

АБОРИГЕНЫ И НЕФТЬ

ОЛГА ВИНОГРАДОВА
«Нефтегазовая Вертикаль»



Вопрос промышленного развития региона при одновременном сохранении исторического уклада жизни конфликтен по самой сути. По большому счету, это вопрос столкновения прошлого и будущего, и потому абсолютных путей его решения раз и навсегда существовать не может. К такому выводу приходишь, даже слегка окунувшись в проблему взаимодействия нефтегазовых компаний и коренных малочисленных народов (КМН).

Согласно российскому законодательству, родовые угодья аборигенов — особо охраняемые территории. Такой подход исходит из предпосылки, что культура коренных народов может быть сбережена только при сохранении традиционного образа жизни аборигенов. Но эта гуманная идея вступает в жесткое противоречие с требованиями промышленного развития и экономики региона, включающего территории традиционного природопользования (ТПП).

Единственным решением часто видится пересмотр границ охраняемых территорий и частичное снятие ограничений по добыче ископаемых. Три федеральных закона РФ, которые полностью посвящены правам коренных народов, носят общий декларативный характер и не обязывают напрямую недропользователей соблюдать эти права.

Зарубежный опыт показывает, что даже при наличии более четкой и конкретной правовой системы полностью избежать противостояния невозможно. Максимум, что можно сделать, — это свести конфликты к минимуму. Достичь этого можно через трехсторонние договоры компаний, коренных общин и местной власти, с обязательным включением обещаний компаний в качестве условий в лицензионные соглашения.

Конечно, были бы полезны и научные прорывы, позволяющие добывать нефть без ущерба окружающей природе. Но где ж их взять?

Недavno в прессе проскочило короткое сообщение о том, что ямальские аборигены выступили против строительства ветки газопровода от Находкинского месторождения. Это сообщение привлекло внимание потому, что в мейнстриме отраслевой информации упоминания о конфликтах нефтегазовых компаний и коренных малочисленных народов практически не встречаются, как будто бы их и не существует.

Но стоит чуть-чуть копнуть СМИ северных регионов, как убеждаешься, что такая проблема есть. А вот ее решения пока нет. Да и может ли быть?

Из региональных СМИ

В ХМАО: «Аборигены и газовики, конфликтующие из-за угодий в Сургутском районе, начали переговоры. К компромиссу пока не пришли. Недовольство аборигенов вызвано проектом «Забсибтрансгаза» — продуктопроводом Пуровского завода по переработке конденсата ЯНАО. Продуктопровод пройдет вблизи трех стойбищ, по территории загонов для оленей, по ягельным пастбищам. В правительство направлен официальный запрос о проведении заседания комиссии по вопросам территорий традиционного природопользования, которая должна урегулировать конфликт».

В Якутии: «Эвенки Олекминского района против второго, южного варианта прокладки газопровода Якутия–Хабаровск–Владивосток. Нитка газопровода будет проходить по самой сердцевине места компактного проживания эвенков Олекминского района, по самым продуктивным родовым землям: по территории оленьих пастбищ, охотничьих угодий, по местам захоронений и культовых сооружений эвенков».

В ЯНАО: «Жители Тазовского района на общественных слушаниях высказались против предоставления земли для инженерных изысканий под строительство третьей ветки газопровода от Находкинского месторождения до компрессорной станции «Ямбургская». По мнению общественности, третья ветка газопровода по-

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ РОССИИ

Коренными малочисленными народами (КМН) в России признаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие свой образ жизни, хозяйствование и промыслы и насчитывающие менее 50 тыс. Правительство РФ специальным постановлением утвердило Единый перечень коренных малочисленных народов.

В настоящее время в 28 субъектах России компактно проживают 40 малочисленных народов Севера общей численностью порядка 240 тыс. человек. Около половины занято в оленеводстве.

В 1990 году создана общероссийская Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Высший орган — Съезд, который собирается каждые четыре года, в промежутках действуют Президиум организации и Координационный совет.

Организация является постоянным участником арктического совета, имеет специальный консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете ООН, участвует в работе ФС РФ, сотрудничает с Правительством и Администрацией Президента РФ. Ассоциация имеет территориальные отделения, обладающие организационной и финансовой самостоятельностью.

влечет за собой катастрофу экосистемы Тазовской губы».

На Камчатке: «Коренные народы Камчатки — Ассоциация КМНС Камчатского края, Ассоциация КМНС «Корякия», Совет ительменов Камчатки «Тхсаном» и другие организации — обратились к руководству страны с призывом о незамедлительном прекращении разведочного бурения на Западно-Камчатском шельфе и закреплении за ним особого режима рыбохозяйственной запovedной зоны».

Закон есть

Основополагающий принцип современного международного отношения к коренным малочисленным народам состоит в том, что они имеют право на земли и ресурсы, которыми традиционно владели, и что государства должны применять затрагивающие их законодательные или административные меры только после консультаций и с получением их полного, предварительного и осознанного согласия.

Эти принципы наиболее полно выражены в двух международных документах: Конвенция МОТ №169 «О коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1991 г.), которую Россия подписала, но так и не ратифицировала, и принятая

в 2007 году Генеральной Ассамблеей ООН Декларация о правах коренных народов.

Законодательная база РФ, на первый взгляд, содержит необходимые гарантии сохранения родовых угодий в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Начиная со статьи 69 Конституции РФ, государство признает за коренными малочисленными народами их своеобразие, право на традиционный образ жизни, а также необходимость особого государственного-правового регулирования.

Три основных федеральных закона, касающиеся коренных народов, были приняты один за другим 10 лет назад: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (1999 г.), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (2000 г.) и «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (2001 г.).

Проблема в том, что эти законы создают юридические предпосылки для решения проблемы, но не предлагают конкретные механизмы. Например, основополагающий ФЗ «О гарантиях прав...» устанавливает, что органы государственной власти РФ, субъ-

ектов РФ и органы местного самоуправления «могут» и «имеют право» защищать интересы, традиции, окружающую природную среду и хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов, однако нигде не говорится, что это является их обязанностью.

В нем введено понятие «этнологическая экспертиза» (исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов), но порядок ее проведения и оценки специфического ущерба не определен.

Три основных федеральных закона, касающиеся коренных народов, были приняты один за другим 10 лет назад

Законом предусмотрено также право на участие коренных малочисленных народов в принятии решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и право на возмещение убытков. Но на практике, поскольку коренное население не имеет юридических прав собственности на землю, где оно живет, охотится, рыбачит, пастбище оленей (в РФ земля, как известно, принадлежит государству), компании не считают себя обязанными получать его согласие на начало работ.

Законы создают юридические предпосылки, но не предлагают конкретные механизмы: законодательная база уже 10 лет не работает

Помимо этого, за последнее десятилетие эти законы оказались затертыми последующим законодательством в смежных сферах, вступив в противоречие с Земельным кодексом и с ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», которые в незначительной степени затрагивают интересы коренных народов, но принимались без оглядки на их права.

В результате созданная для поддержки коренных народов законодательная база уже 10 лет не работает.

Закон что дышло

С точки зрения нефтегазовой деятельности особое значение имеют коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНС). В некоторых северных регионах приняты специальные правовые акты в отношении коренных народов (см. «*Коренные малочисленные народы России*»).

Компании не считают себя обязанными получать согласие КМН на начало работ: 40% оленьих пастбищ в настоящее время испытывают стрессовое воздействие

Например, в ХМАО принято более десяти законов, специально посвященных коренным малочисленным народам и их взаимодействию с промышленными компаниями. В округе существует Ассамблея КМН как часть окружной Думы, которая осуществляет правовую и «аборигенную» экспертизу законопроектов, инициирует принятие специального законодательства по коренным малочисленным народам.

Положительные примеры взаимодействия компаний и КМН есть, но юридически установленного регламента поведения не существует

В ХМАО, НАО, ЯНАО, Республике Саха (Якутия) и Сахалинской области приняты специальные нормативные акты об обязательности для промышленных компаний вести переговоры и заключать соглашения с представителями коренных народов. Но соответствующих норм в федеральном законодательстве нет, поэтому компании вправе оспаривать эти требования или диктовать свои условия их выполнения.

«Для крупных компаний гораздо проще выплатить оговоренные суммы органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления муниципальных образований, в некоторых случаях конкретным крупным хозяйствам коренных малочисленных наро-

СИТУАЦИЯ В НАО: ВЫВОДЫ MODIL-NAO

В 2011 году, по итогам проекта «Международный полярный год 2007–2010 гг.» (проект MODIL-NAO), реализованного Ассоциацией ненецкого народа «Ясавэй» и Норвежским полярным институтом, был издан отчет «Мониторинг развития территорий традиционного природопользования в Ненецком автономном округе».

Анализ показал, что большинство лицензионных соглашений, в которых в различной степени предусматривается ответственность недропользователей соблюдать права КМНС, были заключены в период 2001–2003 годов, в то время как в тех, которые подписаны недавно, пункт по такой ответственности отсутствует.

Размеры пастбищ сократились с 90% до 73% всей территории НАО. Интересы нефтяников часто не останавливаются на границе особо охраняемых природных объектов. Так, границы государственного заповедника «Ненецкий» из-за интересов к углеводородам были уже изменены.

Только в 11 из 70 лицензионных соглашений закрепляется обязанность недропользователей соблюдать права коренного населения. При этом лишь в четырех лицензиях указано, что соглашения заключаются с Ассоциацией «Ясавэй», в остальных семи случаях интересы коренных малочисленных народов указаны лишь как часть общих социально-экономических программ.

ЛУКОЙЛ И АБОРИГЕНЫ

ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь» — первое предприятие в России, удостоенное звания «Лучшая промышленная компания РФ по работе с коренным населением». В ХМАО-Югре в регионах деятельности предприятия находятся 34 ТТП народов ханты и манси, на которых проживает 164 семьи численностью 671 человек.

Взаимоотношения компании с главами родовых угодий строятся на основе лицензионных соглашений. Согласно договору, глава родового угодья дает согласие на отвод и использование земельных участков, согласовывает схемы расположения объектов на территории родового угодья, не препятствует недропользователю в использовании земельных участков.

Со своей стороны, ООО обязуется соблюдать нормы правового режима ТТП, принимать меры по соблюдению правил охоты, рыбной ловли и сбора дикоросов на территории родового угодья, ежеквартально выплачивать денежную сумму на каждого члена семьи в качестве частичной компенсации за использование предоставляемых земельных участков. Размер суммы согласовывается с правительством округа.

В 2010 году общая сумма компенсационных расходов составила 90 млн рублей. По сообщению компании, за период с 2001-го по 2010 год между ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь» и хозяйствующими семьями участков ТТП нерешенных конфликтных вопросов не было.

дов», — говорится в Докладе о развитии человеческого потенциала в России, подготовленном в рамках ООН в 2010 году.

Компании в большинстве случаев воздерживаются от активного взаимодействия с коренными народами Севера в области этноэкологического мониторинга проектов, совместного принятия решений (соуправления природными ресурсами), коррекции проектов. Большая часть выполнения программы возмещения

убытков держится на добровольно-договорной основе и честном слове. Такая ситуация, в частности, отмечена в НАО (см. «*Ситуация в НАО: выводы MODIL-NAO*»).

Итог: «закон что дышло, куда повернешь, туда и вышло». Типичный пример — решение по упомянутому конфликту с проектом «Запсибтрансгаза». Агентство «ЮграPRO» недавно сообщило, что в ответ на жалобы коренных общин правительство ХМАО внесло в повестку заседа-

«САХАЛИН ЭНЕРДЖИ» И АБОРИГЕНЫ

«Сахалин Энерджи» взаимодействует с КМНС в рамках партнерской программы «План содействия развитию коренных народов Сахалина». План — трехстороннее партнерство государства, бизнеса и коренных народов, не имеющее аналогов в РФ. История этого партнерства началась в 2005 году с разработки первого плана (2006–2010 гг.). По итогам первого плана за 2006–2010 годы было реализовано свыше 300 проектов на сумму, превышающую 40 млн рублей.

Подписанный в 2010 году второй план содействия состоит из двух компонентов: Программа поддержки традиционной экономической деятельности с проектами по микрокредитованию, бизнес-планированию и самообеспечению и Фонд социального развития с проектами в области здравоохранения, образования, культуры и обучения/развития потенциала КМНС. На реализацию этих проектов будет ежегодно выделять по \$312 тыс.

ИЗ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

В Норвегии, где проживает около 40 тыс. саамов, существует общественный орган — Парламент саамов, в полномочия которого входят вопросы защиты своих прав, жизнедеятельности и культурного развития. Решения парламента носят исключительно рекомендательный характер, однако в настоящее время ведется работа по приданию парламенту саамов законодательной функции. Для обеспечения деятельности парламента выделяется около \$2 млн.

В Канаде создан постоянный комитет сената по коренным народам, который курирует все вопросы малочисленных народов. В исполнительной власти проблемами севера Канады и коренного населения занимается Министерство по делам индейцев и развития севера (МДИРС), сформированное в 1966 году. МДИРС несет ответственность за осуществление конституционных, договорных, политических и законодательных полномочий федеральных властей Канады по отношению к коренным народам, инуитам и жителям Севера.

Следует отметить, что 85% всех выделяемых на эти цели средств распределяется органами самоуправления коренных народов. Расширение их полномочий в парламенте рассматривается как нарастающая тенденция. В стране выработана Арктическая стратегия, которая предполагает передачу аборигенам все больших полномочий.

Кстати, в ситуации с газопроводом в долине реки Макензи на севере Канады в результате длительных обсуждений была создана Аборигенная группа по наблюдению за газопроводом, которая представляет интересы аборигенов и которой будет принадлежать 33,3% доходов от добычи газа.

ния Думы Югры законопроект о признании утратившим силу подпункта 12 статьи окружного закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера регионального значения в ХМАО-Югре». Суть изменения — исключение обязанности компаний, в том числе нефтегазовых, согласовывать с правительственными органами всю проектную документацию своих объектов.

Поэтому имеем то, что имеем: по данным Роснедвижимости (2005 г., но вряд ли стало лучше), 40% оленьих пастбищ в настоя-

щее время испытывают стрессовое воздействие промышленных объектов, приводящее повсеместно к их загрязнению, деградации и выводу из оборота. Компенсации за ущерб окружающей среде, в том числе, и на оленьих пастбищах, по российским законам выплачиваются государству, а не оленеводам.

Есть ли выход?

Положительные примеры взаимодействия энергетических компаний и организаций коренных народов есть. Но, как отме-

чают на форумах Ассоциации КМНС, это локальные инициативы окружных властей некоторых субъектов Федерации, отдельных компаний и самих организаций КМР, но не система. Юридически установленного регламента поведения не существует. Поэтому в регионах, где нет определенной позиции властей, те же компании ведут себя иначе.

Нет конкретных рецептов, как эффективно сочетать развитие экономики с сохранением традиционных культур и образа жизни аборигенов

Самой эффективной мерой взаимодействия считается соглашение между недропользователями и общинами (семьями) с перечнем взаимных обязательств и прописанная система наказания за их нарушения. При этом обязательства должны быть включены в лицензию, иначе они остаются на доброй воле владельцев лицензий и выливаются в благотворительность.

На практике именно так чаще всего и бывает: компании откупаются от коренного населения всяческими дарами. Например, в отчете одной крупной российской компании так и сказано: «Работа с коренным населением — одно из приоритетных направлений деятельности в области благотворительности».

Практикуется несколько форм взаимодействия индустрии и коренных народов, но максимум, что можно сделать, — это свести конфликты к минимуму

Финансирование приобретения оленеводами оборудования, товарно-материальных ценностей, ГСМ и других ресурсов — это прекрасно, но не об этом речь! Принципиальная ошибка в подходе к проблеме — путать благотворительность с тем, на что коренные народы имеют историческое право: принятие мер по сохранению среды традиционной жизнедеятельности, а

значит, самого своего существования.

Можно выделить несколько форм взаимодействия индустрии и коренных народов. В ХМАО заключаются двусторонние договоры компании и общины. В частности, в договорах, заключаемых ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь», предусматривается возмещение убытков, проведение работ по рекультивации и лесовосстановлению (см. «ЛУКОЙЛ и аборигены»).

Ошибка в подходе к проблеме — путать благотворительность с историческим правом КМН на существование

«Сахалин Энерджи» внедряет План содействия развитию коренных народов Сахалина, который закрепляется трехсторон-

ним соглашением между представителями коренных народов, компанией и правительством области.

Этнологическая экспертиза и соуправление — еще один потенциально действенный способ, который пока не получил распространения в России.

В Норвегии и Канаде практикуются собственные подходы к решению проблемы (см. «Из зарубежного опыта»). Но как показывает опыт этих стран, даже при наличии четкой отработанной правовой системы избежать конфликтов не удастся.

Вот свежий пример: коренные жители Канады выступили против строительства компанией Enbridge трубопровода для доставки нефти с проектов по добыче из нефтеносных песков в провинции Альберта до побережья Тихого

океана, заявляя о крайне высоких рисках разлива.

Специалисты признают, что все существующие формы взаимодействия коренных народов и промышленных нефтяных компаний не обеспечивают полной защиты прав коренных народов и ограничивают их свободное развитие.

Да и есть ли идеальный подход? Полномочный посол Канады в России Джон Слоан во время визита в Ханты-Мансийск практически ответил на этот вопрос, сказав, что «сегодня ни у одной стороны нет конкретных рецептов, как эффективно сочетать развитие экономики с сохранением традиционных культур и образа жизни аборигенов».

Максимум, что можно сделать, — это свести конфликты к минимуму. ■

БСПЛАТНАЯ НОВОСТНАЯ ЛЕНТА С ТЕМАТИЧЕСКОЙ РАЗБИВКОЙ

Ежедневно более 60 отраслевых новостей:

- политика, экономика, управление
- нефтегазовый сервис
- переработка, химия, маркетинг
- цитаты и мнения отраслевых экспертов



www.ngv.ru