется прогноз. Особое внимание следует обратить на возможные факты усиления внешней миграции в связи с внедрением проекта, так как адаптация мигрантов зачастую дает значительное изменение структуры заболеваемости за счет привнесения новых нозологических форм, увеличения числа сердечно-сосудистых заболеваний, болезней печени, желудочно-кишечного тракта, нервной системы.

И, наконец, на IV этапе работы дается оценка социальных и этнокультурных последствий внедрения проекта (судьбы группы). Из возможных негативных вариантов развития событий в случае внедрения проекта следует назвать прежде всего следующие: повышение общего уровня заболеваемости населения в целом или какой-то группы в районе обследования,

рост числа лиц, состоящих на наркологическом и психоневрологическом диспансерном учете, увеличение количества потребляемого алкоголя, распространенности курения, повышение заболеваемости детей, распространение новых, не свойственных ранее данному региону, заболеваний, увеличение числа суцидиров и травм в структуре факторов уровня смертности. Снижение рождаемости не всегда является показателем негативного воздействия внедрения проекта. В то же время, если причиной снижения рождаемости является распространенность заболеваний, связанных именно с внедрением проекта, то однозначно негативный вывод экспертизы закономерен. Прогнозируемая смертность в связи с предполагаемыми в рамках проекта действиями — еще более объективный показатель. Например, проект, связанный с переселением значительных групп людей, в ряду последствий нередко имеет повышение количества смертей лиц в пожилом и старческом возрасте, что наносит не только физический и моральный урон местному населению, но и в значительной мере нарушает межпоколенную преемственность традиций. Нанесение существенного урона традиционному укладу, образу жизни, этнокультурному облику населения должно расцениваться как явно негативное воздействие.

Если говорить о потенциальном воздействии различных проектов (промышленных, транспортных и собственно строительных, в сфере сельского хозяйства, экологических, переселенческих, социальных, социально-культурных, образовательных, в области здравоохранения, конверсионных, потребительских) на состояние здоровья и общности населения, то следует обратить внимание на следующее. При проведении экспертизы проектов необходимо включение мероприятий всех четырех этапов, о которых сказано выше. Не каждый проект может влиять на состояние здоровья населения, но косвенное воздействие оказывает большинство из них. Практически любой значимый проект так или иначе отражается на картине заболеваемости. Основная задача экспертизы — препятствовать изменениям катастрофического характера. Грань же между «катастрофой» и «изменениями» не всегда четко просматривается. Поэтому чем более комплексным является исследование, чем больше факторов принято во внимание при оценке возможных последствий проекта, тем более объективное решение будет принято.

Анкета №1. Демографические показатели

Примечание: Заполнена на основании: а) данных статистической отчетности
 в) данных похозяйственных книг
 г) другое (уточнить)

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____
 Район, область, край, республика _____

	1959	...	1989	...	отчетный год
Численность населения					
общая					
по национальностям					

Рождаемость					
общая (на 1000 чел. в нас. пункте)					
у лиц разных национальностей (на 1000 чел. лиц данной национальности)					
на 1 женщину в данном нас. пункте					
на 1 женщину данной национальности					
Смертность					
общая (на 1000 чел. населения)					
на 1000 чел. данной национальности					

Анкета № 2. Смертность населения по полам

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Район, область, край, республика _____

	1959	...	1989	...	отчетный год
Суммарная численность населения в нас. пункте					
Суммарная численность женщин в нас. пункте					
процент женщин					
Суммарная численность мужчин в нас. пункте					
процент мужчин					
Общее число умерших женщин					
умерло женщин на 1000 чел. населения					
умерло женщин на 1000 женщин в нас. пункте					
Общее число умерших мужчин					
умерло мужчин на 1000 чел. населения					
умерло мужчин на 1000 мужчин в нас. пункте					

Анкета № 3. Смертность. Возрастной аспект

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Район, область, край, республика _____

	до 1 года	1-11(12)* лет	(12)*13-20 лет	21-59 года	60-89 лет	90 лет и старше	Суммарно
Численность населения данной когорты							
Общее число умерших в данном возрасте							
умерло на 1000 чел. населения							
Число мужчин данной когорты							
процент мужчин							
Число умерших мужчин данной когорты							

умерло на 1000 мужчин данной когорты							
Число женщин данной когорты							
процент женщин							
Число умерших женщин данной когорты							
умерло женщин на 1000 женщин данной когорты							

* В скобках указана возрастная разбивка для женщин; без скобок — для мужчин

Анкета № 4. Причины смерти*

Населенный пункт _____ Дата наблюдения _____

Район, область, край, республика _____

	1959	...	1989	...	отчетный год
Общая численность населения в нас. пункте					
Общее число умерших					
Сердечно-сосудистые заболевания, в т. ч.					
инфаркт					
Раковые заболевания					
Болезни обмена веществ, в т. ч.					
диабет					
Болезни нервной системы, в т. ч.					
инсульт					
психические расстройства					
Болезни системы дыхания					
Инфекционные болезни, в т. ч.					
туберкулез,					
особо опасные инфекции * *					
Болезни костно-мышечной системы					
Болезни кожи					
Болезни печени					
почек					
желудка					
половых органов					
Несчастные случаи, в т. ч.					
связанные с употреблением алкоголя***					
отравления****					
самоубийства****					
Другие					

* Аналогичные анкеты составляются для мужчин и женщин.

** Указать, от какой именно особо опасной инфекции (чумы, оспы, холеры, тифа).

*** Включая убийства и отравления.

**** Включая случаи, связанные с употреблением алкоголя.

**** Разбивка по нозологическим формам заболеваний такая же, как в анкете № 1.

Анкета № 5. Причины смерти. Возрастной аспект

Дата обследования _____ Адм. район _____

Населенный пункт _____ Численность населения в нас. пункте _____

Область, край, республика _____

Этническая принадлежность обследуемой категории населения	Количество умерших в нас. пункте (без разделения по этнической принадлежности и причинам смерти), абсолютное число							
	до 1 года	1-7 лет	8-13 лет	14-20 года	21-39 лет	40-59 лет	60-79 лет	80 лет и старше
Общая численность данной когорты								
Общее число умерших								
Сердечно-сосудистые заболевания, в т. ч.								
инфаркт								
Раковые заболевания								
Болезни обмена веществ, в т. ч.								
диабет								
Болезни нервной системы системы, в т. ч.								
инсульт								
психические расстройства								
Болезни системы дыхания								
Инфекционные болезни, в т. ч.								
туберкулез,								
особо опасные инфекции *								
Болезни костно-мышечной системы								
Болезни кожи								
Болезни печени,								
почек								
желудка								
половых органов								
Несчастные случаи, в т. ч.								
связанные с употреблением алкоголя**								
отравления***								
самоубийства***								
Другие								

* Указать, от какой именно особо опасной инфекции (чумы, оспы, холеры, тифа).

** Включая убийства и отравления.

*** Включая случаи, связанные с употреблением алкоголя.

Анкета № 5а. Причины смерти. Возрастной аспект. Мужчины*

Дата обследования _____ Населенный пункт _____

Район _____ Область, край, республика _____

Численность населения в нас. пункте _____ Численность мужчин в нас. пункте _____

Этническая принадлежность обследуемых категорий населения	Умерло мужчин в нас. пункте (без разделения по этнической принадлежности и причинам смерти), абс.число							
	до 1 года	1-7 лет	8-12 лет	13-20 года	21-39 лет	40-59 лет	60-79 лет	80 лет и старше
Численность мужчин данной когорты								
Число умерших мужчин								

Анкета № 5б. Причины смерти. Возрастной аспект. Женщины*

Дата обследования _____ Населенный пункт _____

Район _____ Область, край, республика _____

Численность населения в нас. пункте _____ Численность женщин в нас. пункте _____

Этническая принадлежность обследуемых категорий населения	Умерло женщин в нас. пункте (без разделения по этнической принадлежности и причинам смерти), абс.число							
	до 1 года	1-7 лет	8-11 лет	13-20 года	21-39 лет	40-59 лет	60-79 лет	80 лет и старше
Численность женщин данной когорты								
Число умерших женщин								

* Разбивка по нозологическим формам заболеваний такая же, как в анкете № 5.

Анкета № 6. Заболеваемость по обращаемости

Примечание. Заполнена на основании: а) листов уточненных диагнозов в амбулаторных карточках в медицинском учреждении населенного пункта (указать каком: _____); б) данных статистической отчетности; в) другое (уточнить).

Населенный пункт _____ Район, область, край, республика _____

Этническая принадлежность обследуемых категорий населения _____

Численность обследуемых категорий населения _____

	1959	...	1989	...	отчетный год
Общее число обратившихся за медицинской помощью					
Сердечно-сосудистые заболевания, в т. ч.					
инфаркт					
Раковые заболевания					
Болезни обмена веществ, в т. ч.					
диабет					
Болезни нервной системы, в т. ч.					
инсульт					
психические расстройства					

Болезни системы дыхания						
Инфекционные болезни, в т. ч.						
туберкулез						
особо опасные инфекции *						
Болезни костно-мышечной системы						
Генетические аномалии						
Болезни кожи						
Болезни печени						
почек						
желудка						
половых органов						
Несчастные случаи (всего), в т. ч.						
связанные с употреблением алкоголя**						
убийства***						
отравления***						
Другие						

* Указать, какие именно особо опасные инфекции (чума, оспа, холера, тиф).

** Включая убийства и отравления.

*** Включая случаи, связанные с употреблением алкоголя.

Анкета № 6а. Заболеваемость по обращаемости. Мужчины*

	до 1 года	1–12 лет	13–20 лет	21–59 года	60–89 лет	90 лет и старше	Суммарно

Анкета № 6б. Заболеваемость по обращаемости. Женщины*

	до 1 года	1–12 лет	13–20 лет	21–59 года	60–89 лет	90 лет и старше	Суммарно

* Разбивка по нозологическим формам заболеваний такая же, как в анкете № 6.

Анкета № 8. Дополнения к сведениям о заболеваемости населения. Возрастной аспект

	1–7 лет	8–13 лет	14–24 года	25–39 лет	40–59 лет	60–79 лет	80 лет и старше
Число лиц, состоящих на учете:							
по употреблению наркотиков,							
по употреблению алкоголя							
по психоневрологическим заболеваниям							
Число лиц, покончивших жизнь самоубийством							
Всего число лиц, пытавшихся покончить жизнь самоубийством							

**Анкета 8а. Дополнения к сведениям о заболеваемости населения.
Возрастной аспект. Мужчины**

	1-12 лет	13-20 лет	21-59 года	60-89 лет	90 лет и старше	Суммарно
Число мужчин, состоящих на учете:						
по употреблению наркотиков,						
по употреблению алкоголя						
по психоневрологическим заболе- ваниям						
Число мужчин, покончивших жизнь самоубийством						
Всего число мужчин, пытавшихся покончить жизнь самоубийством						

**Анкета 8б. Дополнения к Сведениям о заболеваемости населения.
Возрастной аспект. Женщины**

Возраст	1-11 лет	12-20 лет	21-54 года	55-89 лет	90 лет +	Суммарно
Число женщин, состоящих на учете:						
по употреблению наркотиков,						
по употреблению алкоголя						
по психоневрологическим заболева- ниям						
Число женщин, покончивших жизнь самоубийством						
Всего число женщин, пытавшихся покон- чить жизнь самоубийством						

Анкета № 9. Употребление алкоголя

Населенный пункт _____ Район _____
 Область, край, республика _____ Всего обследовано _____ человек*
 Пол Муж Жен (обвести)** Возраст _____ (полных лет)***
 Национальность _____

Справочно:* За прошлый год в нас. пункте продано _____ литров спиртных напитков
 (водка, вино, ликер, пиво):

в расчете на 1 чел. (исходя из общей численности населения) _____ л/чел.

в расчете на 1 чел. старше 6 лет (исходя из числа населения старше 6 лет) _____ л/чел.

в расчете на 1 взрослого чел. (исходя из числа населения старше 17 лет) _____ л/чел.

1. Как часто вы употребляете спиртные напитки (водка, вино, ликер,
 пиво) в течение вашей жизни? ****

а) ни разу не употреблял

б) 3-4 раза за год

в) реже, чем 1 раз в месяц

г) приблизительно 1 раз в месяц

д) более чем 3-4 раза в месяц

е) не могу сосчитать

В среднем* —

2. Сколько раз за последний год вы употребляли спиртные напитки (водка, вино, ликер, пиво)?

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| а) ни разу не употреблял | б) 3–4 раза за год |
| в) реже, чем 1 раз в месяц | г) приблизительно 1 раз в месяц |
| д) более чем 3–4 раза в месяц | е) не могу сосчитать |

В среднем* —

3. Что заставляло вас не употреблять спиртные напитки в последний год?

- а) не было необходимости
- б) не получаю удовольствия от выпивки
- в) плохо себя чувствую, даже выпив совсем немного
- г) мои религиозные чувства не позволяют мне этого
- д) решил бросить пить
- е) цена напитков очень высока, не хватает денег
- ж) живу в семье, где есть алкоголик (или человек, у кого есть проблемы с выпивками)
- з) вообще не регулярно употребляю спиртные напитки
- и) что-либо другое (укажите)

4. Когда вы принимали спиртные напитки в последние 2 недели? (посмотреть по календарю по дням)

- | | | |
|-------------|-------------|-------------------------|
| а) ни разу | | |
| б) 1 раз | л) 5–6 раз | ф) 10 раз |
| в) 1–2 раза | м) 6 раз | х) 10–11 раз |
| г) 2 раза | н) 6–7 раз | ц) 11 раз |
| д) 2–3 раза | о) 7 раз | ч) 11–12 раз |
| е) 3 раза | п) 7–8 раз | ш) 12 раз |
| ж) 3–4 раза | р) 8 раз | щ) 12–13 раз |
| з) 4 раза | с) 8–9 раз | ъ) 13 раз |
| и) 4–5 раз | т) 9 раз | ы) 13–14 раз |
| к) 5 раз | у) 9–10 раз | ь) 14 раз (каждый день) |

я не могу сказать точно, не помню

В среднем* —

5. Сколько раз в день (в среднем) вы принимали спиртное за последние 2 недели?

- | | |
|-------------|------------------------------------|
| а) 1 раз | з) 4–5 раз |
| б) 1–2 раза | и) 5 раз |
| в) 2 раза | к) 5–6 раз |
| г) 2–3 раза | л) 6 раз |
| д) 3 раза | м) 7–11 раз |
| е) 3–4 раза | н) 12 или больше раз |
| ж) 4 раза | о) не могу сказать точно, не помню |

В среднем* —

6. То количество спиртных напитков, которые вы выпивали в последние две недели было такое же, как и в течение последних 12 месяцев?

- а) да, такое же
- б) нет, было меньше, чем в другие периоды года
- в) нет, было больше, чем в другие периоды года

7. Когда вы употребляли спиртные напитки в последний раз? (Запишите число, месяц и год)
8. Сколько спиртного вы выпили в последний раз?
 - а) один глоток
 - б) около 50 мл
 - в) около 100 мл
 - г) около 500 мл
 - д) более 500 мл
 - е) много, сколько не могу вспомнить
 - ж) не запомнил
9. В среднем* —
10. Что обычно является причиной для употребления спиртного?
 - а) хорошее настроение
 - б) плохое настроение
 - в) неприятности на работе
 - г) неприятности дома
 - д) праздник
 - е) не хочется отказывать друзьям
 - ж) для аппетита
 - з) нравится само состояние после выпивки, причина не важна
 - и) другое (укажите)

* Заполняется на основании аналогичных анкет индивидуального опроса.

** В случае заполнения не индивидуальной анкеты, а общей для представителей данного населенного пункта (данной национальности) указывается число опрошенных мужчин и женщин.

*** В случае заполнения не индивидуальной анкеты, а общей для представителей данного населенного пункта (данной национальности) указывается средний возраст обследованного населения.

**** В случае заполнения не индивидуальной анкеты, а общей для представителей данного населенного пункта (данной национальности), в этом пункте и всех последующих указывается число опрошенных, отметивших данный пункт.

Анкета № 10. Курение

Населенный пункт

Район

Область, край, республика

Всего обследовано человек*

Пол** Муж Жен (обвести)

Возраст*** (полных лет)

Национальность

Справочно:*

За прошлый год в нас. пункте продано штук сигарет (всех видов, включая папиросы);

в расчете на 1 чел. (исходя из общей численности населения) шт/чел.

в расчете на 1 чел. старше 6 лет (исходя из числа населения старше 6 лет) шт/чел.

в расчете на 1 взрослого чел. (исходя из числа населения старше 17 лет) шт/чел.

1. Выкурили ли вы за свою жизнь 100 сигарет?****
 - а) нет
 - б) да, около того
 - в) намного больше
2. Курите ли вы сейчас?
 - а) нет
 - б) да
3. Курили ли вы раньше?
 - а) нет

- б) да, курил регулярно, бросил дней назад
 месяцев назад
 лет назад
- в) да, но регулярно никогда не курил,
 последний раз курил дней назад
 месяцев назад
 лет назад
4. Когда вы курили регулярно, то сколько сигарет выкуривали в день?
 а) менее 1 в день
 б) сигарет в день
 в неделю
 в месяц
 в год
 в) не могу точно сказать
 В среднем* —
5. Знаете ли вы, что курение приносит вред здоровью?
 а) нет, никогда не слышал
 б) да, знаю, что оно вредит легким
 в) да, знаю, что оно приводит к раку гортани и горла
 г) да, знаю, что оно приводит к хроническим бронхитам
 д) да, знаю, что оно приводит к раку языка
 е) да, знаю, что оно приводит ко многим болезням
 ж) да, знаю, что беременным женщинам вредно курить
 з) да, что-то слышал, но мне все равно
6. Пробовали ли вы когда-нибудь бросить курить?
 а) нет, никогда
 б) да, на днях
 в) да, неделю назад
 г) да, месяц назад
 д) да, год назад
 е) да, но не могу сказать точно, когда
 ж) да, несколько раз
7. Если вы пробовали бросить курить несколько раз, то как долго вы могли не курить?
 а) несколько часов
 б) 1 день
 в) 2-3 дня
 г) неделю
 д) месяц
 е) несколько месяцев
 ж) около года
 з) несколько лет
8. Когда вы обычно курите?
 а) не обращал на это внимание, могу курить в любое время
 б) когда выпью немного спиртного
 в) когда нервничаю
 г) после еды
 д) в компании курящих; один не курю

- е) когда рядом нет старших
 - ж) когда рядом нет детей
 - з) другое (укажите)
9. Считаете ли вы курение вредной привычкой?
- а) да
 - б) да, женщинам и детям курить вредно
 - в) нет, ничего страшного в курении нет
 - г) кому-то вредно курить, а кому-то нет
10. Говорил ли когда-нибудь врач, что вам необходимо бросить курить?
- а) нет
 - б) да, один раз
 - в) да, неоднократно, но я не могу жить без сигарет
 - г) да, неоднократно; я пробывал бросить, но ничего не получается
 - д) да, неоднократно, но мне кажется он не прав

* Заполняется на основании аналогичных анкет индивидуального опроса.

** В случае заполнения не индивидуальной анкеты, а общей для представителей данного населенного пункта (данной национальности) указывается число опрошенных мужчин и женщин.

*** В случае заполнения не индивидуальной анкеты, а общей для представителей данного населенного пункта (данной национальности) указывается средний возраст обследованного населения.

**** В случае заполнения не индивидуальной анкеты, а общей для представителей данного населенного пункта (данной национальности), в этом и во всех последующих пунктах указывается число опрошенных, отметивших данный пункт.

Анкета № 11. Санитарно-гигиенические условия

Населенный пункт

Район

Область, край, республика

Этническая принадлежность категории обследуемого населения населения

Всего хозяйств в населенном пункте

Всего в населенном пункте проживает человек

Средний возраст населения

Всего обследовано хозяйств или% от общего числа хозяйств

Расстояние до центра сельского совета км

до районного центра км

до областного центра км

до ближайшего города км

до ближайшего нас. пункта км

до ближайшей жел. дор. станции км

Дорога до ближайшего населенного пункта

а) асфальтирована

б) грунтовая

в) проселочная в хорошем состоянии

г) проселочная, вся развезжена

д) строится

е) сообщение по реке

ж) сообщение только авиацией

з) до асфальтированной дороги — км

Сообщение с другими населенными пунктами:

	Автобус	Пригородные поезда	Скорые поезда	Самолет	Рейсовые речные суда	Собственные транспортные средства
Крупный сельский центр						
Районный центр						
Областной центр						
Ближайший населенный пункт						
Ближайший город						
Ближайшая ж/д станция						
Аэропорт						
Речной порт						

Ближайшая больница находится в км

- а) в центре сельского совета
- б) в районном центре
- в) в областном центре
- г) в ближайшем городе
- д) в ближайшем населенном пункте
- е) около ближайшей железнодорожной станции

Ближайший родильный дом находится в км

- а) в центре сельского совета
- б) в районном центре
- в) в областном центре
- г) в ближайшем городе
- д) в ближайшем населенном пункте
- е) около ближайшей железнодорожной станции

В населенном пункте имеется:

1. Электроснабжение

- а) подключены к единой электросети района; бесперебойное снабжение
- б) подключены к единой электросети; бывает отсутствие электроэнергии в течение суток; своего источника нет
- в) имеется собственный источник электроэнергии, который подключается только в случае отсутствия таковой в единой сети
- г) имеется собственный источник электроэнергии, который подключается только в темное время суток, подключения к единой сети нет
- д) электроснабжения нет

2. Водоснабжение

- а) централизованный водопровод от одного источника
 - 1) в каждом доме
 - 2) колонки на улицах

- б) централизованный водопровод от нескольких источников
 - 1) в каждом доме
 - 2) колонки на улицах
 - в) централизованный водопровод есть, но вода там не нравится, используем ее только для поливки, для питья используем воду из:
 - 1) колодцев (указать общее число их в населенном пункте)
 - 2) артезианских скважин (указать общее число их в населенном пункте)
 - 3) родников (указать общее число их и расстояние от дома ...)
 - 4) из реки (указать расстояние от дома)
 - г) централизованного водопровода нет; воду берем из:
 - 1) колодцев на улице (указать общее число)
 - 2) колодцев на собственной усадьбе
 - 3) артезианских скважин на улице (указать общее число)
 - 4) артезианских скважин на собственной усадьбе
 - 5) родников (указать общее число и расстояние от дома)
 - 6) реки (указать расстояние от дома)
3. Отопление
- а) центральное отопление
 - 1) от единой котельной в населенном пункте
 - на угле
 - на газе
 - на электричестве
 - на дровах
 - 2) от разных котельных в населенном пункте
 - на угле
 - на газе
 - на электричестве
 - на дровах (указать их число)
 - б) печное
 - 1) на дровах
 - 2) на угле (указать их число)
 - в) магистральный газ (указать число охваченных хозяйств)
 - г) газовые баллоны (указать число хозяйств, где они имеются)
 - д) газовые колонки от магистрального газа (указать число хозяйств, где они имеются)
4. Канализация
- а) единая система, охвачено домов
 - б) в индивидуальных домах
 - в) санузел выгребной в теплой части дома
 - г) санузел выгребной в холодной части дома
 - д) санузел выгребной на улице
 - е) другое (уточнить)
(указать их число)
5. Бани
- Имеется:
- а) общественная, имеется мужское и женское отделения (указать число)
 - 1) работает всю неделю с 1–2 выходными
 - 2) работает 3–4 раза в неделю
 - 3) работает только в выходные дни
 - б) общественная, имеется только одно отделение (указать число)
 - 1) работает всю неделю с 1–2 выходными, через день для мужчин и женщин

- 2) работает 4 раза в неделю — 2 раза для мужчин, 2 раза для женщин
 3) работает только в выходные дни: один день — для мужчин, один день — для женщин

в) индивидуальные

- 1) на участке 2) у реки 3) в другом месте
 (указать число)

г) сауна

- 1) в жилом доме 2) на участке 3) в поселке, коммерческие
 (указать число)

д) летний душ

(указать число хозяйств, где он имеется)

е) ванна и душ в доме

(указать число хозяйств, где они имеются)

Используют:

а) общественные бани

— зимой и летом — зимой — летом

б) бани в своем хозяйстве

— зимой и летом — зимой — летом

1) на участке

— зимой и летом — зимой — летом

2) у реки

— зимой и летом — зимой — летом

3) в другом месте

— зимой и летом — зимой — летом

в) бани у друзей или родственников

— зимой и летом — зимой — летом

г) сауну в своем доме

— зимой и летом — зимой — летом

д) сауну в доме друзей или родственников

— зимой и летом — зимой — летом

е) душ на своем участке

— зимой и летом — зимой — летом

ж) душ на участке друзей или родственников

— зимой и летом — зимой — летом

з) ванную и душ в своем доме

— зимой и летом — зимой — летом

и) другое

(во всех случаях указать число опрошенных в хозяйствах)

6. Средний размер хозяйства _____ человек,

из них _____ мужчин и _____ женщин

детей до 1 года _____ чел., из них _____ муж. _____ жен.

детей 1–11(12) лет _____ чел., из них _____ муж. _____ жен.

12(13)–20(21) лет _____ чел., из них _____ муж. _____ жен.

21(22)–54(59) лет _____ чел., из них _____ муж. _____ жен.

55(60) и старше лет _____ чел., из них _____ муж. _____ жен.

7. Средний размер жилой площади, приходящийся на 1 чел. _____ кв.м

8. Средний размер кухни _____ кв. м

9. Тип домов (указать число домов того или иного типа в нас. пункте)
- 1) рубленый четырехстенный дом
 - 2) рубленый пятистенок
 - 3) кирпичный одноэтажный
 - 4) кирпичный двухэтажный
 - 5) типовой блочный или панельный дом
 - 6) другое (уточнить)
10. Хозяйство занимает (указать число хозяйств, занимающих тот или иной тип жилого помещения):
- а) отдельный дом
- 1) рубленый четырехстенный дом
 - 2) рубленый пятистенок
 - 3) кирпичный одноэтажный
 - 4) кирпичный двухэтажный
 - 5) типовой блочный или панельный дом
 - 6) другое (уточнить)
- б) семья занимает половину дома
- 1) рубленый четырехстенный дом
 - 2) рубленый пятистенок
 - 3) кирпичный одноэтажный
 - 4) кирпичный двухэтажный
 - 5) типовой блочный или панельный дом
 - 6) другое (уточнить)
- в) семья занимает ____ часть дома
- 1) рубленый четырехстенный дом
 - 2) рубленый пятистенок
 - 3) кирпичный одноэтажный
 - 4) кирпичный двухэтажный
 - 5) типовой блочный или панельный дом
 - 6) другое (уточнить)
- г) комнатная квартира в одноэтажном доме барачного типа
- 1) деревянный дом
 - 2) кирпичный дом
 - 3) глинобитный дом
 - 4) другое (уточнить)
- д) комната вкомнатной квартире в одноэтажном доме барачного типа
- 1) деревянный дом
 - 2) кирпичный дом
 - 3) глинобитный дом
 - 4) другое (уточнить)
- е)комнатная квартира в многоэтажном многоквартирном доме
- 1) деревянный дом
 - 2) кирпичный дом
 - 3) блочный или панельный дом
 - 4) другое (уточнить)
- ж) комната в комнатной квартире в многоэтажном многоквартирном доме
- 1) деревянный дом
 - 2) кирпичный дом

- 3) блочный или панельный дом
- 4) другое (уточнить)

**Анкета № 12. Санитарно-гигиенические условия
Анкета опроса хозяйства**

Населенный пункт

Район

Область, край, республика

Этническая принадлежность

Возраст опрашиваемого

Всего в хозяйстве проживает ___ чел., из них ___ муж. ___ жен.
 детей до 1 года ___ чел., из них ___ муж. ___ жен.
 детей 1–11(12) лет ___ чел., из них ___ муж. ___ жен.
 12(13) –20(21) лет ___ чел., из них ___ муж. ___ жен.
 21(22) –54(59) лет ___ чел., из них ___ муж. ___ жен.
 55(60) и старше лет ___ чел., из них ___ муж. ___ жен.

Общий размер жилой площади кв. м

1. Тип жилища

а) отдельный дом

- 1) рубленый четырехстенный дом
- 2) рубленый пятистенок
- 3) кирпичный одноэтажный
- 4) кирпичный двухэтажный
- 5) типовой блочный или панельный дом
- 6) другое (уточнить)

б) семья занимает половину дома

- 1) рубленый четырехстенный дом
- 2) рубленый пятистенок
- 3) кирпичный одноэтажный
- 4) кирпичный двухэтажный
- 5) типовой блочный или панельный дом
- 6) другое (уточнить)

в) семья занимает часть дома

- 1) рубленый четырехстенный дом
- 2) рубленый пятистенок
- 3) кирпичный одноэтажный
- 4) кирпичный двухэтажный
- 5) типовой блочный или панельный дом
- 6) другое (уточнить)

г)комнатная квартира в одноэтажном доме барачного типа

- 1) деревянный дом
- 2) кирпичный дом
- 3) глинобитный дом
- 4) другое (уточнить)

д) комната в ...комнатной квартире в одноэтажном доме барачного типа

- 1) деревянный дом
- 2) кирпичный дом

- 3) глинобитный дом
 - 4) другое (уточнить)
 - е) ...комнатная квартира в многоэтажном многоквартирном доме
 - 1) деревянный дом
 - 2) кирпичный дом
 - 3) блочный или панельный дом
 - 4) другое (уточнить)
 - ж) комната в ...комнатной квартире в многоэтажном многоквартирном доме
 - 1) деревянный дом
 - 2) кирпичный дом
 - 3) блочный или панельный дом
 - 4) другое (уточнить)
2. Состав жилых помещений
- а) всего _____ комнат
 - б) общая комната, площадью _____ кв. м
 - в) спальня, площадью _____ кв. м
 - г) столовая, площадью _____ кв. м
 - д) зал, площадью _____ кв. м
 - е) кухня, площадью _____ кв. м
 - ж) мансарда, площадью _____ кв. м
 - з) другое (уточнить)
3. Состав подсобных помещений
- а) сени
 - б) коридор
 - в) кладовая
 - г) летняя спальня
 - д) веранда
 - е) летняя кухня
 - ж) другое (уточнить)
4. Состав хозяйственных помещений
- а) дровяник
 - б) курятник
 - в) свиарник
 - г) овчарник
 - д) коровник
 - е) котельная
 - ж) гараж
 - з) другое (уточнить)
 - и) хоз. помещения отсутствуют
5. Водоснабжение
- а) централизованный водопровод от одного источника
 - 1) в доме
 - 2) колонка на улицах
 - б) централизованный водопровод от нескольких источников
 - 1) в доме

- 2) колонка на улицах
- в) централизованный водопровод есть, но вода там не нравится, используем ее только для поливки, для питья используем воду из:
- 1) колодца _____
 - 2) артезианской скважины _____
 - 3) родников _____
(указать общее число их _____ и расстояние от дома _____)
 - 4) из реки (указать расстояние от дома) _____
- в) централизованного водопровода нет; воду берем из:
- 1) колодца на улице _____
 - 2) колодца на собственной усадьбе
 - 3) артезианской скважины на улице (указать расстояние от дома _____)
 - 4) артезианской скважины на собственной усадьбе
 - 5) родников (указать общее число _____ и расстояние от дома _____)
 - 6) реки (указать расстояние от дома)
6. Отопление
- а) центральное отопление
- 1) от единой котельной в населенном пункте
 - 2) от одной из котельных в населенном пункте
— на угле
— на газе
— на электричестве
— на дровах
- б) печное
- 1) на дровах
 - 2) на угле
- в) магистральный газ
- г) газовые баллоны
- д) газовые колонки от магистрального газа
- е) централизованное горячее водоснабжение
7. Канализация
- а) единая система поселка
 - б) в индивидуальных домах
 - в) санузел выгребной в теплой части дома
 - г) санузел выгребной в холодной части дома
 - д) санузел выгребной на улице
 - е) другое (уточнить)
8. Бани
- В хозяйстве имеются:
- а) баня
- 1) на участке
 - 2) у реки
 - 3) в другом месте
- б) сауна
- 1) в жилом доме
 - 2) на участке
 - 3) в поселке, коммерческие (указать число)

- в) летний душ
- е) ванна и душ в доме

Члены хозяйства используют:

- а) общественные бани

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
- б) бани в своем хозяйстве

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------

 - 1) на участке

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
 - 2) у реки

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
 - 3) в другом месте

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
- в) бани у друзей или родственников

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
- г) сауну в своем доме

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
- д) сауну в доме друзей или родственников

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
- е) коммерческую сауну

— зимой и летом	— зимой	— летом	— нерегулярно
-----------------	---------	---------	---------------
- е) душ на своем участке

— зимой и летом	— зимой	— летом	
-----------------	---------	---------	--
- ж) душ на участке друзей или родственников

— зимой и летом	— зимой	— летом	
-----------------	---------	---------	--
- з) ванную и душ в своем доме

— зимой и летом	— зимой	— летом	
-----------------	---------	---------	--
- и) другое

9. Как часто вы делаете ремонт дома снаружи?

- а) каждый год
- б) через 2–3 года
- в) через 5–6 лет
- г) раз в 10 лет
- д) другое (уточнить)

10. Как часто вы делаете ремонт внутри дома?

- а) каждый год что-нибудь подновляем
- б) через 2–3 года
- в) через 5–6 лет
- г) раз в 10 лет
- д) другое (уточнить)

11. Как часто вы делаете общую уборку дома (квартиры)?

- а) 1 раз в неделю
- б) 1 раз в месяц
- в) перед праздниками (указать какими)

- г) другое (уточнить)
12. Как часто вы моете пол в доме (квартире)?
- а) каждый день
 - б) раз в неделю
 - в) раз в месяц
 - г) не моем
 - д) другое (уточнить)
13. Как часто проветривается жилое помещение?
- а) несколько раз в день
 - б) раз в день
 - в) зависит от времени года
 - г) другое (уточнить)
14. Как часто вы моете окна в жилом помещении?
- а) весной
 - б) осенью
 - в) другое (уточнить)
15. Сколько всего окон в квартире (доме) и какой они имеют размер?
- а) 1 м × 1 м _____ окон
 - б) 1 м × 2 м _____ окон
 - в) 2 м × 2 м _____ окон
 - г) другое (уточнить) _____ окон
16. Какие имеются светильники в квартире (доме), их число?
- а) лампы накаливания _____ ватт _____ шт
 - б) лампы дневного света _____ шт
 - в) керосиновые лампы _____ шт
 - г) другое (уточнить) _____ шт
17. Какими средствами вы моете посуду?
- а) мылом
 - б) специальными средствами для мытья посуды
 - в) другое (уточнить)
18. Как часто вы меняете постельное белье?
- а) им не пользуемся
 - б) раз в неделю
 - в) раз в 10 дней
 - г) другое (уточнить)
19. Где спят члены семьи?
- а) каждый на своей кровати
 - б) на полу, на печке, на полатах
 - в) мальчики — на одной кровати, девочки — на другой, родители — на третьей и т. д.
 - г) другое (уточнить)
20. Пользуетесь зубной щеткой?
- а) да
 - б) нет

21. Соблюдаете ли вы режим дня?
- да
 - нет
 - когда нет особых обстоятельств, стараюсь соблюдать
 - другое (уточнить)
22. Как долго вы спите?
- 6 часов
 - 7 часов
 - 8 часов
 - менее 6 часов (_____ час)
 - более 8 часов (_____ час)
 - другое (уточнить)

**Анкета №13. Характеристика медицинского обслуживания
населенного пункта**

Населенный пункт

Район, область, край, республика

Этническая принадлежность населения

Всего хозяйств в населенном пункте _____

Всего в населенном пункте проживает _____ человек

Средний возраст населения

В населенном пункте имеются:

- поликлиника
- фельдшерский пункт
- больница на _____ мест
- врач терапевт _____ (указать число)
- врач хирург _____ (указать число)
- врач педиатр _____ (указать число)
- врач гинеколог _____ (указать число)
- врач инфекционист _____ (указать число)
- врач окулист _____ (указать число)
- врач стоматолог _____ (указать число)
- средний медицинский персонал _____ (указать число)
- младший медицинский персонал _____ (указать число)
- другие специалисты _____ (указать число)
- оборудованная операционная
- кабинет(ы) функциональной диагностики
(если возможно, то уточнить какие)
- родильное отделение
- аптека
- другое (уточнить)

Медицинское(ие) учреждение(я) находится:

- а) в отдельном здании площадью _____ кв. м
 - 1) состоящем из 1 комнаты с перегородками
 - 2) состоящем из 2–3 комнат
 - 3) одноэтажном, состоящем из большого числа комнат
 - 4) в несколько этажей, состоящем из большого числа комнат
 - 5) другое (уточнить)
- б) в том же здании, где и (уточнить)
 - 1) занимает 1 комнату
 - 2) занимает 2–3 комнаты
 - 3) занимает _____ комнат
 - 4) занимает _____ этажей
 - 5) другое (уточнить)

Квалификация медицинских работников:

- 1) с высшим образованием _____ человек
- 2) с высшим специальным образованием _____ человек
- 3) с незаконченным высшим образованием _____ человек
- 4) со средним специальным образованием _____ человек
- 5) с незаконченным средним специальным _____ человек
- б) другое

Состояние здания(й), в котором находятся медицинские учреждения:

- а) построено _____ лет назад
- б) недавно (около 1 года назад) отремонтировано
- в) требует косметического ремонта
- г) требует некоторой перестройки и ремонта
- д) ветхое, требует капитального ремонта
- е) в аварийном состоянии
- ж) другое (уточнить)

Анкета № 14. Краткая опросная анкета «Субъективная оценка состояния здоровья»

Населенный пункт

Район

Область, край, республика

Пол Муж Жен (обвести)

Возраст _____ (полных лет)

Национальность

1 Как часто вы болели (любыми заболеваниями) в течение своей жизни?

- а) каждый месяц
- б) каждый год
- в) 2–3 раза за всю жизнь
- г) в детстве болел очень часто, с _____ лет — очень редко, реже, чем один раз в год
- д) в детстве болел очень редко, с _____ лет — очень часто:
- е) болею очень редко, но уточнить не могу
- ж) болею часто, но уточнить не могу

з) другое (уточнить)

2 Какими заболеваниями за свою жизнь вы болели? (перечислить):

- а) простудными
- б) болезни сердца и сосудов
- в) болезни обмена веществ, в т. ч. диабет
- г) болезни нервной системы
- д) болезни системы дыхания
- е) инфекционные болезни, в т. ч. свинка, корь, коклюш, краснуха, ветряная оспа, натуральная оспа, туберкулез
- ж) болезни костно-мышечной системы
- з) болезни кожи
- и) болезни печени
- к) болезни почек
- л) болезни половых органов
- м) болезни желудка и кишечника
- н) травмы
- о) болезни зубов
- п) другое (уточнить)

3 Когда вы последний раз болели?

- а) выздоровел 1–2 дня назад
- б) неделю назад
- в) месяц назад
- г) несколько (____) месяцев назад
- д) год назад
- е) несколько (____) лет назад
- ж) не помню
- з) другое (уточнить)

4 Когда вы последний раз были у врача?

- а) 1–2 дня назад
- б) несколько дней назад
- в) неделю назад
- г) 2–3 недели назад
- д) месяц назад
- е) несколько (____) месяцев назад
- ж) год назад
- э) несколько (____) лет назад
- и) не помню
- к) другое (уточнить)

5 Когда вы последний раз лежали в больнице?

- а) 1–2 дня назад выписался
- б) несколько дней назад
- в) неделю назад
- г) 2–3 недели назад
- д) месяц назад
- е) несколько (____) месяцев назад
- ж) год назад

- э) несколько (____) лет назад
 - и) не помню
 - к) ни разу не лежал
 - л) другое (уточнить)
6. Сколько дней вы лежали в больнице в последний раз?
- а) ни разу не лежал
 - б) менее 3 дней
 - в) 3–6 дней
 - г) 7–14 дней
 - д) 15–30 дней
 - е) более 1 месяца
 - ж) 2–3 месяца
 - з) более 3 месяцев
 - и) другое (уточнить)
7. Какое время в течение последнего года (12 месяцев) вы вынуждены были находиться в постели более чем полдня (включая дни, проведенные в больнице)?
- а) ни разу
 - б) дней
8. В течение последних двух недель (14 дней) обращались ли вы за какой-либо помощью к врачу?
- а) да
 - б) нет
9. Когда вы заболите, что вы сделаете в первую очередь?
- а) обращусь к врачу
 - б) буду принимать известные мне лекарства
 - в) обращусь за советом к знакомым, которые болели той же болезнью
 - г) мои действия будут зависеть от того, было ли у меня раньше подобное состояние или нет; если было — буду применять те же средства, что и раньше, если нет — пойду к врачу
 - д) обращусь к знахарю
 - е) другое (уточнить)
10. Какими средствами вы предпочитаете лечиться?
- а) врач выписывает лекарства, я покупаю их в аптеке
 - б) сам покупаю лекарства, которые считаю нужными, в аптеке
 - в) лекарства, выписанные врачом, покупаю в гомеопатической аптеке
 - г) сам покупаю лекарства, которые считаю нужными, в гомеопатической аптеке
 - д) применяю средства народной медицины
 - е) другое (уточнить)
11. Занимаетесь ли профилактикой своего здоровья?
- а) да
 - б) нет
 - в) не задумывался об этом
 - г) этим должны заниматься медицинские учреждения

- д) нет времени
 - е) другое (уточнить)
12. Как вы в целом можете оценить состояние своего здоровья?
- а) прекрасное
 - б) очень хорошее
 - в) хорошее
 - г) удовлетворительное
 - д) плохое
 - е) другое (уточнить)

Литература

к разделу «Методы этноэкологической экспертизы»

1. *Алексеева Т. И.* Географическая среда и биология человека. — М., 1977.
2. *Арутюнов С. А.* Адаптивное значение культурного полиморфизма // Этнографическое обозрение, 1993, № 4.
3. *Арутюнов С. А.* Народы и культуры. Развитие и взаимодействие. — М., 1989.
4. *Арутюнов С. А., Чебоксаров Н. Н.* Передача информации как механизм существования этносоциальных и биологических групп человечества // Расы и народы. Вып. 2. — М., 1972.
5. *Бромлей Ю. В.* Этнос и эндогамия // Советская этнография, 1969, № 6.
6. *Войков А. И.* Распределение населения Земли в зависимости от природных условий и деятельности человека. — СПб., 1911.
7. *Дубова Н. А., Комарова О. Д., Ямсков А. Н.* Демографическая и социально-экономическая характеристика сельского русского, татарского и башкирского населения южных районов Пермской области (Отчет об экспедиционных исследованиях), 1994.
8. *Дубова Н. А., Комарова О. Д., Ямсков А. Н.* Факторы формирования межэтнических отношений в среде сельского населения южных районов Пермской области // Исследования по прикладной и неотложной антропологии. Док. 81. — М.: ИЭА РАН, 1995.
9. Жизнеспособность популяций. Природоохранные аспекты. — М.: Мир, 1989.
10. *Иванова Ю. В.* Особенности жизни в сельских общинах русских сектантов Закавказья // Духоборцы и молокане в Закавказье. — М., 1992.
11. *Иванова Ю. В.* Внутриэтническая и межэтническая динамика культуры // Традиционное и новое в культуре народов России, тезисы докладов. — Саранск, 1992.
12. *Иванова Ю. В.* Групповое сознание: этнический подход к современным межэтническим отношениям // К новым подходам в отечественной этнологии, тезисы докладов. — Грозный, 1992.

13. *Иванова Ю. В.* Проблемы межэтнических взаимоотношений в Северном Приазовье и в Крыму: история и современное состояние // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. № 82. — М.: ИЭА РАН, 1995.
14. *Иванова Ю. В.* Роль адаптации в формировании этнической культуры греческой диаспоры на Кавказе // Греки на Северном Кавказе (тезисы докладов). — Пятигорск, 1993.
15. *Иванова Ю. В.* Традиционная культура греческого населения России — СССР в ее историческом развитии // Греки Украины: история и современность. — Донецк, 1991.
16. *Иванова Ю. В.* Этнокультурная ситуация и межэтнические отношения в Северном Приазовье / Неотложная этнография. — М.: ИЭА РАН, 1994.
17. *Иванова Ю. В.* Этнополитическая ситуация и межэтнические отношения в Крыму / Неотложная этнография. — М.: ИЭА РАН, 1995.
18. *Казаченко Б. Н., Дубова Н. А.* Русские села. Ивановка: биодемографические данные // Русские старожилы Азербайджана, ч. 2. — М.: ИЭ АН СССР, 1990.
19. *Козлов В. И.* Типы этнических процессов и особенности их исторического развития // Вопросы истории, 1968, № 9.
20. *Козлов В. И.* Этнос и культура (к проблеме соотношения национального и интернационального в этнографическом изучении культуры) // Советская этнография, 1979, № 3.
21. *Комарова О. Д.* Динамика численности и особенности воспроизводства русских переселенцев // Русские старожилы Закавказья: молокане и духоборцы, ред. В. И. Козлов. — М.: ИЭА РАН, 1995.
22. *Комарова О. Д.* Демографическая характеристика русских селений в Азербайджане // Русские старожилы в Азербайджане. Материалы по этнической экологии, ч. 1. — М.: ИЭ АН СССР, 1990.
23. *Комарова О. Д., Степанов В. В.* Исторические этапы адаптации русских переселенцев // Русские старожилы в Азербайджане. Материалы по этнической экологии, ч. 1. — М.: ИЭ АН СССР, 1990.
24. *Лебедева Н. М.* Новая Русская Диаспора: Социально-психологический анализ. — М.: ИЭА РАН, 1995.
25. *Лебедева Н. М.* Социальная психология аккультурации этнических групп / Диссертация на соискание ученой степени доктора психологических наук, на правах рукописи. — М., 1997.
26. *Лебедева Н. М.* Социальная психология этнических миграций. — М.: ИЭА РАН, 1993.
27. Многоязычный демографический словарь. Демографические исследования № 29. — Нью-Йорк, — 1964.
28. Народы Советского Севера. — М., 1991.
29. Население мира. Демографический справочник. — М.: Мысль, 1989.
30. *Павленко А. П., Спицына Н. Х.* Традиционная брачная система азербайджанцев и долгожительство // Долгожительство в Азербайджане, под ред. Козлова В. И. — М.: Наука, 1989.

31. Попандопуло С. Моя малая родина. — Ставрополь, 1990.
32. Пресса Р. Народонаселение и его изучение. Демографический анализ. — М.: Статистика, 1966.
33. Статистика населения с основами демографии. — М.: Финансы и статистика, 1990.
34. Степанов В. В. В защиту этнической статистики // Этнографическое обозрение, № 5, 2007.
35. Степанов В. В., Сусоколов А. А. Духоборы в России: социологические и экологические проблемы адаптации этноконфессиональных групп // Вестник АН СССР. — М., 1991, № 5.
36. Тишков В. А. О новых подходах в теории и практике межнациональных отношений // Советская этнография, 1989. № 5.
37. Тишков В. А. Советская этнография: преодоление кризиса // Этнографическое обозрение, 1992, № 1.
38. Ямсков А. Н. Различия в профессиональном составе этнических групп и миграции // Русские старожилы Азербайджана. Материалы по этнической экологии. Часть 1. Ред.: В. И. Козлов, Н. А. Дубова. — М.: ИЭ АН СССР, 1990.
39. Ямсков А. Н. Особенности социально-профессионального состава русского населения в полиэтничных сельских районах Закавказья, Сибири и Урала // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М.: ИЭА РАН, 1997.
40. Ямсков А. Н. Этнические различия в социально-профессиональном составе сельского русского и коренного населения Закавказья // Духоборцы и молокане в Закавказье. Ред.: В. И. Козлов, А. П. Павленко. — М.: ИЭА РАН, 1992.
41. Kuhn M. & Mc Partland T. An empirical investigation of self-attitudes. — *American Sociological Review*, 1954, v. 19, № 1.

**ЛЮДИ СЕВЕРА:
права на ресурсы и экспертиза**

Серия: Исследования по антропологии права

Ответственный редактор: *Н. И. Новикова*

Редактор: *Свиридова О. Г.*

Корректор: *Т. В. Калинина*

Компьютерная верстка *О. Г. Свиридовой*

Подписано в печать 04.07.2008. Формат 60x90 1/16
Гарнитура *Georgia, Minion Pro*. Печать офсетная. Печ. л. 32
Тираж 1000 экз. Заказ _____

ООО «Издательский дом “Стратегия”»
123001 Москва, ул. Большая Садовая, д. 4, стр. 1.
e-mail: centre-strategy@yadex.ru
Тел. 699-32-82, 699-34-74

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ОАО «Полиграфический комплекс “Ориус”»
398055, г. Липецк, ул. Московская, 83