

устойчивости аборигенной культуры стали контекстом выражения их надежд на достижение экономической независимости. Для коренных народов и для всего населения СЗТ в целом слушания предоставили возможность и форум для открытого разговора и дискуссий, для обмена информацией и идеями и для наибольшего понимания объема проекта до того, как будет принято окончательное решение и приняты особые соглашения. Однако случай с дене тха⁷ напоминает корпорациям, правительствам и деловым людям из среды коренного населения об определенных правах и обязанностях, а также о признании и подтверждении существующих аборигенных и договорных прав Конституционного акта 1982 г.

Говоря проще, первые нации в Канаде наследуют права предков (ancestral rights), и сторонники проектов обязаны консультироваться с аборигенными общинами, которых эти проекты коснутся. Учитывая другие заявки на развитие крупномасштабных проектов в северной Канаде, слушания по ГПМ показали, что правительство и промышленные компании до принятия обоснованных экономических решений нуждаются в ясности регуляционного процесса и что коренным жителям необходим доступ к надежной и детальной информации и, более того, промышленные проекты на аборигенных землях могут эффективно осуществляться только после соответствующих консультаций с аборигенными общинами.

Перевод с английского Е.С. Питерской (под редакцией С.В. Соколовского)

ЭО, 2008 г., № 3

© Э. Уилсон, К. Свидерска

ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ И КОРЕННЫЕ НАРОДЫ В РОССИИ: РЕГУЛИРОВАНИЕ, УЧАСТИЕ И РОЛЬ АНТРОПОЛОГОВ*

Введение. Исторически отношения между общинами коренных народов и промышленниками, претендующими на их земли, характеризуются недостатком доверия, а в некоторых случаях и враждебностью. Промышленные разработки (горно-, нефте- и газодобыча) вторгаются на земли, которые традиционно использует коренное и местное население, а это нередко влечет за собой потерю общиной средств к существованию и ее сплоченности. Разработки приводят также к серьезной угрозе окружающей среде и потере ресурсов, от которых зависит коренное и местное население. Вместе с тем эти отрасли промышленности создают возможность для местного социально-экономического развития. В тех случаях, когда ожидания развития не реализуются, прибыли распределяются несправедливо, а местные общины сознательно не включаются в процесс принятия решений, возникает недовольство. В данной статье рассматрива-

Кристина Свидерска – магистр, исследователь Программы по сельскому хозяйству и биоразнообразию Международного института окружающей среды и развития (krystyna.swiderska@iied.org)

Эмма Уилсон – PhD, Великобритания, старший научный сотрудник Международного Института окружающей среды и развития, Лондон (emma_c_wilson@yahoo.co.uk)

Авторы благодарны Флориану Штаммлеру, Гейл Фондал и Джонатану Олдфилду за замечания, сделанные на черновой вариант этой статьи.

ются отношения между коренными народами и добывающей промышленностью с точки зрения международного опыта. Особое внимание уделено тому, как международный опыт может наполнять и придавать форму этим отношениям в связи с развитием добывающей промышленности в Российской Федерации. Во всем мире добывающий сектор экономики является предметом особого беспокойства коренных народов. Данная статья посвящена взаимоотношениям между нефтяной и газовой промышленностью и общинами коренных народов севера России, Сибири и Дальнего Востока, многие из которых ведут кочевое оленеводство.

Наш анализ относится прежде всего к законодательным и регулятивным вопросам, таким как "жесткий" и "мягкий" законы, а также к все возрастающему числу инициатив саморегулирования, которые в настоящее время разрабатывают ведущие промышленные компании. Наши выводы касаются роли антропологов в этих процессах. Антропологи традиционно играют роль толкователей знаний коренных народов, наблюдают и фиксируют традиционные культуры и практики. Они противостоят внедрению на земли коренных народов индустриальных проектов, опасных для природной среды. Однако в тех случаях, когда разработки выгодны для коренных и местных общин, антропологи могут выступать в качестве источников информации, посредников и помощников в диалоге общин и промышленников.

Права на традиционные ресурсы. Среди прав, которые стремятся обрести группы коренных народов, важны права контроля, управления и автономии в принятии решений относительно использования земли и ресурсов. В ряде случаев земля, на которой люди постоянно охотятся, рыбачат, пасут оленей, занимаются собирательством, не имеет законного статуса владения. Многие проблемы возникают из-за конфликта в связи с использованием земельными участками согласно обычному праву, когда земля управляется сообществом и имеет культурную ценность. Чаще всего проблема заключается в утрате доступа к земле и ресурсам, нежели в потере земли как таковой (IIED и WBCSD 2002). Требование самоопределения нередко отличает общины коренных народов от других местных общин, которые могут требовать статуса землепользования, экономической безопасности, местного контроля за ресурсами и принятием решений, но не настроены выражать эти требования в терминах суверенитета и самоопределения (Posey 1996).

Культурному многообразию мира и уникальным традиционным знаниям устойчивого управления ресурсами, которыми обладают коренные народы, угрожают процессы развития и глобализации. Подсчитано, что от 50 до 90% языков, существующих в мире, исчезнут в ближайшие 100 лет, а потеря языка – это индикатор потери культурного многообразия (UNEP 2000). Согласно холистическому и духовному мировосприятию коренных народов, места, как жилища духов, нуждаются в активной защите. То, что находится под землей, тоже может быть священным и рассматриваться как часть ресурсов и наследия коренных народов, даже если правительства не склонны это признавать. Коренные народы призывают к холистическому подходу в вопросах, связанных с их правами на традиционные ресурсы⁴ (он признает внутреннюю взаимосвязь их земли, природных ресурсов и культуры). В любом случае они подчеркивают необходимость соблюдения прав человека.

Государства по-разному относятся к соблюдению прав коренных народов на землю и ресурсы. Например, на островах Фиджи и Папуа-Новая Гвинея коренные народы составляют большинство населения и их права законодательно закреплены. В то же время в таких государствах, как Мьянма (Бирма), коренная идентичность фактически не признана (IIED и WBCSD 2002). Но даже там, где есть законодательно утвержденные права, они не дают гарантии соблюдения прав человека на практике. Это может быть результатом недостатков правоприменения, противоречивости законодательства (на федеральном и региональном уровне в России) или превалирования государственных или частных интересов в процессах принятия решений. Международные

конвенции и стандарты наилучшей практики правоприменения могут дать активистам и законодателям инструменты влияния на законодательную реформу на местном и федеральном уровнях, и поддержать требования более широкого участия общественности в процессе принятия решений. Хотя результаты этого могут быть неоднозначными и, в зависимости от искусства интерпретации, влияния международных компаний, природы инвестиций и вовлеченности западных компаний и финансовых институтов. Например, проекты, осуществляемые в Западной Сибири преимущественно российскими компаниями, не получают того внимания со стороны неправительственных организаций и средств массовой информации (федеральных или международных), как проекты на о-ве Сахалин, которые осуществляются транснациональными компаниями и финансируются банками развития, хотя и могут иметь сравнимое или даже большее влияние на окружающую природную и социальную среду (*Stammler, Wilson 2006*).

Даррелл Посей с соавторами (*Posey 1996*) разработали рамочные права на традиционные ресурсы, которые можно использовать, когда речь идет о традиционных знаниях и правах на ресурсы в контексте развития добывающей промышленности. Рамочные права касаются четырех процессов: 1) идентификации "набора прав", выраженных в законодательно утвержденных документах и международных соглашениях; 2) признания развивающегося "мягкого закона", на который влияют практика обычного права и "добровольные" соглашения, декларации и коды поведения; 3) согласования имеющихся законодательно обязательных международных соглашений, подписанных национальными государствами, чтобы разработать последовательный международный подход и 4) "обеспечения справедливости", т. е. создания маргинализированным коренным, традиционным и местным общинам благоприятных условий для влияния на все уровни и аспекты политики планирования и применения. В основе этого подхода лежит самоопределение коренных народов. В данной статье мы рассматриваем некоторые "наборы прав", примеры "жесткого" и "мягкого закона" и инициативы саморегуляции бизнеса. Они могут поддержать коренное и местное население в его попытках повлиять на политику планирования и ее применение, для того чтобы защитить традиционные природопользование и образ жизни в связи с развитием добывающей индустрии. Наше обсуждение не касается множества неформальных переговоров и соглашений, которые могут облегчить отношения между добывающими компаниями и местными общинами, например, между нефтяными и газовыми компаниями и местными оленеводческими общинами в Западной Сибири (*Stammler 2005a*).

Обязательства государства: национальное законодательство и международные конвенции. Компании, работающие в той или иной стране, обязаны как минимум неукоснительно придерживаться национального законодательства. Однако между законодательством страны на бумаге и его применением на практике иногда существуют глубокие расхождения. Кроме того, специальные договорные статьи в соглашениях по зарубежным инвестициям, например, о разделе продукции, могут предоставлять компаниям определенные законодательные допуски, выходящие за пределы национальных законодательств (*IED 2005; Rutledge 2004*). Экологическое законодательство в России довольно всестороннее, но его применение часто оставляет желать лучшего (*Oldfield et al. 2003; Spiridonov 2006*). Важная область, в которой оно остается неполным, – законодательные рамки для разъяснения земельных прав коренных народов. Во многих случаях местные землепользователи в районах, отведенных для промышленных разработок, не владеют землей, которой они пользуются, – фактор, который мешает эффективной оценке воздействия промышленного освоения и его регулированию (*Fondahl, Poelzer 2003; Wilson 2003; Stammler 2005; Murashko 2006*). Российская Конституция (1993) подтверждает права российских граждан на защиту окружающей среды, доступ к информации и участие в принятии решений. Ст. 69 гл. 3 гласит, что "Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и между-

народными договорами Российской Федерации". Права коренных народов на землю и природные ресурсы (например леса, морские и подземные ресурсы, охраняемые территории) и их защита в случае разработки этих ресурсов содержатся в статьях различных законов и законодательных актов, принятых с 1991 г., включая Земельный кодекс (2001) (Fondahl, Sirina 2006). Закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (1999) позволяет коренным народам* "безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами..." (ст. 8). Закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (2001) позволяет образовывать такие территории. Региональные законодательства в некоторых случаях обеспечивают различную степень дальнейшей защиты (Алферова 2006; Fondahl, Sirina 2006). Однако первые попытки создать подобные территории встретили много проблем, и чтобы оценить их эффективность, потребуется время. Кроме того, иерархия российского законодательства означает, например, что Земельный кодекс будет первостепенным в отношении законодательства по коренным народам. Таким образом, на практике, если территории, используемой для традиционной хозяйственной деятельности, угрожает нефтяной, газовый или горнодобывающий проект, законодательство не дает реальной защиты.

Процесс оценки воздействия индустриальной деятельности на окружающую среду и социальную сферу можно считать той областью, где можно оказать наибольшее влияние на добывающую промышленность. Закон РФ "Об экологической экспертизе" (1995) требует, чтобы документация проекта (включая оценку воздействия на окружающую среду) прошла процесс государственной экологической экспертизы. Этот процесс критикуется за его субъективность, недостаток положений, предусматривающих текущий и долговременный надзор и мониторинг, и возможности для влияния проиндустриально настроенных лоббистов (Spiridonov 2006; Fondahl, Sirina 2006). Тем не менее этот законодательно установленный процесс включает обязательные общественные слушания и позволяет группам общественности проводить общественную экологическую экспертизу. Ст. 1 закона "Об экологической экспертизе" требует рассмотрения социально-экономического воздействия проекта. Хотя для проведения оценки воздействия на окружающую среду имеются специальные методики⁵, для оценки социоэкономического и культурного воздействия таких методик не существует (Murashko 2006).

В настоящее время российские активисты и ученые способствуют продвижению законодательной реформы в отношении этнологической экспертизы (Dmitriev 2003; Murashko 2002). Закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" содержит ссылку на этнологическую экспертизу (относительно права коренных малочисленных народов участвовать в экологической и этнологической экспертизах). Однако это не дает законодательных гарантий их проведения. На практике общепринятая методология для проведения этнологической экспертизы пока еще не выработана (Roon 2006).

Конвенция по биологическому разнообразию (1992) имеет силу международного закона и ратифицирована Россией. В дополнение к требованиям оценки воздействия на окружающую среду с участием общественности указанная конвенция требует, чтобы правительства "сохраняли и поощряли традиционные способы использования биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями, которые совместимы с требованиями сохранения или устойчивого использования" (ст. 10) и "обеспечивали уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практи-

* В тексте закона – коренным малочисленным народам. – *Примеч. ред.*

ки коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия..." (ст. 8). "Добровольные руководящие принципы Агуэй-гу (Akwe:Kon) проведения оценок культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации проектов в местах расположения святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых коренными и местными общинами", были разработаны в 2004 г. участниками Конвенции по биологическому разнообразию (т.е. теми, кто ратифицировал конвенцию, включая Россию) (Secretariat for the CBD 2004). Эти руководящие принципы добровольны, однако формально они были утверждены Конференцией сторон (высший орган Конвенции по биологическому разнообразию) и дают всеобъемлющее руководство по ключевым аспектам оценки воздействия, которое могло бы быть включено в федеральное законодательство. Они предоставляют активистам в области защиты прав коренных народов инструмент для защитных реформ в рамках законодательства. В России в настоящее время такие инициативы имеют место на федеральном и региональном уровнях.

Всеобщая декларация ООН "О правах человека" (1948) добровольна, но символически, политически и в качестве "мягкого закона" является международным инструментом огромной важности. В дополнение к другим фундаментальным правам человека она признает право индивидуального и коллективного землевладения и заявляет, что "никто не должен быть произвольно лишен своего имущества" (ст. 17). В ходе развития декларации "О правах человека" Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. были приняты юридически обязательные международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах. В 1976 г. они были ратифицированы СССР. Ст. 1 обоих пактов провозглашает право всех народов на самоопределение и утверждает, что "ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования".

Ответственность государства: добровольные конвенции и проекты деклараций. Важные инструменты "мягкого закона" – ряд других документов: добровольные международные документы, международные конвенции, которые не ратифицированы Россией, и проекты деклараций ООН. Принципы, содержащиеся в этих документах, используются активистами из числа коренных народов в ходе борьбы за права человека, экспертами в области законодательства и учеными для разработки законопроектов и руководств "наилучшей практики" на государственном и региональном уровнях. Данные международные документы находят широкую поддержку со стороны коренных народов во всем мире. Те из них, которые утверждены законодательно, ратифицированы многими странами (в частности, в Западной Европе и Латинской Америке). Декларация "Рио" представляет собой изложение добровольных принципов, принятых в 1992 г. Конференцией Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (UNCED). Хотя и добровольная, декларация имеет вес в международном сообществе; важно также, что Россия принимала участие в этом процессе и согласилась с принципами. Принцип 22-й признает важную роль коренных народов в управлении средой и в устойчивом развитии. "Повестка дня на XXI век" – главный продукт Конференции ООН по окружающей среде и развитию – рекомендует правительствам и межправительственным организациям признать, что земли коренных народов должны быть защищены от экологически ошибочных и социально и культурно неподходящих промышленных разработок. Она также рекомендует усилить государственные мероприятия по урегулированию конфликтов в области землепользования и управления ресурсами.

Конвенция № 169 Международной организации труда (МОТ) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, которая вступила в силу в 1991 г., адресована правительствам, но не ратифицирована Россией⁶. Как образец она широко используется группами по защите прав коренных народов. В России ведется значительное лоббирование в пользу ее ратификации коренными народами и их сторонниками.

Конвенция № 169 признает право коренных народов владеть традиционными землями и участвовать в использовании, управлении и консервации ресурсов (ст. 14–15). Она требует консультаций с землепользователями до разведки или разработки этих ресурсов (ст. 15) и заявляет, что переселение должно быть только исключительной мерой и может проводиться только в результате "свободного и информированного согласия" людей, имеющих к этому отношение. Им должна быть выплачена полная компенсация (ст. 16). Международная финансовая корпорация (частное ответвление Всемирного Банка) выпустило руководство, связанное с Конвенцией МОТ № 169. Компания, которая разрабатывает проект в стране, где правительственные действия не соответствуют Конвенции, может сама считаться ответственной.

Существует ряд органов Организации Объединенных Наций, которые имеют отношение к проблемам коренных народов. К ним относятся Постоянный форум по вопросам коренных народов ООН, который проводит ежегодные встречи по таким вопросам, как "свободное, предварительное и информированное согласие", а также Оперативная группа по вопросам коренных народов в рамках Отдела по экономическим и социальным отношениям, который обеспечивает интеграцию вопросов коренных народов в свои технические программы сотрудничества. В 1993 г. Рабочая группа ООН по коренным народам одобрила проект Декларации по правам коренных народов. Считается, что это наиболее полное и показательное изложение принципов прав коренных народов, основанное на широких консультациях с их лидерами. Хотя и не обязательный для правительств, указанный проект может использоваться для оказания давления на правительства, чтобы жить согласно его принципам и целям. В июне 2006 г. Совет по правам человека ООН принял проект декларации (Россия проголосовала против его принятия)⁷, но он еще должен быть принят Генеральной Ассамблеей. Проект декларации признает право коренных народов оставаться на своих землях, поддерживать разнообразные духовные и материальные взаимоотношения с теми землями и ресурсами, которыми они традиционно владеют и пользуются (ст. 25). Она обеспечивает полное признание системы землепользования коренных народов и систем управления ресурсами (ст. 26). Декларация также признает права культурной и интеллектуальной собственности коренных народов и ответственность государств за сохранность священных мест (ст. 13). Он выдвигает на первый план необходимость для государства обеспечивать эффективное обследование, проверку, поддержку и восстановление здоровья коренных народов (ст. 28) и признает права коренных народов на честные процедуры для разрешения конфликтов и компенсации (ст. 39). Для развития добывающей индустрии важна ст. 30 (ниже курсив наш. – Э.У., К.С.):

"1. Коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов.

2. Государства добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами посредством представительных институтов с целью заручиться их *свободным и осозанным согласием до утверждения любого проекта*, затрагивающего их земли или территории и другие ресурсы, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой их полезных ископаемых, водных или других ресурсов.

3. Государства обеспечивают эффективные механизмы справедливого возмещения в связи с любой такой деятельностью и принимают надлежащие меры для смягчения ее неблагоприятных последствий для окружающей среды, экономики, общества, культуры или духовного развития".

Другие международные конвенции, которые не ратифицированы Россией, тоже используются как образец, включая Орхусскую конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по во-

просам, касающимся окружающей среды (2001), и Конвенцию Эспо об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (1991).

Промышленные стандарты "наилучшей практики". Для антропологов и активистов важно понять не только рамки прав, но и рамки существующих принципов и действий промышленности. В некоторых случаях конфликты возникают из-за недостаточного понимания политики и практики компаний и общих принципов промышленности, которым они следуют. Корпоративная политика ведущих транснациональных компаний отражает некоторые международные стандарты в области охраны окружающей среды и прав человека, прописанные в упомянутых выше документах. В 1990-е годы защитники окружающей среды добивались, чтобы добывающие компании проводили оценку воздействия на окружающую среду (Environmental Impact Assessment, EIA). Сегодня в рамках оценки воздействия на окружающую среду в качестве новых областей корпоративной политики происходит оценка воздействия на социальную и культурную сферы, состояние здоровья и права человека. Порой антропологи, включая российских, находятся на переднем крае дискуссий относительно методов и подходов, как показано выше в отношении этнологической экспертизы.

Нефтяные, газовые и горнодобывающие компании все чаще проводят комплексную оценку воздействия на окружающую среду, социальную сферу и состояние здоровья (Environmental, Social and Health Impact Assessment, ESHIA). До некоторой степени этот подход должен заполнить пробелы в российском законодательстве, о которых говорилось выше, хотя оценка культурного воздействия до сих пор недостаточно понята. Процесс оценки воздействия имеет целью найти способы минимизации влияния проекта, исследовать альтернативы (включая "отказ от разработки") и в случае неизбежного влияния определить меры для минимизации этих воздействий. Компенсации рассматриваются в качестве крайней меры в том случае, если негативные воздействия неизбежны.

В 2005 г. параллельно с ежегодной конференцией Международной ассоциации по оценке воздействия, организованной Фондом Тебтеба, Большим советом народности кри, Группой Всемирного Банка и компанией "Гидро Квебек" был организован форум по коренным народам и оценке воздействия. На нем среди прочих присутствовали и представители Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (АКМНССиДВ). Основным объектом внимания была горнодобывающая индустрия. Участники пришли к выводу, что оценка воздействия должна быть холистической и признавать как исторический опыт, так и текущие и будущие разработки. Она должна быть частью процесса, который поможет коренным народам принимать осознанное участие в процессе принятия решений. Вовлеченность общин и оценка воздействия должны быть долговременным процессом, отвечающим нуждам коренных народов. Сейчас некоторые компании имеют специальные подразделения для взаимодействия с общинами коренных народов. Важно, что консультации проводятся в то время и в том месте, которые удобны для местных жителей, честно (т.е. с ясным намерением выслушать претензии общины) и на той стадии развития проекта, когда претензии местных жителей могут быть учтены в процессе обоснования. Персоналу следует проводить консультации с учетом опыта взаимоотношений на местах, предпочтительно с пользующимся доверием местных общин антропологом или с представителем неправительственных организаций в качестве посредника. Важен мониторинг процессов консультаций, чтобы получить от людей отзывы о его эффективности.

В 2000 г. Группа Всемирного Банка (Всемирный Банк и Международная Финансовая Корпорация, или МФК) выпустила обширный обзор, в котором анализируются действия в секторе добывающей промышленности (Extractive Industries Review). В обзоре делается заключение о том, что хотя инвестиции в добывающую промышленность могут способствовать устойчивому развитию, необходимы дополнительные усилия, чтобы ограничить бедность, активнее подключать заинтересованные стороны

и обеспечить прозрачность доходов. В результате, после выхода обзора, ГВБ пересмотрела свою социальную политику и политику в области охраны окружающей среды, а также руководящие принципы. Два основных направления относятся к коренным народам: операционная политика (ОП) 4.10 "Коренные народы", которая требует исполнения плана развития коренных народов, и ОП 4.12 "Недобровольное переселение", которая стремится к тому, чтобы там, где возможно, избегать или ограничивать недобровольные переселения путем поиска всех возможных альтернативных вариантов проекта. Операционная политика 4.12 Всемирного Банка также требует, чтобы перемещенные сообщества были "проконсультированы по существу", а любая программа по переселению должна повышать уровень жизни или, по крайней мере, восстанавливать тот уровень, который имелся до переселения. Европейский банк реконструкции и развития, работающий в России, также требует соответствия с предохранительными политиками Группы Всемирного Банка. Некоторые частные банки подписали Принципы Экватора (см. ниже), которые требуют соответствия стандартам МФК.

Добровольные инициативы промышленности. Принципы Экватора представляют собой набор добровольных принципов для частных банков-инвесторов. Они указывают банкам направление и рамки для развития их собственной социальной политики и политики в области окружающей среды, связанные с финансовой деятельностью по проектам. Принципы констатируют, что необходимо избегать негативного влияния на экосистемы, которые попадают в зону воздействия проекта, а если такое влияние неизбежно, оно должно быть соответствующим образом ограничено, смягчено или компенсировано. Банки, подписавшие Принципы Экватора, не дают займы проектам, если заемщики не согласны с принципами.

В 1999 г. девять крупнейших мировых горнодобывающих компаний "запустили" Глобальную инициативу горнодобывающего сектора, что привело к созданию Проекта по горнодобывающей промышленности и устойчивому развитию и написанию доклада "Прокладывая новые пути" (IED and WBCSD 2002). Доклад содержит рекомендации относительно того, как добывающая промышленность может улучшить свою работу, включая главы по землепользованию и местным общинам, с освещением проблем коренных народов. Международный совет по горнодобыче и металлургии был учрежден с целью продвижения в жизнь рекомендаций, выработанных в докладе "Прокладывая новые пути". В 2005 г. они опубликовали свой обзор по коренным народам и проект позиции по коренным народам и горнодобыче. Они включают обязательства, которые предусматривают консультации, разрешение споров, компенсации, раздел прибылей и уважение к правам коренных народов, что провозглашено в национальном и международном законодательствах. Международная ассоциация представителей нефтяной промышленности по охране окружающей среды (ИПЕСА) – добровольная организация, членами которой являются нефтяные и газовые компании и ассоциации. Она обеспечивает канал связи между нефтяной и газовой промышленностью и ООН. Ассоциация разработала руководство по вопросам прав человека, включая сборник информации о форумах коренных народов, законодательных рамках и инструментах "мягкого закона", таких как проект Декларации по правам коренных народов.

Добровольная инициатива ООН "Глобальный договор" была создана в 2001 г. с целью поощрить мировой бизнес добровольно принять экологически и социально безопасную политику и отчитываться по этим вопросам. Он действует как форум для правительств, гражданского общества и бизнеса и содержит 10 принципов, первый из которых "поддерживать и уважать защиту провозглашенных на международном уровне прав человека". Сеть "Глобальный договор" была создана в России в ноябре 2001 г., а "Индекс социальных инвестиций" был основан в 2004 г.⁸ Активную роль в этом процессе сыграл российский Союз промышленников и предпринимателей, включая разработку Социальной хартии российского бизнеса в 2004 г.⁹ Более 200 человек, включая представителей министерств, крупного бизнеса и гражданского общества пришли на

собрание, чтобы в 2006 г. основать российскую сеть "Глобальный Договор". Основной структурой, в рамках которой компании отчитываются по вопросам устойчивого развития, включая отчеты, связанные с коренными народами, является Глобальная инициатива по отчетности¹⁰. Ее рамки приняты некоторыми российскими предприятиями.

Правительства США, Великобритании и Нидерландов вместе с представителями добывающей индустрии и заинтересованных НПО, выработали добровольные Принципы по безопасности и правам человека. Принципы ориентируют компании на поддержание безопасности и надежности своих действий, гарантируя уважение к правам человека, и требуют, чтобы компании проводили оценку воздействия на права человека. В программе "Инициатива лидеров бизнес-сообщества в области прав человека" (BLIHR) участвуют 13 корпоративных членов. Сюда входят представляющие добывающую промышленность компании "Алкан" и "Статойл" и частный банк "Барклейс", который дает займы под горнодобывающие промышленные проекты. Российских компаний в ней нет, хотя некоторые из членов программы имеют бизнес в России. Программа BLIHR была учреждена в мае 2003 г. с основной целью найти способы применить Всеобщую Декларацию по правам человека в среде бизнеса и поощрить к этому новые предприятия. К 2009 г. они выработают руководство и надеются, что предприятия бизнеса будут следовать ему в своей практической деятельности.

В августе 2003 г. подкомиссия ООН по обеспечению и защите прав человека одобрила нормы, касающиеся обязанности компаний в области прав человека. Однако до сих пор не ясно, как эти добровольные нормы будут учитываться в сфере бизнеса и как они будут формировать международные и национальные законодательные рамки в будущем. В марте 2007 г. Джон Руги, специальный представитель ООН по правам человека, межнациональным корпорациям и другим деловым предприятиям, завершил доклад, в котором сделал вывод о том, что имеющиеся добровольные инициативы недостаточны для интеграции и защиты прав человека в связи с разработкой индустриальных проектов. Он привлек особое внимание к малой вовлеченности государственных предприятий в такие инициативы. Д. Руги рекомендовал сосредоточить работу на выработке международных законодательных рамок для корпоративной ответственности и подотчетности в сфере прав человека. Он придает особую важность разработке оценок воздействия индустриальной деятельности на права человека.

Международные инициативы и сети коренных народов. Фонд Тебтеба (Международный центр коренных народов по образованию и исследованию вопросов политики) играет активную роль в консультациях, связанных с обзором деятельности в добывающей отрасли Группой Всемирного Банка, включая независимый обзор и Декларацию коренных народов 2003 г. по добывающей промышленности. Эта декларация придает большое значение беспокойству коренных народов относительно добывающей индустрии и призывает к мораторию на все виды деятельности до тех пор, пока не будут соблюдены права человека. Она дает рекомендации правительствам, бизнесу и др. (например, относительно необходимости законодательно обязательных, а не только добровольных стандартов). На прочих форумах также обсуждаются эти вопросы, включая всемирный саммит 2002 г. по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, и Рабочую группу 2001 г. по коренным народам, правам человека и добывающей промышленности, организованную офисом Верховного комиссара ООН по правам человека в Женеве. Международный форум коренных народов по биоразнообразию является частью процесса, развертываемого вокруг Конвенции по биологическому разнообразию, и сейчас работает над тем, чтобы обеспечить применение ст. 8 конвенции (см. выше). Международный союз охраны природы (IUCN) учредил рабочую группу по ответственности частного сектора за состояние социальной и окружающей среды (SEAPRISE). Ее работа направлена на то, чтобы бизнес стал более ответственным за состояние социальной и природной среды. Группа стремится снизить негатив-

ное влияние промышленности, особенно добывающей индустрии, на биоразнообразие и народы, в частности коренные. Основным фокусом является создание возможностей для сотрудничества с промышленностью на местах.

Международная рабочая группа по делам коренных народов (IWGIA) работает на местном, региональном и международном уровнях, помогая коренным народам улучшить качество жизни, отношения с правительствами и влиять на мировые экономические и политические силы, которые на них воздействуют. IWGIA создала сеть групп коренных и некоренных народов, которая действует в России. Она сосредоточена на повышении компетенции и создании возможностей для коренных народов и их организаций. Ее основная деятельность в отношении прав человека связана с Рабочей группой ООН по коренным народам и Комиссией ООН по правам человека, способствуя участию коренных народов в их заседаниях. IWGIA содействовала проекту Декларации по правам коренных народов.

Арктический совет – это форум на высшем уровне по сотрудничеству, координации и взаимодействию между государствами Арктики, коренными общинами и жителями данного региона. Несколько ассоциаций коренных народов, включая АКМНССиДВ, имеют статус постоянных участников Совета. Совет имеет несколько рабочих групп, которые обращаются к кругу вопросов, включая те, что относятся к коренным народам и добывающей индустрии. UNEP/GRID-Arendal¹¹, например, в настоящее время осуществляет проект по Российской Арктике, известный как проект ЭКОРА, цель которого – внести на рассмотрение методики комплексного управления экосистемами, частично как способ разрешить конфликты между промышленными разработками и практикой использования традиционных ресурсов общинами коренных народов.

Дискуссия: роль антропологов. В этом разделе мы размышляем над ролью антропологов в описанных выше процессах. Мы подчеркиваем, что там, где антропологи действительно играют в них активную роль, это ни в коем случае не должно быть замещением непосредственного и осмысленного участия в них самих коренных народов. Мы также отмечаем, что участие антропологов не столь существенно, и прошлый опыт иногда был негативным. Но обсуждение этого вопроса выходит за рамки нашей статьи. Хотелось бы подчеркнуть серьезную ответственность антропологов в отношении людей, с которыми они тесно работают. Руководством к действиям служат профессиональные коды поведения, например, код антропологической этики Американской ассоциации антропологов.

В России антропологи активно участвуют в политической и общественной жизни. Они связаны с местными общинами, компаниями и правительством и влияют на политические процессы и мероприятия активистов на международном и местном уровнях. Те, кто этим занимается, несут ответственность за выработку системы надежной осведомленности и понимания всего спектра используемых инструментов, включая корпоративные инициативы, принципы и подходы, международные процессы и юридические документы. Вместе с экспертами-юристами они могут информировать коренные народы об этих инструментах. Антропологи могут ускорить процессы законодательных и регулирующих реформ, информируя законодателей о культуре и ценностях коренных народов и их возможностях, связанных с добывающей промышленностью. Ключевую роль играют антропологи в определении терминологии и методологии путем консультаций как с представителями коренных и других заинтересованных сообществ, так и с промышленниками и правительством. Антропологи уже ведут важную исследовательскую работу в отношении прав на землю и ресурсы в связи с развитием добывающей промышленности. Однако многие области остаются неисследованными. В частности это касается договоренностей о компенсациях или соглашениях между компанией и местным сообществом относительно воздействия проекта и извлекаемых выгод, механизмов определения статуса землепользования и препятствий законодательным инициативам. У антропологов, юристов и коренных народов имеются

огромные возможности для совместной работы в этих областях. На международном уровне можно извлечь уроки из откликов на прошедшие события, такие как авария танкера "Эксон Валдез", текущую дискуссию относительно руководящих принципов Агуэй-гу и другие международные документы. Дискуссии относительно этнологической экспертизы, осуществляемые сейчас в России, также могут дать полезную информацию международным экспертам и компаниям о подходах к оценке социального и культурного воздействия. Антропологи призваны содействовать более полному и детальному пониманию вопроса. Но это не должно заменять прямое участие представителей коренных народов в дискуссиях.

Там, где это возможно, представителей коренных и местных общин следует привлекать к процессу законодательной инициативы и к переговорам с компаниями и правительством относительно промышленного воздействия и прибылей от индустриальных проектов. К сожалению, несмотря на имеющийся набор возможных инструментов, можно констатировать недостаточное их понимание, а также недостаток опыта и возможностей в их использовании. Антропологи могут работать вместе с ассоциациями коренных народов, чтобы повышать их осведомленность и формировать новые возможности посредством семинаров-тренингов и распространения информации. В России антропологи и организации, такие как АКМНССиДВ РФ и неправительственные экологические организации, уже вовлечены в работу подобного рода. Антропологи могут быть особенно полезны в качестве посредников и помощников. Они могут работать с компаниями, правительством и общинами для того, чтобы обеспечить людей необходимой информацией относительно потенциального влияния индустриальных проектов и выгод, связанных с ними, а также относительно того, как более эффективно вести переговоры. Речь идет об информации, которая необходима общинам, о предварительных условиях для диалога, темпах коллективного принятия решений и других аспектах участия. Эти сведения важны прежде всего для общин коренных народов, которые могут иметь особые подходы к коллективному принятию решений. Антропологи могут быть полезны в процессе "предварительного информированного согласия", гарантируя, что согласие дано свободно/добровольно и что людей не принудили согласиться обманным путем.

Как показывает практика, там, где компании и работающий в них персонал обучаются способам ведения переговоров и получают знания о коренных и местных народах, отношения складываются более доверительно. Более вероятно, что долговременные отношения, основанные на доверии, будут более успешны, если это станет основным подходом. Таким образом, антропологи должны выступать в роли переводчиков и посредников при интерпретации культур, будучи переводчиками не только языков и их диалектов, но также различных ценностей, мировоззрений и нужд (т.е. западных и коренных; поселковых и корпоративных).

Опыт показал, что сложные вопросы успешно решаются там, где отзывчивые и энергичные представители компании, особо связанные с группой коренных народов, выполняют роль посредников между данной общиной и приезжими разработчиками. Важно, чтобы в общинах знали этих людей и доверяли им. Такие отношения складываются со временем. Важно, чтобы представители компаний хорошо понимали конкретную этническую группу и обладали умением слушать и слышать то, что хотят сказать люди. В некоторых случаях, может быть, полезно консультироваться с антропологами, чтобы получить более широкий диапазон понимания и жизненного опыта. Долгосрочное этнологическое исследование, проведенное в конкретном сообществе или общине, важно не только для развития антропологической научной теории, но также и для государственной политики и корпоративной стратегии. Адекватное понимание динамики и политики местной общины и методов работы правительства важно для зарубежной компании, работающей в России. (Аналогично, адекватное понимание существа/природы и поведения транснациональных и других зарубежных компа-

ний существенно для общин, но эта область антропологии пока гораздо меньше разработана.) Сравнение методов работы зарубежных и отечественных (частных или государственных) компаний в России также может дать глубокое понимание, полезное для планирования устойчивого развития. Области исследования, о которых выше шла речь, наряду с углубленным анализом властных отношений и взаимодействия между гражданским обществом, правительством и промышленностью важны для теоретических и практических дискуссий в рамках возникающей "антропологии добывающей отрасли".

Перевод с английского А.А. Сириной при участии Э. Уилсон

ЭО, 2008 г., № 3

© **Н. И. Новикова**

ПРАВО НЕФТИ И ПРАВА АБОРИГЕНОВ*

В 2006 г. в Москве в Пресненском суде слушалось дело об отказе в предоставлении территорий традиционного природопользования коренным малочисленным народам Эвенкийского округа и Иркутской обл. (подробнее см.: *Новикова, Якель* 2006). В выступлении представительницы Министерства природных ресурсов, которая в этом процессе выступала от лица правительства РФ, прозвучала характерная мысль: нельзя предоставлять эти земли аборигенам, поскольку они в будущем могут понадобиться нефтяникам. Подобные высказывания мне приходилось слышать неоднократно; они кажутся большинству людей настолько очевидными, что не требуют объяснений. В современном политическом и экономическом дискурсе даже не возникает вопроса, почему все территории, на которых живут сегодня коренные народы Севера и где жили их предки веками, сегодня должны быть заняты различными промышленными предприятиями, связанными с ними дорогами, ЛЭП, "качалками", шахтами и т.п.

"Право нефти" на федеральном уровне. Взаимодействие нефтяных компаний и аборигенов происходит в рамках правового регулирования недропользования и строится на принципах совместного распоряжения недрами Российской Федерации и ее субъектов, платном пользовании недрами и лицензионном порядке предоставления недр в пользование. Вопрос о государственной собственности на недра является для Российской Федерации принципиальным (закон "О недрах", ст. 1. п. 2). Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а защита прав граждан, в том числе коренных малочисленных народов, находится в ведении органов государственной власти субъектов федерации (закон "О недрах", ст. 4). Ввиду особой экологической опасности добычи и транспортировки нефти эти процессы регулируются также природоохранным законодательством (в первую очередь законом "Об экологической экспертизе"). Для рассматриваемых проблем также важны федеральные законы "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

Наталья Ивановна Новикова – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института этнологии и антропологии РАН; novn@orc.ru

* Работа выполнена в рамках проекта РГНФ (06-01-1212в) "Принципы и методы оценки этносоциального воздействия современных управленческих решений на население Севера: оценка мирового опыта и российской практики".