ОТДЕЛЕНИЕ ПО НЕЧЕРНОЗЕМНОЙ ЗОНЕ
РОССИЙСКОЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
И ОРГАНИЗАЦИИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО
ПРОИЗВОДСТВА НЕЧЕРНОЗЕМНОЙ ЗОНЫ РСФСР

# ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА

## РЕКОМЕНДАЦИИ

ЛЕНИНГРАД—ПУШКИН
1990

ОТДЕЛЕНИЕ ПО НЕЧЕРНОЗЕМНОЙ ЗОНЕ
РОССИЙСКОЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА НЕЧЕРНОЗЕМНОЙ ЗОНЫ РОФСР

---

# ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА

## РЕКОМЕНДАЦИИ

Ленинград – Пушкин
1990

Рекомендации по защите интересов и совершенствованию организации хозяйственной деятельности коренного населения Севера подготовлены для руководителей и специалистов колхозов, совхозов и других промысловых предприятий районов Крайнего Севера, научных сотрудников институтов и сельскохозяйственных станций, представителей сельских, районных, окружных Советов народных депутатов, а также общественных организаций народов Севера в связи с развернувшимися дискуссиями по защите интересов коренного населения Севера в условиях перехода к рыночным отношениям в экономике, а также при промышленно-транспортном освоении территорий.

Рекомендации разработаны: зав.сектором социальных проблем народов Севера к.э.н. ДМИТРИЕВЫМ В.С. (разделы I, 2.I, 2.2.I - 2.2.4, 3), зав.сектором северного природопользования к.г.н. КЛОКОВЫМ К.Б. (разделы I, 2.I, 2.2, 3), аспиранткой СОРОКИНОЙ М.М. (раздел 2.3).

Одобрены ученым советом НИЭСХ НЗ РСФСР.

Ваши отзывы и предложения просим присылать по адресу: I89620, Ленинград-Пушкин, шоссе Подбельского, 9, НИЭСХ НЗ РСФСР.

## С О Д Е Р Ж А Н И Е

Стр.

I. ВВЕДЕНИЕ . . . . . 4

2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА В НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ . . . . . 7

2.I. Необходимость правового обеспечения экономического механизма. Автономные территории приоритетного природопользования народов Севера . . . . . 7

2.2. Экономический механизм и типы организации хозяйства . . . . . 9

2.2.I. Принципиальная модель организации системы "хозяйство - село" (первый тип). . . . . I0

2.2.2. Второй тип: агропромысловое предприятие охватывает несколько населенных пунктов. . . I6

2.2.3. Третий тип: несколько агропромысловых предприятий в одном поселке. . . . . I7

2.2.4. Четвертый тип: агропромысловое и промышленное предприятия на одной территории. . . . . I8

2.2.5. Пятый тип: агропромысловое предприятие на территории с природоохранным режимом (биосферный резерват). . . . . I9

2.3. Маркетинг, организация сбыта продукции. . . . . 24

3. ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА ПРИ ПРОМЫШЛЕННО-ТРАНСПОРТНОМ ОСВОЕНИИ . . . . . 27

3.I. Основные принципы . . . . . 27

3.2. Социальная технология. . . . . 3I

# I. В В Е Д Е Н И Е

За последние два-три года понимание проблем развития северных народов нашей страны сильно изменилось. Еще в ноябре 1988 г. на Всесоюзной научной конференции "Народности Севера: концепции социального и экономического развития в условиях научно-технического прогресса", состоявшейся в г.Новосибирске, речь шла о выработке некоторой единой для всех народностей Севера концепции, которую предполагалось представить в правительственные органы в качестве теоретического основания для разработки перспективного плана социального и экономического развития этих народностей. При этом предполагалось, что этносы с менее развитой экономикой и отсутствием собственного научно-технического потенциала являются "отсталыми" и долг науки и государства состоит в том, чтобы помочь им эту "отсталость" преодолеть. Почти ни у кого не вызывало сомнения, что проблема может быть решена в рамках научной конференции и последующих решений центральных органов, которые в состоянии достаточно полно и объективно "учесть" мнение и интересы коренного населения Севера. Это была покровительственная политика установления различного рода льгот, "перевода" кочевого населения на оседлость, строительства поселков по европейскому образцу и развития несвойственных местным традиционным культурам отраслей хозяйства. Сейчас уже нет смысла останавливаться на ее критическом анализе, но она лишала коренные народы Севера главного - самостоятельности. Иначе говоря, последние рассматривались как объект управления, который не может сам определить свои цели и выбирать средства их достижения.

Теперь положение иное. На смену старому протекционистскому подходу приходит новый. Он предполагает уважение к культуре и образу жизни каждой этнической группы, признание необходимости обеспечить реальные условия для осуществления права контроля за всем, что касается ее жизнедеятельности. Прежде всего - это право на самоопределение: т.е. либо на сохранение своей самобытности, либо на постепенное слияние с другими народностями. На повестку дня поставлен вопрос о создании соответствующих институтов и процедур, обеспечивающих реальное участие коренного населения Севера в решении всех жизненно важных для



них вопросов. В марте 1990 г. прошел Первый съезд малочисленных народов Севера, создана их Ассоциация. Увеличивается число различного рода общественных организаций и административных структур, призванных защищать интересы народов Севера. Это создает видимость социальной защищенности, но мало что меняет по существу. В настоящее время именно на этом пути сосредоточились наиболее активные силы. Можно надеяться, что вслед за ними в борьбу за свои интересы постепенно будет вовлечено все коренное население Севера. Важно, чтобы это была борьба не " с кем-то", а "для чего-то" и чтобы ее результатом стал не новый образ врага, а лучшие условия жизни, чтобы в результате борьбы за свои интересы Север не превратился в арену новых межнациональных конфликтов, опасность которых для малочисленных народов и небольших этнических групп очевидна.

Причины межнациональных конфликтов бывают различны, но в основе их всегда лежит борьба за жизненное пространство. Для народов Севера жизненное пространство - это прежде всего оленьи пастбища и промысловые угодья. Право на владение ими - является по существу правом на выживание. Именно на них наиболее активно посягают крупные министерства и ведомства во имя так называемых высших народнохозяйственных интересов, а также многочисленные частные организации и лица в поисках прибыли. Как устоять в этих условиях? Нам представляется, что основные усилия теперь должны быть направлены уже не на то, чтобы еще раз доказать, что коренное население Севера должно иметь приоритет в природопользовании на своих землях - сегодня это очевидно практически для всех. Важно найти наиболее действенный механизм осуществления этого принципа, избежав при этом острых межнациональных конфликтов.

Высказанные выше опасения усиливаются теми обстоятельствами, что в настоящее время ведется поиск оптимального перехода экономики народного хозяйства страны на новые рыночные отношения. Многое в предлагаемых программах остается неясным и самое главное - из чего и как в условиях всеобщего дефицита сформируется рынок. Не получится ли так, что монопольные производители товаров будут в основном обмениваться ими между собой, а основная масса населения останется ни с чем, в том числе и без работы. Не считаться с таким вариантом развития

"рынка" нельзя. Как ни странно, но именно такие процессы уже давно идут в хозяйственном комплексе народов Севера. Выступая в качестве партнеров, государственные организации с помощью планов по производству товарной продукции и прибыли выкачивают не только товар, но и природные ресурсы северян. Можно ожидать, что при переходе к рыночной экономике положение само собой не изменится, так как вместо плана эти же "партнеры" будут диктовать цены, ведь и рынок намечается сделать "планово-регулируемым". Самостоятельный поиск новых партнеров среди кооперативных организаций в стране и частных предприятий за рубежом требует обширных знаний реального рынка и правовой грамотности, а отсутствие таковых еще больше увеличивает риск экономической кабалы.

По нашему мнению, уже сейчас необходима определенная организационно-экономическая реформа традиционного северного хозяйства, а также формирование правовых гарантий на основе Международной конвенции и Конституции РСФСР, определяющих социальную защищенность коренного населения.

Данные рекомендации подготовлены на основе разработанных НИЭСХ НЗ РСФСР в 1988 г. "Основных положений концепции совершенствования организации сельского и промыслового хозяйства и жизнедеятельности коренного населения Севера в новых экономических условиях" с учетом изменившейся за последние годы социально-экономической и национально-политической обстановки, новым уровнем понимания северных проблем и появлением принципиально новых путей их решения. Текст значительно обновлен: многие устаревшие положения опущены, включен ряд новых разделов. Мы надеемся, что он будет полезен широкому кругу специалистов, руководителей и неформальных лидеров северного агропромыслового хозяйства в поисках новых путей его развития и в снижении остроты неизбежных при этом конфликтов.



## 2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА В НОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

### 2.1. Необходимость правового обеспечения экономического механизма. Автономные территории приоритетного природопользования народов Севера

Как мы уже отмечали, право на владение оленьими пастбищами и промысловыми угодьями для коренных народов Севера – это, по существу, право на выживание. Это право должно быть подтверждено законом и обеспечено соответствующими гарантиями. Очевидно, что такой закон должен быть последователен и радикален и обеспечивать действительные гарантии прав не только самого владельца, но и его потомков. Если в других регионах с половинчатым решением земельного вопроса, учитывая переходные процессы в развитии страны, еще можно временно примириться, то на Севере такая половинчатость может привести к гибели народов.

Конвенция о коренных и ведущих племенной образ жизни народах в независимых странах, принятой в 1989 г. Международной организацией труда, за заинтересованным населением признается право коллективной или индивидуальной собственности на находящиеся в его исконном владении земли. Кроме того, коренное население не может быть выселено с занимаемых им издавна земель без его свободно выраженного на то согласия, за исключением особых случаев, предусмотренных национальным законодательством.

Для практического осуществления этих положений правительства всех стран должны принять меры к демаркации земель, занимаемых коренным населением, разработать и установить соответствующие процедуры, позволяющие народностям сформировать и выразить информированное и сознательное мнение по всем вопросам, затрагивающим их жизненные интересы. Правовой механизм должен давать им возможность прибегать к судебным процедурам для защиты своих прав, предусматривать санкции за неправомерное использование или нанесение ущерба занимаемых коренным населением земель.

В нашей стране в условиях общенародной собственности на землю и природные богатства реальное осуществление указанных

положений может быть обеспечено принятием специального Закона о приоритетном земле- и природопользовании народов Севера, в котором был бы юридически закреплен особый статус земель, находящихся в сфере хозяйственного использования коренного населения Севера. Такой Закон мог бы[x]:

- закрепить особые права и привилегии народов Севера в использовании территории и природных ресурсов в местах их проживания;

- обеспечить защиту важных для жизнеобеспечения коренного населения территорий от разрушительного воздействия промышленности и транспорта;

- установить размеры и порядок материальной компенсации коренному населению нарушений природной среды и изъятия промысловых территорий;

- регламентировать порядок функционирования национальных органов самоуправления и развития (культурные ассоциации, сельские сходы поселков, кооперативы коренного населения), которые могут быть признаны юридическим субъектом права приоритетного природопользования;

- определить порядок согласования действий сторонних предприятий, ведущих работы в местах проживания коренного населения Севера, с органами самоуправления этих народностей;

- стать основой для развития новых социально-экономических отношений и самоуправления в традиционных отраслях хозяйства, в частности, регламентировать порядок закрепления промысловых угодий и оленьих пастбищ за предприятиями, отдельными семьями или кооперативами, состоящими из семей коренного населения.

Развитие в стране арендных отношений и признание индивидуального землепользования позволяют рассмотреть несколько вариантов решения последнего вопроса: а) все пастбища (промысловые угодья) закрепляются за агропромысловыми предприятиями, которые, в свою очередь, сдают их в аренду (желательно бесплатную, или за вычетом расходов на охрану пастбищ) оленеводам; б) все пастбища закрепляются за сельскими Советами, которые передают их оленеводам во временное бесплатное, а предприятиям во временное платное пользование; в) пастбища

x) Предложения группы "Тревожный Север" Экологического союза СССР. М., 1989.



по государственным грамотам, оформленным по решению исполкома областного уровня, передаются непосредственно в бессрочное и безвозмездное пользование оленеводам, которые, в свою очередь, имеют право объединяться в оленеводческо-промысловые кооперативы.

При этом необходимо определить обоснованные ставки налогов за пользование угодьями, разработать и юридически закрепить механизм, обеспечивающий охрану таких угодий, а также в достаточной степени затрудняющий их отчуждение и использование для других целей. При отчуждении, временном изъятии или нанесении ущерба оленеводческим и промысловым угодьям и ресурсам их арендаторы должны получать соответствующую компенсацию, размер, порядок выплаты и использования которой должны предоставлять возможность продолжения хозяйственной деятельности в условиях не хуже тех, которые имелись первоначально.

Таким образом, принятие Закона о приоритетном земле- и природопользовании народов Севера должно закрепить за землями и угодьями, в пределах которых протекает их жизнедеятельность, особый статус, в определенном смысле аналогичный статусу земель северо-американских резерваций. По существу это будет новая форма автономии для территории национального сельского совета. Рассмотренные в следующем разделе типы организации хозяйства и жизнедеятельности населения разработаны применительно к условиям именно таких автономных территорий приоритетного природопользования народов Севера. Это, конечно, не исключает применения отдельных элементов предложенных моделей уже в настоящее время.

## 2.2. Экономический механизм и типы организации хозяйства

Экономический механизм, построенный на принципах самоокупаемости и самофинансирования, должен охватить все сферы и звенья жизнедеятельности коренного населения: от бригады, кочующей в тундре, где большую часть времени находится оленевод, до детских учреждений, где в основном воспитываются его дети. Результаты его совершенствования должны сказаться не

только на деятельности предприятий, но прежде всего на уровне жизни населения. Только тогда люди постепенно начнут чувствовать себя хозяевами своего дела и своей земли, и деградация традиционного хозяйства и образа жизни будут приостановлены. Ниже рассмотрены несколько моделей функционирования хозяйства и жизнедеятельности коренного населения Севера в новых экономических условиях.

I тип. Поселок – единичное агропромысловое предприятие (колхоз, совхоз и др.).

II тип. Агропромысловое предприятие охватывает несколько населенных пунктов.

III тип. Несколько агропромысловых предприятий в одном поселке.

IУ тип. Агропромысловое и промышленные предприятия на одной территории.

У тип. Агропромысловое предприятие на территории с природоохранным режимом (биосферный резерват).

### 2.2.I. Принципиальная модель организации системы "хозяйство – село" (первый тип)

Модель организации жизнедеятельности населения в системе первого типа представляется следующим образом. Поселок в целом находится на полном хозяйственном самообеспечении. Его развитие происходит в основном за счет внутренних ресурсов (как правило ), но в необходимых случаях могут быть использованы государственные дотации. Хозяйственная самостоятельность сочетается с демократическим самоуправлением на уровне национального сельсовета. Сельскохозяйственное предприятие функционирует на кооперативной основе и принципах арендного подряда, последовательно применяемых на всех уровнях организации производства. Если это государственное предприятие (совхоз, госпромхоз) – оно становится госкоопхозом, т.е. государственным предприятием, производственные подразделения которого представлены кооперативами на арендном подряде, если это колхоз – демократически управляемой ассоциацией первичных кооперативов. Взаимоотношения между коллективами первичных арендаторов, каждый из которых может иметь статус юридического лица, строятся на принципах коммерческого обмена произведенной продукцией,



материалами и услугами, арендных договоров и взаимного кредита. В качестве первичных арендаторов могут выступать отдельные семьи, кооперативы, или же лица, ведущие индивидуальную трудовую деятельность. Каждый из них имеет свой лицевой счет в бухгалтерии хозяйства. Возможно использование системы внутрихозяйственных чековых расчетов, адаптированной применительно к местным условиям (с учетом сезонности промысловых и сельскохозяйственных работ).

Все средства, направляемые на социальное развитие поселка, находятся под контролем сельского совета. Последний имеет свой расчетный счет, на который поступают отчисления в фонды общественного потребления от агропромыслового предприятия, кооперативов и других организаций поселка. Куда направить эти средства, решают на демократических началах сами жители. Сельские советы представляют на их обсуждение бюджетные проекты и после принятия решения заключают договора со строительными организациями или другими подрядчиками. Таким же образом используются кредиты и дотации. Организации, обслуживающие население поселка (школа, торговля, медицинские учреждения, связь, транспорт и др.), также, по возможности, переводятся на арендный подряд. В ряде случаев их, может быть, целесообразно заменять кооперативами. Сельский совет устанавливает ставки отчислений от их доходов в свой бюджет, причем в необходимых случаях некоторые из организаций могут быть освобождены от платы, или даже получать дотации. Это даст возможность экономически стимулировать или, наоборот, ограничивать их деятельность в интересах населения поселка. Особого рассмотрения требует вопрос о демократических принципах принятия решений в сельских советах поселка, где коренное национальное население имеет небольшой удельный вес во всей численности населения. Процедура принятия решений должна в этом случае обеспечивать защиту интересов и меньшинства населения.

Остановимся более подробно на внутренней структуре кооперативного хозяйства. Большинство агропромысловых предприятий имеет многоотраслевую структуру, включающую,наряду с традиционными промысловыми отраслями и оленеводством, также и обычное сельскохозяйственное производство: чаще всего это скотоводство (как правило, молочного направления), кормопроизводство,

выращивание картофеля, овощей, звероводство, а также различного рода вспомогательные производства (заготовка древесины, изготовление тары и др.). Развитие сельскохозяйственных отраслей в северных условиях не всегда оправдано экономически, нередко они приносят убытки, которые покрываются за счет отраслей традиционного комплекса. В то же время они могут быть необходимы населению поселка, так как подвоз свежих продуктов, как правило, затруднен или невозможен. Очевидно, что оправданность их существования и меру их необходимого развития должно определить население поселка, а не вышестоящие инстанции, и не администрация агропромышленного предприятия, которому может быть выгодно свернуть убыточное производство. Для создания гибкой системы регулирования экономической жизни поселка достаточно, чтобы во всех отраслях, как промысловых, так и сельскохозяйственных, производство велось на основе принципов самоокупаемости, а население поселка, используя бюджет сельского совета, могло в необходимых случаях субсидировать убыточное производство, если сочтет это необходимым.

Реально просматриваются три возможные формы землепользования: I) первичными арендаторами колхозов или госкоопхозов (созданных на базе совхозов, госпромхозов и др. гос.предприятий); II) индивидуальными оленеводческими хозяйствами; III) самостоятельными кооперативами оленеводов, не входящими в колхоз или госкоопхоз. В роли первичных арендаторов колхозов и госкоопхозов также могут выступать либо индивидуальные (семейные) хозяйства, либо кооперативы. При II и III типе землепользования необходима бессрочная и безвозмездная передача оленьих пастбищ оленеводам. Сейчас трудно сказать, какая из этих форм наиболее перспективна. Скорее всего в различных районах в зависимости от масштабов развития отрасли, условий сбыта продукции и национальной специфики окажется целесообразным развитие различных форм. Принципиальные соображения о преимуществе той или иной формы таковы. В районах развития товарного оленеводства, видимо, наиболее целесообразна первая форма. Система госкоопхоза или колхоза, как "кооператива второго уровня", оставляет достаточно свободы, чтобы определять необходимую меру централизации управления производством и самостоятельности отдельных оленеводческих бригад. Переход от современной структуры управ-



ления отраслью в совхозах и колхозах к арендным отношениям администрации агропромыслового предприятия с бригадами оленеводов сам по себе в целом не приведет к каким-либо принципиальным изменениям ни в маршрутах движения стад, ни в общей схеме организации производственного цикла. Повысится лишь заинтересованность всех членов бригады в конечных результатах труда, появятся стимулы к экономии ресурсов и исключении непроизводительных затрат. Оленеводы смогут самостоятельно определять состав бригады, в том числе и количество чум-работниц и другого обслуживающего персонала, распределять заработную плату, определять целесообразный режим труда и отдыха. В частности, вопрос о целесообразности применения сменно-звеньевого режима труда и периодичности пересменки решать будут сами бригады. Сохранятся все преимущества централизованного управления при организации племенной работы, зоотехнических и ветеринарных мероприятий, проведения забоя, внедрения новых технологий. Необходимые производству специалисты либо станут членами первичных кооперативов (что наиболее целесообразно при совмещении профессий), либо образуют специализированную группу при администрации хозяйства, обслуживающую бригады по договорам за определенную плату.

В настоящее время оленеводы колхозов и совхозов, как правило, содержат также некоторое количество личных оленей. В условиях арендного подряда оленеводы первоначально арендуют животных у агропромыслового предприятия. Пока олени остаются в собственности предприятия, различие между ними и личным поголовьем сохраняется. В то же время, если договор не предусматривает продажи ремонтного молодняка предприятию, стадо постепенно переходит в собственность первичного арендатора. Арендные отношения после этого могут быть в основном исчерпаны и дальнейшее развитие хозяйства возможно на основе прямых договоров на зоотехническое, ветеринарное и другие виды обслуживания, поставку техники и других материально-технических ценностей проведения забоя, приемку, хранение, переработку и реализацию продукции.

Вторая и третья формы – самостоятельные кооперативы и индивидуальное (семейное) содержание личных оленей, вероятно, более целесообразны в таежных районах, где поголовье оленей

невелико. В каких случаях целесообразно прямое выделение семей, обслуживающих оленей, из колхоза или совхоза, можно решить только на месте, исходя из конкретных условий.

Промысловые отрасли. В промысловых отраслях организация труда может быть основана на тех же принципах двухуровневной производственной кооперации, рассмотренной нами выше на примере оленеводства. В то же время при этом должна быть учтена специфика каждой отрасли. Если в оленеводстве занято почти исключительно коренное национальное население, то в промысловой охоте и рыболовстве активно участвует русское старожильческое поселение и новопоселенцы. В большинстве случаев они используют более прогрессивные в смысле технической обеспеченности и более производительные приемы промысла, по сравнению с традиционными формами, но при этом менее сбалансированные с природной средой, а во многих случаях носящие истребительный характер. За счет более широкого использования техники, более сильного давления на экосистемы, а также большей интенсивности труда, связанной, как правило, с установкой на получение высокого заработка за короткий срок, промысловая деятельность некоренного населения неизбежно будет иметь значительные экономические преимущества перед более гармоничным, традиционным природопользованием. Само по себе интенсивное использование промысловых ресурсов в случае, если оно не выходит за пределы устойчивости экосистем и не ущемляет интересы коренного населения, не должно каким-либо искусственным способом ограничиваться. В то же время и как форма природопользования, и как форма жизнедеятельности населения оно представляет меньшую социальную ценность, и следовательно, должно иметь более низкий приоритет во всей системе промыслового хозяйства. При разумном сочетании обеих форм часть прибыли, полученной за счет интенсивных форм эксплуатации ресурсов, может быть использована для поддержки наиболее нуждающихся в помощи звеньев традиционного комплекса, а также для природоохранных целей. Этическим основанием для этого является первичность права на природопользование коренного населения территории. Конкретный юридический механизм, обеспечивающий преимущественное право на промысловое использование угодий коренным населением, а также на свободный выбор для этой цели экстенсивных или же интенсивных методов про-



мысла должен быть задан Законом о приоритетном природопользовании. В качестве экономической меры, которая также должна быть юридически закреплена, можно предложить платную аренду промысловых угодий для некоренного населения, если коренные жители получат их в бесплатное пользование. В этом случае остается открытым вопрос о смешанных по национальному составу кооперативах. Вероятно, условием освобождения от арендной платы должен быть не только формальный национальный состав кооператива, но и тип промысловой деятельности. Это означает, что понадобится специальное положение о промысловых кооперативах традиционного природопользования, обязательными условиями для которых будет, во-первых, преобладание в составе кооператива коренного населения, во-вторых, традиционный в основных чертах тип хозяйства. Положение может периодически пересматриваться и уточняться. Во всяком случае вопрос о постепенном вытеснении коренного населения с охотничьих и рыболовных угодий промысловиками-новопоселенцами, многие из которых имеют очень высокую квалификацию, и соответственно высокую производительность труда и заработки, требует безотлагательного решения. И решение возможно лишь на основе разумного компромисса.

Переработка и реализация промыслово-оленеводческой продукции.

Проблема реализации промысловой продукции - важнейшая экономическая проблема традиционного хозяйства. Речь идет, по существу, об организации равноправного товарообмена между двумя формами природопользования. До настоящего времени этот обмен, как уже было сказано выше, остается неравноправным, так, промысловые отрасли используются почти исключительно как сырьевая база. На практике это выражается, во-первых, в том, что промысловая продукция покупается у хозяйств по достаточно низким ценам, а затем после несложной промышленной переработки продается по значительно более высоким. Во-вторых, значительная часть продукции вообще не поступает на рынок, а биологические ресурсы осваиваются не полностью.

Достижение традиционным хозяйством экономической самостоятельности в современных условиях возможно за счет его перехода к полному ресурсно-производственному циклу с тем, чтобы хозяйство полностью получало всю возможную прибыль от исполь-

зования биологических ресурсов своей территории. Организовать производство широкого ассортимента продукции на основе использования различных видов сырья оленеводческого и промыслового хозяйства в условиях кооперативного хозяйствования в принципе вполне реально уже в ближайшие годы, однако, вопрос о реализации готовых товаров по выгодным ценам значительно сложнее. Скорее всего, он может быть решен путем создания государственной или кооперативно-государственной системы, подконтрольной органу, представляющему интересы коренных народов Севера (например, Ассоциации малочисленных народов Севера и Дальнего Востока). Здесь может быть использован опыт организации кооперативной торговли на Севере в 1920-х - начале 1930-х годов, в частности, так называемой интегральной кооперации, в которой советская торговая кооперация объединялась с производственной местной. Путь, который проходит продукция традиционного хозяйства от производителя до покупателя, должен включать наименьшее число звеньев, с тем, чтобы и отчисления от прибыли были минимальными.

Таковы основные положения внешней и внутренней организации хозяйства нового типа.

### 2.2.2. Второй тип: агропромысловое предприятие охватывает несколько населенных пунктов

Как мы уже отмечали, централизация хозяйства и связанное с ней переселение коренных жителей в крупные поселки оказались наиболее сильными факторами, подорвавшими основу традиционного хозяйства. До настоящего времени центральные усадьбы хозяйств вместо того, чтобы помогать развитию периферийных поселков, сдерживают его. Они притягивали и продолжают притягивать к себе не только денежные средства и фонды, но и основное внимание хозяйственных органов. Можно надеяться, что переход к рыночной экономике изменит это положение и создаст условия для восстановления покинутых факторий, развития небольших поселков, создания новых промысловых и оленеводческих баз и других постоянных и сезонообитаемых микропоселений.

Чтобы стимулировать этот процесс, целесообразно производить поэтапное разукрупнение хозяйств там, где это возможно, и образование новых сельских советов. В первую очередь желательно сделать самостоятельными хозяйствами отделения агропромысловых предприятий в национальных поселках, ориентированные на традиционное природопользование, освободив их тем самым от финансовых связей с центральными усадьбами, где, как правило, идет преимущественное развитие нетрадиционных сельскохозяйственных и вспомогательных отраслей.

Другой важный аспект проблемы воссоздания на Севере малых поселений - технологический. Обеспечить в условиях микропоселений необходимый уровень бытовых удобств и производительности труда можно лишь путем создания соответствующего технологического комплекса, в котором достижения научно-технического прогресса достаточно гармонично сочетались бы с традиционными приемами ведения хозяйства.

### 2.2.3. Третий тип: несколько агропромысловых предприятий в одном поселке

В настоящее время в одном поселке иногда действуют предприятия различной ведомственной подчиненности, занятые использованием одного и того же вида биологических ресурсов. Так, заготовка пушнины может одновременно осуществляться потребкооперацией и хозяйствами Госагропрома, лов рыбы на одном водоеме ведут бригады гослова, подчиненные рыбозаводу, и колхозные или совхозные рыбаки, продукцию дикорастущих растений могут заготавливать (причем по разным ценам) потребкооперация, лесхозы, госпромхозы и т.п. В настоящее время это нередко создает неудобства и сбои в работе, однако, переход всех предприятий на арендно-кооперативные основы снимет ведомственные противоречия, и более того, при разумной организации дела - конкуренция может способствовать развитию хозяйства. Если сейчас рыбак из бригады колхоза или совхоза Госагропрома сдает рыбу на приемный пункт рыбозавода, а деньги за нее получает в бухгалтерии своего предприятия, то при новой системе хозяйствования он сможет получить их сразу же от приемщика рыбы, и все безналичные расчеты между двумя предприятиями сделаются ненужными. Администрация каждого предприятия сможет сосредоточить внимание на организации приема, хранения и транспортировки сырья, а комплексные промысловые бригады на договорной основе будут поставлять его на приемные пункты, получая денежный расчет сразу же после сдачи продукции или в конце сезона, как им будет удобнее.

### 2.2.4. Четвертый тип: агропромысловое и промышленное предприятия на одной территории

Взаимоотношения между агропромысловыми и промышленными предприятиями, возникающие в процессе промышленно-транспортного освоения территории, наиболее сложная и важная проблема, от решения которой зависит успешность всех остальных мероприятий по сохранению и развитию традиционного северного хозяйства. Основы ее решения должны быть заложены в Законе о приоритетном природопользовании. Права коренного населения и его хозяйственных единиц должны быть защищены прежде всего юридически самим Законом и подзаконными актами. Однако одного этого недостаточно. Приоритет традиционного природопользования должен обеспечиваться и экономическим механизмом. Наиболее простой и реальный путь – переход к отношениям платной аренды. Промышленное (или строительное) предприятие, если у него возникла необходимость провести какие-либо работы на территории оленьих пастбищ или промысловых угодий, закрепленных за коренным населением, должно заключить арендный договор (на определенный срок или бессрочно) и выплачивать соответствующую арендную плату в течение всего срока отчуждения земель (если по договору земли отчуждаются безвозвратно, то арендная плата переходит в постоянный платеж). Средства должны поступать непосредственно в распоряжение той группы населения, которая пользовалась отчужденными угодьями. Это могут быть сельские советы, промыслово-оленеводческие кооперативы, агропромысловые предприятия или специально созданные для надзора за землепользованием выборные органы коренного населения. Сумма арендных платежей должна каждый раз определяться на договорной основе, хотя ее нижняя граница может быть закреплена законодательно. Во всех случаях должен быть соблюден один принцип: арендная плата должна быть достаточно велика, чтобы отчуждение земель было в ы г о д н о коренному населению, иными словами, коренные жители должны быть экономически з а и н т е р е с о в а н ы, чтобы освоение происходило на их угодьях. Кроме того, определенная сумма должна быть выплачена промышленным предприятием также в бюджеты района, округа и области (края, АССР) для целей регионального развития. Однако размер этой выплаты никак не должен быть связан с величиной арендного платежа, так как цели и экономическое содержание у



них разные: в первом случае компенсируются потери биологической продуктивности угодий, во втором – дополнительные издержки на развитие региональной инфраструктуры и системы территориального управления.

Более подробно принципы отношений между предприятиями и коренным населением при промышленно-транспортном освоении территории будут рассмотрены ниже.

### 2.2.5. Пятый тип: агропромысловое предприятие на территории с природоохранным режимом (биосферный резерват)

В последние годы на Севере стали возникать конфликты в связи с созданием заповедников и заказников в районах жизнедеятельности коренного населения. Даже если при этом не происходит непосредственное отторжение оленьих пастбищ или промысловых угодий у коренного населения, ему наносится некоторый моральный ущерб, так как при этом переходит во владение государственного ведомства та территория, на которую права коренного населения в принципе еще могли бы быть восстановлены. Выходом может быть создание нового типа природоохранных территорий, где хозяйственная деятельность народов Севера не запрещается, а, напротив, принимают меры к ее защите. Исходной посылкой для этого является то, что традиционные формы северного природопользования, как правило, достаточно хорошо сбалансированы с окружающей средой, и их сохранение не противоречит задачам охраны природы. Необходимы лишь минимальные ограничения, особенно там, где ресурсы уже подорваны неумеренной эксплуатацией. Кроме того, сохранение исторического опыта природопользования народов Севера в виде живой культурной традиции, осуществленной в особом способе ведения хозяйства, является важной задачей, которая может быть решена только при создании наиболее благоприятных условий. За рубежом уже имеется опыт организации многоцелевых природоохранных территорий такого типа – б и о с ф е р н ы х  р е з е р в а т о в. В нашей стране они пока отсутствуют[x].

---

x) У нас существуют биосферные  з а п о в е д н и к и. Несмотря на то, что термины "заповедник" и "резерват" соответствуют переводом одного и того же английского слова "*reserve*", в русском языке они, как правило, употребляются в разных значениях. Заповедниками у нас принято называть только территории, п о л н о с т ь ю  изъятые из хозяйственной деятельности.

Основная идея биосферного резервата – экономическое развитие при сохранении природной и культурной среды по существу совпадает с основным направлением Всемирной стратегии охраны природы. Поэтому биосферный резерват можно считать участком, на котором строится модель природопользования будущего. Под таким углом зрения рассматриваются, например, перспективы создания сети биосферных резерватов на Канадском Севере, где также возникают противоречия между коренным населением, которое добивается признания своих прав на владение землей и угодьями, и федеральным правительством, которое стремится освоить нефтяные и другие минеральные ресурсы Севера, не дожидаясь решения вопроса о правах коренного населения. После резкой критики со стороны общественности и трудностей, возникающих в переговорах с коренным населением, промышленники начинают признавать необходимость компромиссных решений. При этом идет поиск достаточно гибких структур, в рамках которых "нефтяник, охотник и ученый могут изучать и решать проблемы экономического развития Севера, увязывая их с проблемами охраны природы".

В СССР сходная концепция предложена на Первом Всесоюзном совещании по биосферным заповедникам в Пущино (1981 г.) В.Е.Соколовым и Е.Е.Сыроечковским. Суть ее в том, чтобы окружить полностью заповедные территории б и о с ф е р н ы м и п о л и г о н а м и, где хозяйственная деятельность будет специальным образом регламентирована, что позволит приблизить ее к эколого-экономическому оптимуму.

Эта идея была заложена в проект учрежденного в 1985 г. в Красноярском крае Центральносибирского государственного заповедника, в котором в краткой форме приведено описание трех функциональных зон предполагаемого полигона: буферной, научно-экспериментальной и хозяйственно-используемой. Проект пока реализован лишь частично: существуют буферная и научно-экспериментальная зона, прорабатывается вопрос о создании при заповеднике эколого-этнографического заказника.

Таким образом, биосферный резерват можно рассматривать как многоцелевую полифункциональную систему, задача которой – достичь самообеспечивающегося развития, несмотря на то, что ее отдельные подсистемы имеют различные, иногда даже противоречивые цели. В существующих за рубежом биосферных резерватах для этого разработан ряд методов, многие из которых могут быть использованы и в наших условиях. В предлагаемой нами модели, которая может быть использована как исходная рабочая гипотеза при проектировании биосферных резерватов в районах Севера, использованы три из них: зонирование территории, гибкое управление и хозяйственно-культурные очаги.



З о н и р о в а н и е т е р р и т о р и и применяется во всех биосферных резерватах. Каждая зона создается для решения определенного круга задач и имеет особый статус, определяющий ее использование в хозяйственных и иных целях. Примерная схема организации территории биосферного резервата в условиях Крайнего Севера нашей страны приведена в таблице. Наибольшую площадь, как правило, должны занимать вторая и третья функциональные зоны.

Задача г и б к о г о у п р а в л е н и я – обеспечить взаимодействие местного населения и администрации, а также предотвратить возникновение конфликтных ситуаций в сфере охраны природы, экономики и национального развития. За рубежом для этой цели создаются различного рода советы и комиссии, в состав которых, приблизительно в равных долях, входят представители местного населения и правительственных организаций. Для наших условий можно предложить п о э т а п н у ю реализацию гибкого управления. При этом биосферный резерват постепенно формируется вокруг "ядра", которым может быть уже существующий заповедник или другая природоохранная территория.

На п е р в о м этапе создается Координационный совет, в который входят представители местного населения, органов советской власти, предприятий и учреждений, расположенных на территории резервата, заинтересованных ведомств, общественных и научных организаций, а также специалисты-эксперты. Совет собирается периодически, несколько раз в год. В его компетенцию входит регулирование режима природопользования на территории резервата: распределение земельных, охотничьих и рыболовных угодий, оленьих пастбищ, согласование правил и норм охоты, рыболовства, лесопользования и других видов природопользования, нормативов охраны природной среды, а также перспективных планов хозяйственной деятельности расположенных здесь предприятий. Для выполнения своих функций Координационный совет должен быть наделен необходимыми полномочиями.

Таблица. Схема территориальной организации биосферного резервата в условиях Крайнего Севера

| № п/п | Функциональные зоны | Задачи (0 - основные, Д - дополнительные) | | | | | | | | | | Ограничение хозяйственной деятельности |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Сохранение типичных ландшафтов | Воспроизводство биоресурсов | Сохранение редких видов и уникальных экосистем | Сохранение культурного наследия | Сохранение и развитие традиционного природопользования | Рекреационное использование территории | Научные исследования | Экологически сбалансированное использование ресурсов | | | |
| I | Заповедная | 0 | 0 | 0 | Д | - | - | 0 | - | | | Всякая хозяйственная деятельность запрещена |
| 2 | Приоритетного природопользования народов Севера, промысловая | Д | Д | Д | 0 | 0 | Д | Д | 0 | | | Всякая хозяйственная деятельность, кроме природопользования народов Севера, ограничивается |
| 3 | Производственная, промысловая и промыслово-сельскохозяйственная | Д | Д | Д | Д | Д | Д | Д | 0 | | | Ограничивается или запрещается промышленное и транспортное строительство, работа геологоразведочных экспедиций, запрещается промышленная рубка леса |
| 4 | Рекреационная | Д | Д | Д | Д | Д | 0 | Д | Д | | | То же |
| 5 | Научно-исследовательская | Д | Д | Д | Д | Д | Д | 0 | Д | | | Запрещается охота, лов рыбы, рубка леса, ограничиваются другие виды хозяйственной деятельности |



На в т о р о м этапе может быть создан подконтрольный совету постоянный орган управления - администрация биосферного резервата. В ее ведении будут находиться текущие вопросы охраны природы, организация мониторинга, руководство целевыми программами по развитию экономики и культуры, проведение биотехнических и других мероприятий.

Т р е т и й этап предполагает создание экономического фонда развития биосферного резервата. Он может быть сформирован за счет спонсорских средств, отчислений от прибыли собственных хозрасчетных предприятий и мероприятий, проводимых администрацией. Средства фонда могут использоваться на финансирование целевых программ развития экономики и культуры, а также благотворительных программ помощи местному населению, поддержки научных исследований, проведения культурных и природоохранных мероприятий.

Аналогом к у л ь т у р н о - х о з я й с т в е н н ы х очагов могут быть промыслово-охотничьи станции, культбазы, фактории, которые существовали на Севере нашей страны в 1920-е годы. Они играли роль посредника между традиционным местным хозяйством и централизованной экономикой страны, обеспечивая взаимовыгодный обмен товарами. Культурная функция таких очагов состояла в том, что они давали возможность местному населению воспринимать чужую культуру у себя дома, не отрываясь от своей земли, своего круга общения, своих традиций. В настоящее время наиболее реально говорить о возможности воссоздания таких очагов в первую очередь в условиях биосферных резерватов. Это может быть небольшой поселок с промысловым или промыслово-оленеводческим предприятием (модель I-го типа, раздел 2.2.I. ) или микропоселение типа фактории, оснащенное соответствующим технологическим производственно-бытовым комплексом (см.раздел 2.2.2. ).

Такой комплекс сможет обеспечить жизнедеятельность нескольких десятков человек, которые смогут проводить основную часть времени на самой фактории и в окружающих ее угодьях. Выезды в поселок при этом могут иметь регулярный характер. Хозяйственный цикл и система жизнеобеспечения, несмотря на использование технических средств, могут сохранять основные черты традиционной культуры природопользования и образа жизни коренного населения.

Необходимость разработки и внедрения таких комплексов, спроектированных с учетом хозяйственных традиций и образа жизни населения, давно назрела, однако, для предприятий агропромышленного комплекса она не выгодна. В биосферном резервате она может быть осуществлена за счет целевого государственного финансирования.

## 2.3. Маркетинг, организация сбыта продукции

В настоящее время в условиях внедрения нового хозяйственного механизма, существенного расширения самостоятельности предприятий создаются объективные предпосылки для широкого внедрения маркетинга в их деятельность. Определяя маркетинг как систему комплексного изучения потребностей и спроса с целью организации производства и оказания услуг, максимально ориентированных на удовлетворение нужд конкретных потребителей и обеспечения наиболее эффективных форм и методов сбыта, можно считать, что уровень маркетинга играет зачастую не меньшую роль, чем технологический уровень и качество самой продукции.

Маркетинговая деятельность должна обеспечивать:

- надежную, достоверную информацию о рынке, структуре и динамике спроса, вкусах и желаниях покупателей;
- создание такого товара, товарного ассортимента, который соответствует требованиям рынка, удовлетворяет спрос, решает "проблему потребителя";
- необходимое воздействие на потребителя, на спрос, на рынок, которое обеспечивает максимально возможный контроль над сферой реализации.

В решении проблем социально-экономического и культурного развития районов проживания народов Севера участвуют различные организации, представляющие Министерство лесной промышленности РСФСР, Министерство культуры РСФСР, Агропром РСФСР, Главное управление охотничьего хозяйства и заповедников при СМ РСФСР, Министерство рыбного хозяйства РСФСР, Комитет народного образования и др., призванные содействовать развитию традиционных форм хозяйственной и культурной жизни. Особое место принадлежит предприятиям агропромыслового комплекса, которые удовлетворяют основные потребности коренных жителей Севера в национальных изделиях.



До последнего времени продвижение товаров от производителя к потребителю происходило следующим образом: производитель – оптовое предприятие – предприятие розничной торговли – потребитель. В современных условиях хозяйствования у производителя расширился выбор средств для доведения своего товара до конечного потребителя.

В ходе радикальной экономической реформы одним из актуальных стал вопрос замены распределительной системы рынком, внедрение в практику таких категорий как прямые связи, договорные отношения.

Проведенные исследования показали, что развитие маркетинга в традиционных промыслах Севера определяется целым рядом обстоятельств, среди которых наиболее важными можно считать следующие:

- повышение запросов со стороны потребителей в отношении качественных характеристик предлагаемых товаров;
- общее увеличение степени неопределенности конъюнктуры рынка, потребовавшее выработки критериев оперативного принятия стратегических решений.

Рынок национальных изделий в настоящее время далек от насыщения, по мнению экспертов, потребность даже местного населения в изделиях из кожи и меха удовлетворена лишь на 30%. В первую очередь имеются в виду такие изделия, как национальная одежда и обувь, головные уборы. Спрос на данные виды изделий на местах практически неограничен. Сложившаяся в условиях общего товарного дефицита конъюнктурная ситуация требует увеличения товарных ресурсов изделий национальных промыслов. Несмотря на существующие преимущества и потенциальные возможности промыслов, решение поставленной задачи сопровождается значительными трудностями: недостаточной обеспеченности промыслов кадрами высокой квалификации, необходимым оборудованием, сырьем и материалами требуемого качества.

В связи с этим возрастает роль маркетинговых исследований, которые являются основой для выработки конкретной стратегии маркетинга национальных промыслов и условий ее реализации. Разработку целесообразно проводить по двум, дополняющим друг друга группам стратегий:

– стратегии в отношении продукции, определяющей способы успешного сбыта продукции на рынке с учетом географического и национального фактора;

– стратегии в отношении рынка, заключающейся в выявлении реальных возможностей конкретных предприятий промыслов.

Для продукции промыслов целесообразно проводить стратегию дифференциации – политику выделения своих изделий в качестве особых, отличных от других товаров, тем самым обеспечивая им автономный спрос на рынке. При этом главным методом является обеспечение повышенного художественного и технического качества изделий и их специфических потребительских свойств.

Важный аспект дифференциации традиционных изделий – соединение усилий по выделению своей продукции в качестве особенной с обеспечением "узнаваемости" продукции на рынке, при этом исключительность данного изделия ассоциируется с названием промысла. Так, название Уэленского промысла вызывает у покупателя представление о костерезных изделиях, выполненных в традициях чукотско-эскимосского искусства на высоком художественном уровне.

Особый интерес представляет такая дополнительная стратегия сбыта, как стратегия вертикальной интеграции, направленная на соединение предприятия с поставщиками сырья и сбытовыми организациями. Для вертикально интегрированных кампаний характерна более высокая прибыльность и уровень инвестиций. Можно предположить, что наиболее перспективным для национальных промыслов является развитие такой организационной формы хозяйственной деятельности как агроторговая фирма, которая будет осуществлять весь воспроизводственный цикл – от добычи и первичной обработки сырья – до транспортировки и реализации готовой продукции.



## 3. ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ КОРЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА ПРИ ПРОМЫШЛЕННО-ТРАНСПОРТНОМ ОСВОЕНИИ

### 3.1. Основные принципы

Промышленно-транспортное освоение северных территорий – это процесс, которого, с одной стороны, объективно избежать нельзя, с другой – он неизбежно наносит ущерб местному населению. Очевидно, что величина этого ущерба не может быть непосредственно сопоставлена с размером эффекта, получаемого в результате освоения, так как ущерб при этом терпят жители осваиваемой территории, а выгоду от него получает главным образом население других регионов. Признание неизбежности этого противоречия обусловливает необходимость выработки принципов, с помощью которых можно получить обоснованный ответ на вопрос о допустимости или недопустимости освоения той или иной территории и условиях, на которых оно может быть проведено.

Специальным международным актом, защищающим интересы малых народностей и отдельных групп коренного населения, является уже упоминавшаяся выше Конвенция № 107 Международной организации труда о коренных и ведущих племенной образ жизни народах в независимых странах. Она была принята на 40-й сессии МОТ в 1957 г. и пересмотрена на 76-й сессии в июне 1989 г.[x] Согласно определению статьи 1б, Конвенция применяется также к народам, "которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна, во времена ее завоевания или колонизации или установления существующих государственных границ, и которые, независимо от своего правового статуса, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты". Таким образом, Конвенция может и должна быть применена и к народам Севера нашей страны, хотя какие-либо правовые акты, регулирующие ее применение в СССР, отсутствуют.

Новая редакция текста Конвенции, принятая 76-й сессией Международной организации труда, наиболее соответствует совре-

---

x) В сокращенном виде текст Конвенции № 107 опубликован в журнале "Северные просторы". – 1990, № 1.

менному уровню понимания проблем коренного населения, учитывает накопившийся за последние десятилетия мировой опыт их решения в различных условиях поиска общих точек зрения, взаимопонимания и компромиссов. На выработанные в ней подходы и принципы целесообразно ориентироваться и в нашей стране. Учитывая особенности ее политической и экономической жизни, а также сложившийся в настоящее время в районах проживания народов Севера комплекс проблем, возросшую за последние годы социальную активность этих народов и, исходя из последнего варианта текста Конвенции, мы сформулировали три главных принципа, которые должны быть положены в основу решения всех проблем, возникающих в процессе промышленного освоения районов проживания коренного населения:

I. Принцип свободы выбора приоритетов.

II. Принцип добровольного согласия.

III. Принцип компенсации.

Рассмотренные выше принципы реализуются на трех уровнях: правительственном (Совет Министров РСФСР, Госплан РСФСР), отраслевом (ответственные за освоение министерства и ведомства) и региональном (органы, представляющие местное население). Раскроем их содержание.

### Принцип свободы выбора приоритетов

Принцип свободы выбора приоритетов означает, что соответствующая народность (коренное население) имеет право сама определять приоритеты выбора цели и сама осуществлять контроль за собственным экономическим, социальным и культурным развитием (ст.7.I). Практическая реализация этого права связана, прежде всего, с возможностью коренного населения участвовать в подготовке всех планов и программ регионального развития, которые затрагивают его интересы. Если речь идет о перспективных программах и планах, возможность обоснованного выбора приоритетов должна обеспечиваться проведением специальных исследований для оценки влияния планируемой деятельности на коренное население с экологической, социальной, культурной и духовной точек зрения (ст.7.3).

В существующих условиях для северных народов реально возможны два пути развития: либо принять европейскую модель образа жизни и постепенно слиться с основной массой населения



страны как в демографическом, так и в хозяйственном и культурном отношениях, либо сохранить хозяйственно-культурную самостоятельность и автономно развивать традиционные формы хозяйства и самобытной культуры. В этом случае появится возможность сохранить свое "лицо", индивидуальность и неповторимость образа жизни среди других больших и малых народов нашей страны, и параллельное совместное развитие приведет к взаимному обогащению достижениями и культурными ценностями. Оба пути имеют свои преимущества и свои трудности, и каждая, даже самая малая, этническая группа населения вправе свободно выбирать тот путь, который больше ее привлекает.

Надо сказать, что в современную эпоху больших и малых экологических кризисов сохранение и дальнейшее развитие близкого к равновесному традиционного природопользования народов Севера и их экологической культуры может стать очень весомым вкладом в разработку нового типа гармоничных отношений между человеком и природой. Возможно, их тысячелетний опыт контакта с живой природой в суровых, иногда экстремальных для существования органической жизни условиях поможет найти новый путь творческого культурно-экологического освоения природной среды, освободит наше сознание от представлений о неизбежности сложившегося в условиях научно-технического прогресса "силового" природопользования, требующего непрерывного усиления вмешательства в саморегуляцию экосистем. Поэтому Международная конвенция утверждает, что традиционные виды деятельности коренного населения заслуживают признания и охраны, а самому населению необходимо оказывать техническое и финансовое содействие в развитии традиционных технологий (ст.23). В проектах экономического развития территорий проживания коренного населения вопросы улучшения условий его жизни и труда должны рассматриваться как приоритетные по сравнению с другими целями (ст.7.2).

### Принцип добровольного согласия

Принцип добровольного согласия требует получения сознательного и свободно выраженного согласия коренного населения на осуществление всех затрагивающих его интересы программ, в частности, на разведку и эксплуатацию минеральных ресурсов земных недр, находящихся на его традиционных территориях (ст.I5.2). Такое согласие означает готовность местного населения нести

неизбежный, связанный с освоением, ущерб в интересах экономического развития других регионов и служит этическим основанием правомерности дальнейших действий. В этой же статье предусматривается наличие социального механизма, с помощью которого оно может быть получено. Очевидно, что необходимо разработать специальную процедуру, которая должна обеспечивать принятие такого согласия демократическим путем на основе достаточно ясного представления о сложившейся ситуации и ее возможных последствиях. Для этого необходимо наличие надежного прогноза социально-экологических последствий принимаемого решения и достаточного уровня гласности, чтобы сделать возможным его свободное обсуждение. Вся информация о возможных последствиях должна быть представлена в доступной форме. Сама процедура получения согласия может быть различной - через доверенных представителей или путем референдума.

### Принцип компенсации

Принцип компенсации является необходимым дополнением двух первых принципов. Он утверждает необходимость по возможности наиболее полно компенсировать причиняемый местному населению ущерб (статьи I5.2, I6.4). Конкретные формы такой компенсации могут быть самыми разнообразными: они определяются принципом свободы выбора приоритетов развития.

Очевидно, что некоторые виды ущерба, например, психологический, вообще не могут быть компенсированы. В этом смысле промышленное освоение редкозаселенных северных территорий, исторически занятых лишь кочевыми или полукочевыми хозяйствами оленеводов, можно сравнить с подселением в большую отдельную квартиру, занимаемую до этого одной небольшой семьей, еще нескольких жильцов. Оно неизбежно ведет к росту антропоэкологического напряжения, усилению миграционных процессов и, в конечном счете, к необратимой дезадаптации значительной части этноса. С другой стороны, ущерб в одних отношениях может быть уравновешен значительными выгодами в других. Однако, при этом компенсация должна быть реальной и эквивалентной с точки зрения приоритетов самого коренного населения. Так, нельзя компенсировать потерю рабочих мест строительством школы, клуба или больницы, тем более никак нельзя серьезно считать компенсацией ущерба, нанесенного хозяйству пастухов-оленеводов, жилищное или культурно-бытовое строительство в окружном центре.



Стремление компенсировать ущерб путем передачи местному населению материальных или культурных ценностей, выработанных другой социально-экономической системой с большой вероятностью может усилить деструктивные этносоциальные процессы и тем самым ухудшить положение этноса, его экономики и культуры в целом, хотя и будет способствовать повышению уровня жизни отдельных групп населения (как правило, при одновременном снижении их репродуктивного потенциала). Иными словами, каждый из местных жителей в материальном отношении станет жить лучше, но сам народ как целое растворится и исчезнет. Эта ситуация наиболее вероятна, если освоение будет сопровождаться переселением, а компенсационные мероприятия будут направлены в основном на развитие крупных поселков и административных центров. С точки зрения сохранения культурного наследия нашего государства - это нежелательный ход событий.

### 3.2. Социальная технология

Как показывает опыт последних десятилетий, существующая практика освоения северных территорий приводит к резко конфликтным ситуациям, связанным с непониманием позиций взаимодействующих сторон. В таких конфликтах проигрывает обычно более слабая сторона - т.е. коренное население Севера. По нашему мнению, этого можно избежать или, по крайней мере, снизить накал страстей, предложив модель освоения, учитывающую взаимные интересы. Диалог может заключаться в следующем:

I. Коренное население предоставляет часть территории своей жизнедеятельности под процесс промышленного освоения.

2. Осваивающие организации возвращают используемые под промышленное освоение земли после полного окончания всего цикла работ, связанных с использованием полезных ископаемых, в состоянии, обеспечивающем хозяйственную продуктивность не ниже исходного уровня.

3. Осваивающие организации принимают на себя ряд обязательств по созданию в течение всего срока отчуждения земель условий, обеспечивающих сохранение привычного для коренного населения цикла жизнедеятельности, а также по содействию в решении

его экономических и социальных проблем.

4. Освоение ведется таким образом, чтобы обеспечить коренному населению возможность реального контроля за соблюдением всех пунктов настоящего соглашения. Единственный путь, позволяющий осуществить такой контроль – выделить несколько этапов освоения с тем, чтобы переход к следующему этапу был возможен только после полного выполнения всех обязательств по предыдущему.

Раскрытие перечисленных выше пунктов применительно к условиям конкретного региона и будет являться социальной технологией его освоения.

I. Исходя из отраслевой структуры хозяйственного комплекса и его сезонного цикла, прежде всего из сезонных особенностей использования оленьих пастбищ и промысловых угодий, можно определить предельные нормы изъятия площадей пастбищ каждого сезона, отсутствие которых может быть тем или иным способом компенсировано: либо путем перемещения стад на другие свободные пастбища (если таковые имеются), либо путем изменения структуры хозяйственного комплекса, с тем, чтобы обеспечить занятость населения при вынужденном сокращении поголовья скота, оленей и площади угодий, либо, наконец, путем полного переселения определенной группы населения в другое место, если резервы двух первых путей исчерпаны. При этом необходимо иметь в виду следующие обстоятельства:

– во многих регионах нового освоения оленеемкость имеющихся пастбищ в настоящее время уже превышена;

– сложившаяся структура хозяйственного комплекса в большинстве случаев не обеспечивает полной занятости населения;

– реальные возможности переселить значительную группу коренного населения на свободную территорию со сходными природными условиями, как правило, отсутствуют.

В связи с этим необходимо, во-первых, проводить во всех хозяйствах, для которых предполагается сокращение площадей пастбищ или угодий, специальные социально-экологические обследования с тем, чтобы оценить возможные социальные последствия для каждого поселка. Это даст возможность наметить реальные пути достижения компромисса, если таковые имеются. Если их не окажется, это даст возможность полностью и обоснованно оценить ожидаемые потери для коренного населения.



Во-вторых, необходимо пересмотреть сами принципы организации производства и экономического механизма в местном хозяйственном комплексе. Наиболее реальным выходом может быть сокращение поголовья оленей без уменьшения числа оленеводов. Это даст возможность сохранить прежнее число рабочих мест путем уменьшения нагрузки на каждую оленеводческую бригаду при соответствующем снижении плановых показателей. Соответствующее сокращение производства продукции может быть компенсировано за счет средств осваивающих организаций в виде непосредственных платежей в бюджет хозяйств (компенсация утерянной прибыли) и поставок мяса в соответствующие продовольственные фонды, либо путем дополнительных вложений на реконструкцию отрасли. Последний путь в целом предпочтительнее, так как переработка оленьего мяса, шкур и другой продукции оленеводства на высоком технологическом уровне в сочетании с применением новых технологий (использование пантов, крови оленей) может в несколько раз повысить прибыльность отрасли и полностью компенсировать экономический ущерб, причиненный ей отчуждением пастбищ.

С учетом всего вышеизложенного необходимо определить предельную допустимую норму изъятия пастбищ у каждого оленеводческого хозяйства.

2. Наши предложения по этому пункту основаны на предположении о достаточной степени проработки экологических вопросов охраны и рекультивации земель в соответствующих разделах проектных документов. Предполагается наличие или возможность разработки в ближайшее время эффективной технологии восстановления нарушенных при строительстве и эксплуатации месторождений земель. Выполнение этого пункта тесно связано с положением об этапности освоения, изложенном в пункте 5. Последовательность работ и действий при этом должна быть такой:

– Достигается соглашение с коренным населением о выделении части территории под освоение одного из месторождений. В соглашении оговариваются сроки отчуждения земель под каждую категорию объектов. В большинстве случаев предполагается полный демонтаж производственных объектов (включая производственную инфраструктуру) после окончания полного цикла работ. Исключение делается только для тех объектов (транспорт, социальная инфраструктура), которые впоследствии могут быть эффективно использованы в хозяйстве местного населения. Учитывая, что наи-

большие экологические нарушения производятся в период строительства, целесообразно отдельно выделить площади угодий, которые должны быть возвращены в хозяйственный оборот по окончании строительного цикла.

– Осуществляются строительные работы на первом месторождении.

– Производится рекультивация нарушенных при строительстве земель.

– Осуществляется передача–приемка восстановленных земель коренного населения.

– После этого, с учетом полученного опыта производится подготовка соглашения о выделении территории для проведения строительного цикла работ по освоению второго месторождения.

В случае, если нарушенные при обустройстве первого месторождения земли не были восстановлены и возвращены коренному населению, начало работ на втором месторождении задерживается до полного окончания восстановительных работ.

3. Выполнение этого пункта означает, что в связи с освоением коренному населению не будет навязываться какой-либо несвойственный ему образ жизни. Это будет также естественно, как и то, что коренное население не предлагает приезжим переселиться в чум, чтобы лучше почувствовать специфику местных условий. О возможных путях решения этой проблемы уже было сказано при обсуждении п.I. В связи с этим представляется целесообразным не рассматривать варианты решений социально-экономических проблем коренного населения путем перехода от кочевых форм жизнедеятельности к оседлым, переселения из мелких поселков в крупные и других мероприятий, не учитывающих возможности адаптации коренного населения к изменяющимся условиям.

Практическое содействие социальному и экономическому развитию коренного населения является реализацией принципа компенсации. Именно здесь осваивающие организации могут предложить коренному населению широкую программу мероприятий по решению жизненно важных для него проблем.

Проведенное в лаборатории экономических проблем Севера НИЭСХ НЗ РСФСР в 1987-88 гг. заочное совещание по проблеме "Как сохранить оленевода для оленеводства?" показало, что наибольшее значение для развития оленеводства имеют сейчас 4 проблемы:



– охрана и рациональное использование оленьих пастбищ;

– комплексная переработка продукции оленеводства;

– улучшение социально-бытовых условий жизни оленеводов в тундре;

– приобщение детей оленеводов к жизни в тундре.

С учетом этого может быть предложено примерно такое содержание компенсационной программы:

а) хозяйственный комплекс

– финансирование и содействие в организации использования космических методов для контроля за состоянием оленьих пастбищ;

– финансирование и содействие в строительстве объектов и приобретении технологического оборудования для убойных пунктов и предприятий по комплексной переработке оленеводческой продукции; содействие в освоении новых технологий по производству медицинских препаратов из оленьих пантов и крови;

– финансирование и содействие в организации сбыта продукции оленеводства и другой промысловой продукции, в том числе зарубежным фирмам;

– финансирование и содействие в приобретении отечественных и импортных бездорожных, экологически безопасных транспортных средств, а также мобильного жилья для оленеводов;

– финансирование и строительство промежуточных оленеводческих баз и других производственных и бытовых построек в местах выпаса оленей;

– финансирование и содействие в строительстве производственных объектов, приобретении и наладке производственных связей сопутствующих отраслей с тем, чтобы обеспечить полную занятость населения в центрах оленеводческих хозяйств;

– вложение капитала в совместные предприятия, созданные различных типов производственной кооперации между предприятиями осваивающих ведомств и оленеводческо-промысловыми предприятиями, а также кооперативами местного населения, в ряде случаев – с участием зарубежных фирм.

б) социальные проблемы

– финансирование, строительство и развитие социальной инфраструктуры в периферических населенных пунктах, развитие системы внутрихозяйственного расселения;

– финансирование разработки и осуществление программы по адаптации коренного населения, приезжающего на учебу или работу в крупные поселки или городские населенные пункты, а также поступающего работать на промышленные предприятия;

– финансирование комплексных научных исследований социально-экологического профиля, направленных на разработку конкретных проектов и программ по улучшению условий жизни коренного населения.

5. Необходимо очень ясно отдавать себе отчет в том, что разработка даже самого хорошего проекта не дает никаких гарантий качества его реализации. Существующая практика проектных работ практически игнорирует учет человеческого фактора, как на стадии принятия решений по всему циклу осуществления проекта, так и в процессе самих работ. Никаких специальных социальных исследований, ни даже приблизительных экспертных оценок вероятности того, что в процессе строительства будут соблюдены основные экологические параметры, предусмотренные проектными документами, не проводятся. Между тем, имеющийся опыт освоения северных месторождений говорит о том, что именно здесь лежит основная причина всех отрицательных последствий освоения. Поэтому технологические решения должны быть пересмотрены исходя из реального достигнутого уровня культуры производства, дополнительно обоснованы с учетом человеческого фактора. Первоочередным мероприятием должно стать восстановление (рекультивация) уже нарушенных в процессе несанкционированных строительных работ оленьих пастбищ. Это создаст необходимые предпосылки для дальнейшего рассмотрения и проработки проектов с социально-экологической точки зрения. Ведь очевидно, что нет смысла разрабатывать и рассматривать проекты, если нет гарантий того, что они будут соблюдаться. Этапы освоения должны быть выделены таким образом, чтобы коренное население и органы экологического контроля могли санкционировать переход к следующему этапу лишь после того, как объекты предыдущего по всем экологическим параметрам будут приведены в соответствии с требованиями проекта. Темпы освоения при этом должны быть в 2-3 раза снижены. Впоследствии они могут быть снова повышены, если достигнутый уровень культуры производства будет обеспечивать достаточную экологическую чистоту, а в хозяйственном комплексе коренного населения не будет отмечено негативных изменений.



Конечным результатом разработки социальной технологии освоения территорий, расположенных в районах проживания народностей Севера, должны стать два документа: особый юридический акт, представляющий собой соглашение (Конвенцию) об учете взаимных интересов в процессе использования ресурсов и социальный проект территориальной организации хозяйства и жизнедеятельности населения. Они должны быть включены в состав технико-экономического обоснования каждого проекта в качестве его социально-экологической части.

РТП. Тип. ВИР. Зак. 819. Тир. 500. 10.08.90. Бесплатно.