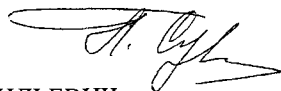


На правах рукописи



СУЛЯНДЗИГА ПАВЕЛ ВАСИЛЬЕВИЧ

**ИНСТРУМЕНТЫ СОХРАНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
ТРАДИЦИОННОГО ХОЗЯЙСТВА КОРЕННЫХ
МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА РОССИИ:
РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

*Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)*

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Новосибирск 2006

Работа выполнена в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
Лавровский Борис Леонидович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Новоселов Александр Сергеевич
доктор экономических наук, профессор
Пилясов Александр Николаевич

Ведущая организация: Институт проблем малочисленных народов
Севера СО РАН

Защита состоится « 2 » июня 2006 г. в 10.00 на заседании Диссертационного совета Д.003.001.01 при Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН по адресу: 630090, г. Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики и организации промышленного производства СО РАН

Автореферат разослан « 28 » апреля 2006 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор экономических наук,
профессор



В.В. Титов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Сохранение и развитие традиционного хозяйства является условием устойчивого развития регионов, где проживают коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНС). Традиционное хозяйство представляет собой, с одной стороны, экономическое явление, а с другой — является своеобразным историческим, культурным социальным феноменом; неразрывно связано с природопользованием, с состоянием и перспективами использования природных ресурсов, что определяет специфику традиционного хозяйства как элемента экономической региональной системы России и как объекта исследования.

В 29 субъектах Российской Федерации живет 45 коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Численность КМНС, по данным последней переписи населения, составляет 212 209 человек, то есть всего 2 % населения территорий, на которых они проживают. В регионах Российской Федерации, где живут КМНС, наблюдается значительная экономическая асимметрия развития традиционного хозяйства по сравнению с другими секторами экономики, дифференциация степени сохранности традиционного хозяйства и уровня жизни народов Севера, обусловленные рядом региональных факторов.

Традиционное хозяйство, являясь основой жизнеобеспечения и социальной стабильности народов Севера, с большими трудностями входит в систему рыночных отношений. Кризис в этой сфере экономики привел к ухудшению социально-экономического положения КМНС в местах их компактного проживания, возникновению известных социальных проблем.

Обеспечение социального статуса, достойного образа жизни КМНС, безусловно предполагает исследование проблем сохранения и развития традиционного хозяйства и разработку адаптивной стратегии его интеграции в рыночную систему с учетом региональных особенностей. Одновременно формирование инструментов сохранения исторически сложившихся и устойчивых моделей традиционного хозяйствования представляет далеко не только академический интерес в связи с известными проблемами устойчивого развития на региональном и национальном уровнях. Этим и обусловлен выбор темы диссертационной работы.

Актуальность исследований чрезвычайно обострилась в связи с принятием Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

Степень разработанности проблемы

Исторические, культурные, этнографические, антропологические, географические, социальные аспекты жизни коренных малочисленных народов активно исследуются учеными разных областей. В то же время экономические исследования традиционного хозяйства и природопользования коренных малочисленных народов единичны, хотя имеется ряд публикаций, близких к ним по тематике.

Базисом исследования для данной работы послужили теоретические труды отечественных ученых-экономистов в области региональной экономики: Бакланова П.Я., Видяпина В.И., Гранберга А.Г., Лексина В.А., Михеевой Н.Н., Некрасова Н.Н., Пчелинцева О.С., Савалея В.В., Швецова А.Н.

В работе над диссертацией также были использованы исследования в области природопользования и экономики природопользования: Бобылева С.Н., Вылегжаниной Е. Н., Гирусова Э.В., Курикова В.М. и монографическая работа Харамзина Т.Г. по экономике традиционного природопользования коренных малочисленных народов Тюменского Севера.

Известный вклад в разработку социальных проблем коренных малочисленных народов Севера внесли труды сотрудников Института проблем малочисленных народов Севера СО РАН.

При разработке методологических проблем адаптации традиционного хозяйства коренных малочисленных народов Севера к современным рыночным реалиям особое значение приобрели результаты фундаментальной работы Л. В. Корель, выполненной в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН.

В силу междисциплинарного характера значимыми для подготовки диссертационной работы стали исследования ученых смежных областей, прямо или косвенно занимающихся современными проблемами коренных малочисленных народов Севера: Аракчаа К.Д., Балалаевой О., Клокова К.Б., Кряжкова В.А., Мурашко О.А., Павлова П.Н., Пилясова А.Н., Поисеева И.И., Тураева В.А.

Большое влияние на разработку обозначенных в диссертации проблем оказала книга Уотера Дж. Хикла, посвященная проблемам Аляски, но специально под углом зрения возможностей для России.

Кроме того, в работе над диссертацией были использованы основные принципы стратегического менеджмента, представленные в работах зарубежных ученых: Ансоффа И., Мескона М.Х., Стрикленда А.Дж., Томсона А.А. и др.

Для характеристики правовой среды традиционного хозяйства использовался анализ нормативных источников: федеральных законов, регулирующих социальные и экономические вопросы жизнеобеспечения и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера; правовых актов субъектов Российской Федерации и др.

Цель диссертационной работы — оценка влияния региональных факторов на формирование адаптивных организационно-экономических инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства коренных малочисленных народов Севера.

Задачи исследования

1. Систематизировать основные понятия, связанные с традиционным хозяйством коренных малочисленных народов Севера, установить взаимосвязи между ними, выявить существующие противоречия и особенности.
2. Дать характеристику современному состоянию традиционного хозяйства и провести анализ его сильных и слабых сторон, возможностей и угроз развития.
3. Определить место и роль традиционного хозяйства в системе региональной экономики.
4. Оценить существующие инструменты и механизмы сохранения и развития традиционного хозяйства.
5. Разработать методологические подходы к адаптации традиционного хозяйства к рыночным институтам.
6. Сформировать методическую основу разработки системы адаптивных организационно-экономических инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства с учетом региональных факторов.
7. Исследовать зарубежный опыт управления социально-экономическим развитием северных территорий проживания коренных народов на примерах Канады и США и проанализировать существующие организационно-экономические инструменты реализации прав аборигенов; сформулировать уроки для России.
8. Идентифицировать влияние региональных факторов на процессы развития традиционного хозяйства в регионах разного типа на примере Ханты-Мансийского автономного округа и Приморского края.
9. Разработать адаптивные конструкции развития традиционного хозяйства на базе обобщения практического опыта.

Объект исследования — традиционное хозяйство в регионах проживания коренных малочисленных народов Севера.

Предмет исследования — организационно-экономические инструменты сохранения и развития традиционного хозяйства коренных малочисленных народов Севера в региональном аспекте.

Методологическая база

Своеобразие и комплексный характер объекта исследования обусловили использование соответствующей методологии, основу которой составили диалектический, системный, сравнительный методы, а также методы научного наблюдения, анализа и синтеза, экспертных оценок. К анализу традиционных систем хозяйствования и процессов их интегрирования в рыночную экономику были применены комплексный и междисциплинарный подходы.

Основная научная идея работы состоит в том, чтобы, изучая фактические тенденции, критически оценивая существующие инструменты интеграции традиционного хозяйства в формат рыночных отношений, как в России, так и за рубежом, сформировать адекватные современным реалиям направления адаптации, не противоречащие базовым ценностям и образу жизни коренных малочисленных народов и природе их традиционного хозяйства.

Достоверность и обоснованность результатов исследования определяется применением совокупности современных научных методов и подходов; сопоставлением результатов, получаемых с помощью различных методик; использованием различных источников статистической информации; апробацией положений диссертации в органах государственного управления на федеральном и региональном уровнях; на крупных всероссийских и международных конференциях.

Научная новизна работы

1. Выявлены особенности традиционного хозяйства как экономического объекта, его противоречия и взаимосвязи с другими понятиями, характеризующими деятельность коренных малочисленных народов Севера.
2. Выделены группы региональных факторов, влияющих на формирование организационно-экономических инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства.
3. Систематизированы инструменты сохранения и развития традиционного хозяйства на базе анализа зарубежного и отечественного опыта.
4. Определены условия, при которых традиционное хозяйство может иметь перспективу, не изменяя своим основополагающим принципам.
5. Сформулированы основные принципы стратегии сохранения и развития традиционного хозяйства с использованием, в частности, результатов SWOT-анализа.
6. На базе разработанных методических подходов определены типы систем организационно-экономических инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства для разных регионов.
7. Выявлена роль институтов гражданского общества при защите коренных интересов малочисленных народов Севера.

Основные положения, выносимые на защиту

1. В системе региональной экономики степень сохранности традиционного хозяйства и возможности его развития являются ключевыми факторами стабильности существования коренных малочисленных народов Севера, материальной основой сохранения исконной среды обитания и национальной культуры.

2. К важнейшим организационно-экономическим инструментам сохранения и развития традиционного хозяйства относятся федеральные и региональные целевые программы, трансферты, налоговые льготы, компенсационные механизмы, фандрейзинг, а также структуры институциональной поддержки.
3. На основании классификации с учетом регионального фактора выделены три типа систем организационно-экономических инструментов и механизмов сохранения традиционного хозяйства: с высоким уровнем централизации, интегрированная и децентрализованная.
4. Разработку эффективных инструментов и механизмов регулирования традиционного хозяйства КМНС целесообразно осуществлять в рамках теории адаптивных систем.
5. Для региона-донора типичной является система организационно-экономических инструментов сохранения традиционного хозяйства с высоким уровнем централизации.
6. Для дотационного региона типична децентрализованная система инструментов сохранения традиционного хозяйства.

Теоретическая и практическая значимость исследования

Результаты диссертационного исследования могут быть применены при дальнейшей разработке теоретических проблем сохранения и развития традиционного хозяйства как специфического элемента экономической региональной системы России. Материалы диссертационной работы могут представлять интерес для практиков — экономистов и менеджеров, представителей государственных органов управления, руководителей крупных добывающих компаний при обосновании целевых программ поддержки коренных народов, разработке стратегических планов развития регионов, заключении среднесрочных и долгосрочных компенсационных соглашений, а также при создании механизмов институциональной поддержки традиционного хозяйства.

Материалы исследования использовались при подготовке и реализации канадско-российского проекта по институциональному строительству коренных народов Севера РФ, осуществляемого совместно Инуитской Циркумполярной конференцией и Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ; при заключении соглашения между Ассоциацией КМНС Приморского края и ОАО «Тернейлес»; при разработке многочисленных предложений Законодательному Собранию РФ по совершенствованию регулирования хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера.

Результаты работы нашли применение при подготовке специализированных курсов по традиционной экономике в учебных заведениях, осуществляющих

подготовку специалистов для отраслей традиционного хозяйства (Югорский государственный университет, Государственная Полярная Академия, Якутский государственный университет и др.). Кроме того, материалы работы частично использовались при подготовке и проведении лекций и практических занятий в Центре содействия КМНС (Российском учебном центре коренных народов) в г. Москве в течение последних трех лет.

Апробация работы

Основные положения и результаты диссертации были представлены и обсуждены на международных, всероссийских и региональных конференциях, конгрессах, семинарах, круглых столах, в их числе: Форум ООН по устойчивому развитию (Нью-Йорк, США, 1999); Совещание Арктического совета (Рованиemi, Финляндия, 2000); Постоянный Форум коренных народов (Нью-Йорк, США, 2002), международные семинары «Канадский опыт соуправления территориями» (Москва, 2002; Ханты-Мансийск, 2003), международный круглый стол «Развитие бизнеса и предпринимательства коренных народов» (Москва, 2004); международный семинар «Управление общинами коренных народов: мировой опыт и перспективы его применения на Российском Севере» (Москва, 2005).

Публикации

По теме диссертации с 1998 по 2005 гг. опубликовано более 10 работ в России и за рубежом общим объемом более 16 п.л. (в том числе авторские 10,4 п.л.).

Структура работы. Работа общим объемом 132 страницы основного текста состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы из 117 наименований и пяти приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В гл. 1 «Специфика и проблемы развития традиционного хозяйства в системе региональной экономики» представлен краткий исторический экскурс, касающийся взаимоотношений российского государства и коренных народов Севера, в частности, их материальной культуры. За последние триста лет государственная политика в отношении аборигенных народов пережила несколько колебаний идеологического маятника — от политики невмешательства и консервации традиционного образа жизни аборигенов до попыток полной интеграции и модернизации их жизненного уклада.

Провал политики правовой, социальной и религиозной ассимиляции коренных народов Сибири в конце XVIII в. позволил Правительству осознать, что практикуемые способы управления непригодны, необходимы новые подходы. М.М. Сперанским была создана выдающаяся для своего времени система взаи-

моотношений государственной власти и коренных народов, учитывающая особенности их исторического, этнического, правового и экономического развития, а также специфических взаимоотношений с окружающей средой. Многие в российском законе о коренных народах начала XIX в. совпадают, по мнению специалистов, с новейшими международными принципами конца XX в. Однако этот весьма совершенный для своего времени закон постигла обычная судьба. Кроме неизбежных злоупотреблений местной исполнительной власти, он был разрушен последующими законодателями.

В последнее десятилетие XX в. российское государство демонстрировало свою готовность исправить ошибки прежней ассимиляционной политики в отношении народов Севера и следовать международным принципам и нормам.

В главе систематизированы основные понятия, относящиеся к предмету исследования: коренные малочисленные народы Севера, традиционное хозяйство, традиционные природопользование, жизнеобеспечение, образ жизни и др.; показаны взаимосвязи между ними; выявлены противоречия традиционного хозяйства; проведен общий анализ его современного состояния.

Традиционное природопользование включает исторически сложившиеся способы использования природных ресурсов и формы хозяйственной деятельности коренных народов и этнических общностей Севера, связанные с оленеводством и другими северными формами разведения местных и аборигенных пород домашних животных, рыболовством речным, озерным и морским, мясной и пушной охотой, морским зверобойным промыслом, огородничеством и собирательством дикорастущих растений. Исследователи подчеркивают его неразрывную связь со средой обитания, отмечают традиционную систему самоуправления и хозяйственной организации, обеспечивающую долговременное использование возобновляемых природных ресурсов и передачу экологически и этнически значимой информации.

Роль традиционного хозяйства двояка: как основы традиционного жизнеобеспечения и как элемента рыночной системы.

Традиционному хозяйству присущи противоречия, некоторые из них: между объемом использования и воспроизводства ресурсов; между консервативными традиционными способами использования природных ресурсов и инновационными технологиями. Эти и другие противоречия, с одной стороны, размывают обычные представления и границы традиционного хозяйства, с другой — указывают на направления интеграции традиционного хозяйства в формат современной культуры.

Традиционные отрасли хозяйства — оленеводство, пушной, рыбный и морской зверобойный промыслы — продолжают играть важную роль в традиционном жизнеобеспечении КМНС, но в рыночную систему они входят с большими трудностями, в большинстве регионов находятся в кризисном состоянии.

В настоящее время отрасли традиционного хозяйства чаще всего убыточны либо имеют очень низкую рентабельность в силу высоких издержек производства, низкой производительности труда, невысокого качества конечной продукции. Рост рентабельности сегментов традиционного хозяйства часто приводит к тому, что они переходят в руки некоренного населения.

В диссертационной работе исследованы причины кризисного состояния оленеводства, охотничьего промысла и рыболовства. По критерию численности занятых КМНС оленеводство является доминирующей отраслью традиционного хозяйства.

В 90-е годы XX в. численность домашних оленей в России сокращается, причем, с ускорением (табл. 1). В крупнейшем оленеводческом регионе России — северо-восточном (Якутия, Чукотский и Корякский автономные округа, Камчатская и Магаданская области) — поголовье оленей сократилось в три раза.

Таблица 1

Динамика численности домашних оленей в целом по РФ

Показатель	1992 г.	1995 г.	1998 г.	2001 г.
Поголовье оленей, тыс. голов	2250	1997	1643	1196
Среднегодовые (за трехлетия) темпы сокращения, %		4,1	6,7	11,2

Депрессивное состояние отрасли сопровождается распадом общественного оленеводства колхозно-совхозного типа и отчасти возвратом к частному оленеводству.

Причинами кризиса оленеводства являются неконкурентоспособность продукции по затратам, сложность схем транспортировки и материально-технического снабжения субъектов хозяйствования; высокий износ основных фондов, нехватка пастбищ и маточного поголовья; недостатки работы зоотехнической и ветеринарной служб; наличие острых социальных проблем в оленеводческих хозяйствах.

Современное состояние охотничьего хозяйства характеризуется разрушением хозяйственных связей, потерей рынков сбыта, возросшими масштабами браконьерства.

По степени сохранности традиционного хозяйства регионы проживания КМНС можно разделить на три группы: первая — с высокой долей доминирования традиционного хозяйства, где доля традиционных отраслей в общем объеме производства хозяйствующих субъектов КМНС составляет более 50 % (Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Якутия и др.); со средней долей традиционного хозяйства от 25 до 50 % (Таймырский АО, Ненецкий АО,

Камчатская область и др.); третья группа — с низкой долей, менее 25 % (Томская, Кемеровская области, Алтай, Приморский край и др.).

В настоящее время значение традиционного хозяйства в экономике региона определяется не столько его долей в валовом региональном продукте (оно даже в районах с высокой степенью сохранности традиционного хозяйства, по экспертным оценкам не достигает одного процента), сколько его ролью как основы жизнеобеспечения и сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Результаты политики активного освоения минерально-сырьевых ресурсов северных территорий для коренных народов Севера известны. Наблюдаются чрезвычайно высокие показатели смертности, алкоголизма, самоубийств, психических, инфекционных и других заболеваний, безработицы. Показатели заболеваемости коренного населения превышают общероссийские в 1,6 раза. Смертность коренного населения в 2–4 раза превосходит смертность пришлого населения и имеет тенденцию к росту.

Не вызывают оптимизма и показатели социально-экономического положения малочисленных северных народов. В современной России денежные доходы КМНС в 2–3 раза ниже среднероссийского показателя и на 25–30 % меньше, чем в среднем по региону их проживания.

Не отличается дальнорзрочностью социальная политика на Севере. Ликвидация мелких населенных пунктов, неумное стремление перевести кочевые народности на оседлость, переход к преимущественному воспитанию детей в интернатах, где они полностью оторваны от природы, от родного языка и национальных традиций привели к потере основных ценностей. Утрачиваются национально-культурное своеобразие, язык.

Наблюдается снижение уровня общего и профессионально-технического образования. Около половины представителей коренных малочисленных народов имеют только начальное и неполное среднее образование.

Проблема ущерба, наносимого окружающей среде и ресурсам конкурирующими видами природопользования, — одна из актуальнейших для традиционного природопользования, определяющих возможности его сохранения и развития в будущем.

Основная угроза традиционному образу жизни и традиционному хозяйству исходит от крупнейших компаний, осуществляющих свою деятельность на российском Севере. Среди них доминируют предприятия топливно-энергетического комплекса. За ними следуют предприятия северного лесопромышленного комплекса и цветной металлургии. Предприятия этих отраслей вносят наибольшую «лепту» в нарушение экологического баланса территорий проживания коренных народов.

Согласно исследованиям Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, на 1997 г. только в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах в связи с освоением нефтяных и газовых месторождений безвозвратно потеряно 11 млн гектар оленьих пастбищ, около 20 тыс. гектар нерестилищ и нагульных участков, загрязнено более 100 больших и малых рек.

Проблема воздействия освоения топливно-энергетических, минерально-сырьевых и лесных ресурсов на состояние окружающей среды в местах компактного проживания КМНС сложна, содержит много уровней анализа, имеет помимо экономических аспектов рассмотрения, политическую окраску и требует стратегических подходов к оценке прогнозирования последствий и разработке механизмов адекватной компенсации.

Народы Севера, оказавшись в численном меньшинстве в регионах проживания и в большинстве административных районов, не имеют адекватных механизмов выражения и реализации своих интересов.

Принципиальная позиция, которая развивается в настоящей работе, состоит в следующем.

1. Поиск путей сбалансированного развития региона, где проживают коренные малочисленные народы Севера, предполагает обязательное сохранение моделей традиционного хозяйства, которые исторически являются устойчивыми.

2. Разработка эффективных инструментов и механизмов регулирования традиционного хозяйства КМНС возможна и целесообразна в рамках теории адаптивных систем, точнее, адаптивных социальных систем.

Развиваемая в работе концепция состоит в том, что традиционное хозяйство может иметь перспективу в том случае, если оно сумеет вписаться, адаптироваться, приспособиться к внешней среде, системе рыночных отношений; не ломая свою природу, не поступаясь базовыми ценностями, перестроить свою внутреннюю структуру, организацию и мотивацию таким образом, чтобы институт рынка был не агрессивен по отношению к ней, а, по меньшей мере, лоялен. Поэтому возникает потребность исследовать существующие концепции адаптации применительно к рассматриваемым проблемам.

В монографии Л. В. Корель (Социология адаптаций. Вопросы теории, методологии и методики. Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 2005), подготовленной в ИЭОПП СО РАН, адаптация представлена как сложно структурированная система, подчиняющаяся определенным законам и реализующаяся через конкретные механизмы, инструменты и институты. Мы разделяем многие выводы и подходы, содержащиеся в этой работе, и полагаем, что они могут быть весьма полезными при разработке методологических проблем адаптации традиционного хозяйства коренных малочисленных народов Севера к современным рыночным реалиям.

Центральной проблемой в изучении любого социального процесса является адекватное понимание его социального механизма. Термином «механизм» определяется обычно *внутреннее устройство объекта, приводящее его в движение*. Под адаптивным механизмом чаще всего понимается совокупность средств, с помощью которых приводится в действие и реализуется потенциал восстановления нарушенного равновесия в системе адаптант — внешняя среда. Ключевым в данном определении является понятие «средство», то есть прием, способ, инструмент для осуществления какой-либо деятельности. Важно, что приведенное выше определение адаптивного механизма имеет в известном смысле операциональную направленность.

Под механизмом социальной адаптации понимается определенная последовательность состояний (явлений и процессов), происходящих под влиянием причинно-следственных детерминант, направленных на восстановление нарушенного равновесия «социальная система — среда»; гармонизацию интересов и социальных ожиданий адаптанта и окружающего его мира (социального окружения); обеспечение достижения в изменившихся условиях целей (предпочтительно с минимальными энергетическими и социальными затратами); преодоление возникшего в новых условиях состояния социального дискомфорта (отчуждения, изоляции) и, напротив, достижение состояния социального комфорта, интеграции и т.д.

Адаптация всегда связана с потерей, жертвой. Чтобы приспособление социальной системы к новым условиям происходило наименее болезненно, не ломало ее природы, не лишало базовых фундаментальных ценностей, требуется выполнение ряда принципиальных условий (постулатов).

В гл. 2 «Оценка существующих инструментов и механизмов сохранения и развития традиционного хозяйства» исследуются нормативные акты и опыт регулирования социально-экономических процессов в регионах проживания КМНС, а также зарубежный опыт.

Проведен аналитический обзор современной правовой основы осуществления традиционной хозяйственной деятельности и решения социальных проблем КМНС, которая включает в себя Конституцию РФ, федеральные законы, в том числе профильные (касающиеся КМНС и традиционного хозяйства), ресурсные и природоохранные; правовые акты субъектов Федерации.

Каркас правовой основы составляют три профильных федеральных закона: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2000), «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001). Анализ показал, что многие положения этих законов носят декларативный,

фрагментарный и противоречивый характер, не имеют адекватных организационно-экономических механизмов реализации и контроля; ряд статей вступили в противоречие с изменившимися нормами федеральных ресурсных законов (Земельного, Лесного кодексов и др.) и требуют приведения их в соответствие.

Профильные региональные правовые акты приняты практически во всех субъектах Федерации, где проживают коренные малочисленные народы Севера. В отношении КМНС региональное законодательство в большинстве случаев опережает федеральное. Наблюдается значительная территориальная дифференциация процессов законодательства: наиболее активны те регионы, в которых высока численность проживающих КМНС, обширны территории их традиционного природопользования, существуют основания для потенциальных и реальных конфликтов с крупными недропользователями, которые являются основными налогоплательщиками в регионах. Это Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Чукотский автономные округа, Республика Саха (Якутия) и др. Процессы активного законодательства отражают определенные политические интересы и приоритеты развития регионов проживания КМНС и создают благоприятный правовой местный «климат» для сохранения и развития традиционного хозяйства и решения социальных проблем народов Севера.

Систематизированы и проанализированы организационно-экономические инструменты сохранения и развития традиционного хозяйства, представленные федеральными и региональными целевыми программами, трансфертами, налоговыми льготами, компенсационными соглашениями, фандрейзингом, инструментами институциональной поддержки; оценивается их роль и результативность.

Приводится анализ практики осуществления федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года», выявляются ее недостатки. Дается характеристика профильных региональных целевых программ, формулируются направления их совершенствования.

Использование региональных целевых программ позволяет тщательнее учитывать природно-ресурсные и социально-экономические факторы развития регионов при разработке программных мероприятий. Одновременно, необходимо признать, что разработка и реализация региональных программ возможны и реальны только в районах-донорах.

Возможность использования существующих федеральных налоговых льгот для традиционного хозяйства связывается с выбором организационно-правовых форм осуществления хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Отмечается существенная роль компенсационных соглашений как финансового источника и инструмента поддержки традиционного хозяйства, но одновременно делается вывод о том, что практика их заключения характеризуется

отсутствием научной методической основы исчисления размера компенсаций, краткосрочностью, неопределенностью процедур выявления ущерба, причиняемого окружающей природной среде при использовании экологически несовершенных технологий.

Роль фандрейзинга помимо оказания финансовой помощи субъектам традиционного хозяйства состоит в появлении социальных эффектов — росте самосознания, формировании лидерских качеств предпринимателей из числа КМНС.

Структура институциональных инструментов представлена факториями, корпорациями общин, учебными и информационными центрами, консалтинговыми структурами.

Организационно-экономические инструменты сохранения и развития традиционного хозяйства в России имеют разную степень эффективности и распространенности в регионах. Результативность их невозможно оценить объемами финансирования, на данном этапе она определяется тенденциями оживления традиционного хозяйства и активизации социальных процессов в среде КМНС.

Анализ сохранения и развития традиционного хозяйства как стратегической задачи, по нашему мнению, делает приемлемым использование инструментов стратегического менеджмента, в частности SWOT-анализа (см. табл. 2).

Основным итогом SWOT-анализа является то, что даже при наличии серьезных угроз существуют принципиальные возможности для развития традиционного хозяйства. При этом, учет региональной специфики необходим для разработки конкретных региональных стратегий сохранения и развития традиционного хозяйства и выбора инструментария для их реализации.

Классификация региональных факторов, влияющих на формирование системы организационно-экономических инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства, включает следующие группы: общие географические и экономические факторы; факторы состояния традиционного хозяйства и социально-экономического положения КМНС; природно-ресурсные факторы; факторы, характеризующие уровень государственного регулирования; факторы, связанные с деятельностью бизнеса; факторы социальной активности.

Факторный анализ позволяет выявить соотношение основных потенциальных и реальных участников решения проблем сохранения и развития традиционного хозяйства в регионах: государство, бизнес, негосударственные некоммерческие организации, институты гражданского общества.

На основе анализа факторов для пяти регионов (Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Таймырский автономные округа, Якутия, Приморский край) были выделены три типа систем организационно-экономических инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства: система с высоким уровнем централизации; интегрированная и децентрализованная системы (см. табл. 3).

SWOT-анализ традиционного хозяйства

Потенциальные внутренние сильные стороны	Потенциальные внешние возможности
1. Высокая компетентность коренных жителей, высокая роль традиционных знаний	1. Восстановление и создание каналов и схем сбыта продукции, выход на новые рынки, в том числе других стран
2. Экологическая чистота продукции	2. Льготы по налогообложению
3. Уникальность с культурной и исторической точки зрения	3. Повышение степени переработки продукции
4. Общинная организация традиционного хозяйства	4. Тенденция растущего спроса на экологический туризм
5. Наличие лидеров-предпринимателей из числа КМНС	5. Организация совместных проектов с крупными коммерческими организациями
	6. Привлечение средств финансовых структур и некоммерческих организаций
Потенциальные внутренние слабые стороны	Потенциальные внешние угрозы
1. Физически и морально устаревшие основные фонды, консервативность технологий	1. Риск изменения федерального и регионального законодательства в сторону «ухудшения» климата для развития традиционного хозяйства
2. Сложное финансовое положение	
3. Неконкурентоспособность продукции из-за высокого уровня издержек и невысокого качества	2. Срочность аренды объектов традиционного природопользования
4. Узкий ассортимент продукции, небольшие объемы ее производства и реализации	3. Неразвитость рынков для продукции традиционного хозяйства
5. Нехватка квалифицированных кадров, некачественный менеджмент	4. Конкуренция со стороны других природопользователей и возможные конфликты с ними
6. Нерегламентированная социальная нагрузка на хозяйствующие субъекты	5. Трудности сертификации и лицензирования продукции традиционного хозяйства и туристической деятельности

**Типы систем организационно-экономических инструментов сохранения
и развития традиционного хозяйства**

№	Организационно-экономические инструменты	Степень участия механизма в системе		
		централизов. система	интегр. система	децентрал. система
1	Федеральные целевые программы	Средняя	Средняя	Низкая
2	Региональные целевые программы	Высокая	Средняя	Низкая
3	Трансферты	Низкая	Низкая	Низкая
4	Налоговые льготы	Средняя	Средняя	Средняя
5	Компенсационные механизмы	Средняя	Средняя	Высокая
6	Фандрейзинг	Низкая	Средняя	Высокая
7	Механизмы институциональной поддержки	Средняя	Средняя	Средняя

В главе обобщается и анализируется опыт Канады и США по формированию правовых и организационно-экономических инструментов реализации прав и интересов коренных народов Севера. В состав этих инструментов входят режимы соуправления природными ресурсами; государственные и частные программы по социальной и экономической поддержке аборигенов; экономические соглашения между коренными народами и добывающими компаниями; специальные финансовые институты: траст-фонды, фонды круговой поруки и самофинансирования. В работе описаны и проанализированы сущность, области применения этих инструментов.

В концентрированном виде сопоставление североамериканского и российского опыта развития территорий проживания коренных народов Севера приведено в табл. 4.

Возможность и целесообразность использования зарубежного опыта в России определяется спецификой перехода России к рынку, особенностями государственного регулирования прав собственности на природные ресурсы, прежде всего, на землю; историческими особенностями развития коренных малочисленных народов России, значительной дифференциацией социально-экономического состояния регионов и другими факторами. Отдельные инструменты,

**Сопоставление организационно-экономических инструментов взаимодействия
государства, бизнеса и коренных народов**

	Типы механизмов	Североамериканский опыт	Российский опыт
1	Системы соуправления природными ресурсами	В недропользовании и в системе управления ресурсами животного мира	Существует только право участия в экологической экспертизе проектов
2	Государственные программы по социальной поддержке	Федерального значения	Федерального и регионального значения
3	Частные программы по социальной поддержке	Разнообразные программы добывающих компаний	Единичные программы в некоторых регионах (Сахалинская область «Сахалинская энергия», Приморский край «Тернейлес», НАО «Лукойл»)
4	Экономические соглашения	Разнообразные соглашения с добывающими компаниями	В некоторых регионах с компаниями нефтегазового сектора (ХМАО, НАО)
5	Специальные финансовые институты	Траст-фонды, фонды круговой поруки, фонды самофинансирования и др.	Фонды создавались в ряде регионов, часть из них ликвидирована из-за нецелевого использования средств (ХМАО)

применяемые в Канаде и США, такие как государственные и частные программы поддержки аборигенов, экономические соглашения, создание объединений общин могут быть использованы и в РФ. Уже имеется позитивный опыт их применения в ряде регионов (в Ямало-Ненецком, Ненецком, Ханты-Мансийском автономных округах). Другие же инструменты, такие как режим соуправления и создание специальных финансовых институтов «не вписываются» в российскую правовую среду, условия хозяйствования и финансовую инфраструктуру и пока не могут быть адекватно использованы.

В гл. 3 «Концептуальные положения и практические направления формирования системы адаптивных инструментов и механизмов сохранения и развития традиционного хозяйства» анализируются организационно-экономические механизмы сохранения традиционного хозяйства на примере региона-донора (Ханты-Мансийский АО), реципиента (Приморский край).

В ХМАО проживает около 30 тыс. представителей коренных малочисленных народов Севера (ханты, манси и ненцы), что составляет около 2 % населения округа. Из КМНС трудоспособные составляют 47 %, из них заняты в традиционных отраслях 14 %. На территории ХМАО выделено 477 родовых угодий, площадь родовых угодий составляет 24 % от всей территории автономного округа.

Традиционное хозяйство представлено охотничьим промыслом, рыболовством, оленеводством, сбором дикорастущих растений. Степень сохранности традиционного хозяйства высока. Субъекты традиционного хозяйства представлены 29 национальными предприятиями, 52 общинами, 2 оленеводческими государственными унитарными предприятиями и 460 семьями-частниками.

Социальные проблемы КМНС обусловлены потерей возможности заниматься традиционным хозяйством в результате освоения нефтегазовых месторождений, сокращения площадей территорий традиционного природопользования.

В ХМАО принято значительное число региональные законов и подзаконных актов, направленных на реализацию преимущественных прав КМНС на природные ресурсы, среду исконного обитания и на возрождение традиционного хозяйства, таких как «Статус территории приоритетного природопользования коренного населения Ханты-Мансийского автономного округа», «Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе» и многие другие.

Состав организационно-экономических инструментов сохранения традиционного хозяйства представлен региональными и федеральной целевыми программами, компенсационными соглашениями с нефтегазодобывающими компаниями, институциональными механизмами.

Основная роль в составе инструментов принадлежит региональной целевой программе «О программе социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа на период с 2002 по 2006 год». Ее объем финансирования в 2003 г. составил 337 млн руб.

Инструмент компенсационных выплат на территориях проживания коренных народов приводит к усилению региональной дифференциации. КМНС, проживающие вблизи разработки крупных месторождений, имеют существенные, но краткосрочные источники для развития своего хозяйства сегодня. Вопрос об источниках существования в будущем остается открытым.

Опыт образования институциональных механизмов в ХМАО обширен и имеет свою историю. В настоящее время наиболее эффективной организаци-

онной структурой является Корпорация общин коренных малочисленных народов Севера.

Система организационно-экономические механизмов сохранения традиционного хозяйства относится к типу с высоким уровнем централизации.

Численность КМНС в местах компактного проживания — 1,3 тыс. чел., что составляет 0,6 % от общей численности населения Приморского края; действуют семь общин КМНС и одно национальное предприятие. В краткосрочной аренде у общин находятся охотничьи угодья, площадь которых составляет меньше 1 % от территории края. Традиционное хозяйство в крае представлено охотой, рыболовством. Доля традиционного хозяйства в общей хозяйственной деятельности КМНС постепенно снижается и составляет около 25 %.

Социальные проблемы КМНС обусловлены, в основном, потерей возможности заниматься традиционным хозяйством из-за активного развития лесопромышленного комплекса и снижения продуктивности биологических ресурсов. Территории проживания КМНС связаны с уникальными горно-таежными ландшафтами, которые имеют не только национальное, но и международное природоохранное значение.

В Приморском крае за последние восемь лет не принято ни одного нормативного регионального акта, касающегося прав КМНС, нет региональной программы поддержки КМНС или касающейся КМНС подпрограммы в других экономических и социальных региональных программах.

Состав организационно-экономические инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства представлен компенсационным соглашением с лесодобывающей компаний «Тернейлес», фандрейзингом, использованием существующих налоговых льгот общинами.

На территориях проживания КМНС активна деятельность неправительственных некоммерческих организаций: WWF, «Друзья земли» (Япония), ИСС (Канада), ИВГИЯ (Дания), фонд «Евразия». Основная направленность проектов — природоохранная. Только один проект связан с развитием социальной активности населения, экономической поддержкой национального предприятия.

К сожалению, в хозяйствующих субъектах КМНС начались процессы перехода от традиционных форм хозяйствования к коммерческим видам деятельности — лесозаготовкам и торговле. Процесс интеграции традиционного хозяйства в рынок начался по пути коммерциализации, результаты его не очень утешительны.

Тип системы организационно-экономических инструментов сохранения и развития традиционного хозяйства в Приморском крае децентрализованый.

Концептуальные положения по разработке адаптивных конструкций развития традиционного хозяйства сводятся к следующим. Формирование адекватно-

го правового поля и институциональных структур способно в долговременном плане, как показывает и западный опыт, обеспечить интересы коренных жителей. Вместе с тем, первоочередными шагами, по нашему мнению, должны стать мероприятия, базирующиеся на обобщении трудного практического опыта и, в частности, практики заключения компенсационных соглашений.

Необходимо формирование системы имущественной ответственности недорпользователей за негативное воздействие на окружающую природную среду и, в том числе, на исконную среду обитания КМНС и их традиционное хозяйство. Одна из функций этой системы ответственности должна состоять в формировании финансовой основы для осуществления мероприятий как по сохранению традиционного образа жизни и хозяйств КМНС, так и общих природоохранных мероприятий.

У проблемы измерения и компенсации ущерба есть теоретический и практический аспекты рассмотрения. Теоретический аспект связан с разработкой методик расчета экономической оценки ущерба, наносимого исконной среде обитания КМНС и их традиционному хозяйству промышленным освоением месторождений. Существуют определенные научные подходы к этой проблеме, связанные с направлением в экономике природопользования, в том числе с исчислением экономических ущербов от загрязнения окружающей среды по компонентам загрязнения. Однако специализированной методики, которая учитывала бы как важнейшую составляющую — традиционное хозяйство и его возможные упущенные выгоды в связи с отчуждением земель под промышленные нужды, пока не разработано.

В профильном ФЗ «О гарантиях прав...» органам государственной власти Российской Федерации определено право, но не обязанность решать вопросы возмещения убытков, причиненных малочисленным народам в результате нанесения ущерба исконной среде их обитания деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности. Эффективных механизмов обеспечения прав коренных народов на компенсацию им ущерба, наносимого освоением природных ресурсов на территориях их проживания и хозяйственной деятельности, на федеральном уровне не разработано.

На региональном уровне рядом субъектов Федерации приняты нормативные правовые акты, регламентирующие систему компенсаций КМНС в случае нарушения прав «естественного» землепользования. Имеется достаточно обширный опыт заключения таких соглашений в регионах активного освоения нефтегазовых ресурсов: Ямало-Ненецком, Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.

Бесспорно, что заключение компенсационных соглашений создает определенные финансовые возможности для коренных малочисленных народов, земли

которых отчуждаются под промышленное освоение. Однако практика заключения компенсационных соглашений имеет ряд недостатков.

Не случайно между владельцами родовых угодий и недропользователями иногда возникают конфликты из-за невыполнения условий соглашений, нарушения экономических требований, несоблюдения условий по защите культурных мест, проведения работ без согласования с коренным населением.

Существующий механизм компенсационных выплат способствует территориальной дифференциации внутри северных народов.

Далее, при разработке предложений важно отчетливо понимать, что существует принципиальное отличие убыточности традиционных отраслей от остальных, что убыточность объективна ввиду высоких издержек производства, низкой производительности труда и труднопреодолима, как указывают эксперты, даже при создании нормальных условий хозяйствования.

Прежде всего, по-видимому, нужны свежие решения в области инноваций, близких коренным жителям по духу. Речь идет о необходимости создания технологий, отвечающих не только традиционным требованиям экономичности, безопасности, ремонтпригодности и пр., но и этнокультурным. Определенным выходом могло бы стать создание казенных предприятий.

Институциональная поддержка сохранения и развития традиционного хозяйства заключается в создании специфической организационной инфраструктуры, которая должна оказывать помощь хозяйствующим субъектам в маркетинге, управлении финансами и кадрами, правовых вопросах, обучении. Целесообразно усилить роль при создании такой организационной инфраструктуры федеральных и региональных органов власти, а также некоммерческих организаций-грантодателей, преимущественно, международных. Опыт создания организационной инфраструктуры существует пока в тех регионах проживания КМНС, которые являются донорами, где под создание элементов этой инфраструктуры выделяются бюджетные средства, в том числе предусмотрены мероприятия региональных целевых программ.

Наиболее распространенными объектами организационной инфраструктуры в сфере материального производства являются фактории, корпорации общин и подобные организации.

Основные результаты принципиального характера состоят в следующем.

1. Сколько-нибудь безболезненных форм адаптации коренных народов севера России, их традиционного хозяйства к реалиям XXI века не существует в принципе. Жертвы в процессе этой адаптации неизбежны, но российское общество, российское государство, руководствуясь высокими гуманистическими ценностями, придерживаясь современных международных конвенций, опираясь на научные и проверенные опытом рекомендации, должны сделать все необходимое, чтобы свести потери к минимуму.

2. Фундаментальный вопрос сводится к созданию экономических и институциональных условий, при которых уникальные богатства, оказавшиеся в недрах как раз исконного исторического проживания коренных народов севера России, не привели бы деградации, строго говоря, владельцев этих богатств. Ответственность за решение этого вопроса лежит, прежде всего, на государстве, а также по существу на крупных нефтегазовых компаниях, внесших свой вклад в развитие традиционного хозяйства. По нашему мнению, последнее обстоятельство может оказаться тем оселком, на котором проверяется социальная ответственность крупного российского бизнеса.

3. Формирование адекватного правового поля и институциональных структур способно в долговременном плане, как показывает и западный опыт, обеспечить интересы коренных жителей. Вместе с тем, первоочередными шагами, по нашему мнению, должны стать мероприятия, базирующиеся на обобщении трудного практического опыта и, в частности, практики заключения компенсационных соглашений.

4. Зарубежный опыт и, в частности, отдельные его элементы, такие как заключение экономических соглашений, создание корпорации общин и др. могут быть полезны и использоваться (а в некоторых регионах уже используются) при разработке мероприятий по управлению социально-экономическим развитием территорий проживания коренных народов Севера.

5. Реальные, во многом, стихийные процессы развития традиционного хозяйства, с одной стороны, размывают обычные представления и границы традиционного хозяйства, с другой — указывают на направления интеграции традиционного хозяйства в формат современной культуры.

Оставаясь в рамках теории адаптации социальных систем, можно указать следующие направления интеграции. Преодоление объективно обусловленной убыточности традиционного хозяйства труднопреодолимо даже при создании нормальных условий хозяйствования. Прежде всего, по-видимому, нужны свежие решения в области инноваций, близких коренным жителям по духу. Паллиативом могло бы стать создание региональных и муниципальных казенных

предприятий. Исключительное значение имеет создание современной институциональной (организационной) инфраструктуры.

6. Что касается собственно региональных факторов при разработке инструментов регулирования традиционного хозяйства, то здесь ситуация не является банальной. Инструменты регулирования не являются универсальными, не свободны от региональной специфики. Но влияние регионального фактора основывается в большей степени на особенностях хозяйства, чем на финансовом положении региона. Анализ показал, что на состоянии развития традиционного хозяйства фактор финансового благополучия (неблагополучия) субъекта Федерации если и оказывает влияние, то не доминирующее.

В современных условиях разработка инструментов регулирования традиционного хозяйства, подчиняясь требованиям теории эволюционной адаптации, должна учитывать одновременно региональные хозяйственные, социальные и этнокультурные особенности КМНС.

7. Важно понять и правильно оценить, почему в отношении КМНС региональное законодательство всегда шло впереди федерального, ранее — союзного. В регионах, где проживают коренные народы и состав населения исторически полиэтничен, общественное мнение в большей степени подготовлено для восприятия и решения этнических проблем. Кроме того, законодательство по вопросам КМНС на уровне субъектов Федерации отражает определенные политические интересы и приоритеты регионов проживания коренных малочисленных народов Севера и создает благоприятный климат для сохранения и развития традиционного хозяйства.

Последнее обстоятельство является решающим для понимания рассматриваемой проблематики. Как и во многих других случаях, остается справедливым тезис: прав надо добиваться. И в современных условиях, похоже, общественные организации, лидеры коренных народов севера, защищающие национальные интересы, могут являться основным инструментом завоевания этих прав.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1. Суляндзига П.В. Наша тактика: от противостояния к переговорам и сотрудничеству // Мир коренных народов — Живая Арктика. 2005. № 17. 12 с.
2. Sulyandziga P.V. Bruchlinien im Eis (Ethnologie des zirkumpolaren Nordens) — (Hg) — Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek, Lit verlag Wien 2005. P. 9–16 (соавт. Stefan Bauer, Stefan Donecker, Aline Ehrenfried, Marcus Hirnsperger).
3. Суляндзига П.В. Итоги десятилетия коренных народов мира в Российской Федерации // Мир коренных народов — Живая Арктика. 2004. № 16. 13 с.

4. Суляндзига П.В. Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Обзор современного положения.— М., 2003. 142 с. (в соавторстве с Суляндзига Р.В., Кудряшовой Д.А.).
5. Суляндзига П.В. Дискуссия об изменениях в федеральном законодательстве продолжается // Мир коренных народов — Живая Арктика. 2003. № 13. 71 с.
6. Суляндзига П.В. Современные проблемы коренных народов России // Территории традиционного природопользования коренных народов Севера: опыт Канады и России. Сборник материалов российско-канадского семинара. М., 2002. С. 8, 87.
7. Sulyandziga P.V. Towards a New Millennium (Ten years of the indigenous movement in Russia)» — IWGIA — Document No. 107. Copenhagen, 2002. P. 49–59, 196–210, 218–222.
8. Парламентские слушания о Севере и проблемы коренных народов Севера // Мир коренных народов — Живая Арктика. 2001. № 8. 8 с.
9. Sulyandziga P.V. Ussuri Taiga and indigenous peoples: the passed, present and future (History of Udege people from Bikin, Khor, Samarga regions. Sustainable development in northern timberline forests — The Finnish Forest Research Institute/Ministry of the Environment of Finland, 1999. P. 63–65.
10. Суляндзига П.В. Проблемы окружающей среды, влияющие на традиционный образ жизни коренных народов российского Севера — UNEP/GRID-Arendal, RAIPON, Arctic Council Indigenous Peoples Secretariat. Norway, 1998 (в соавт. с Дэвидом Генри).

Бумага офсет. Формат 60×84 1/16. Печать офсетная.
Тираж 100 экз. Заказ 0425.

Отпечатано в типографии ООО «Нонпарель».
630090, г. Новосибирск, ул. Институтская, 4/1.