

# КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ И ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОДЫ К СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА<sup>1</sup>

В. Г. Логинов

*Рассмотрены и обоснованы концептуальный и программно-целевой подходы к обеспечению социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. Предложен и сформулирован алгоритм изучения социальных и экономических проблем северных этносов на основе поэтапной последовательности. На примере конкретной территории сделан ретроспективный анализ действующих целевых программ применительно к развитию коренных этносов и рассмотрены особенности их реализации.*

Освоение и развитие северных районов предусматривает решение важнейших взаимосвязанных друг с другом проблем: с одной стороны, с выполнением народнохозяйственных задач по обеспечению экономики страны конкурентоспособными природными ресурсами, с другой стороны, в социальной сфере, — с созданием условий для сохранения и развития коренных малочисленных народов Севера (КМНС) и принятием необходимых мер по созданию условий проживания и повышению жизненного уровня населения (коренного и пришлого) этих районов. При этом реализация первого направления зачастую противоречит второму и обуславливает нахождение компромисса между техногенным освоением и традиционной хозяйственной деятельностью КМНС.

Данный процесс можно разбить на ряд функциональных блоков, охватывающих его различные стороны (институциональный, технико-экономический и др.). Коренные малочисленные народы являются связующим звеном нескольких блоков. Среди них одними из важнейших являются социальный и экологический блоки, характеризующие уровень освоенности и социальной обустроенности территории, ее экологическую емкость, потенциал возобновляемых (биологических) природных ресурсов. С одной стороны, эти два блока осу-

ществляют функции обеспечения потребностей территории в необходимых трудовых и природных ресурсах и их воспроизводства. С другой стороны, сдерживают экономический рост в местах проживания КМНС, обуславливают необходимость соблюдения экологических ограничений в рамках формирования экологически сбалансированной территориальной структуры.

В состав экономического блока входят традиционные отрасли хозяйствования коренного населения, которые и в настоящее время в малоосвоенных районах занимают значительный удельный вес. Исторически сложившиеся формы хозяйственной деятельности КМНС являются примером для техногенных отраслей сохранения природной среды и устойчивого развития территории.

Институциональный блок включает аборигенное право, формирующееся на федеральном и региональном уровнях; формальные и неформальные правила, регулирующие жизнедеятельность коренных этносов; вопросы взаимодействия их с техногенными субъектами хозяйствования и программно-целевого планирования.

В теоретико-методологическом плане социально-экономическое развитие коренных этносов основывается на базе целеполагающих документов [1, с. 129] — концепциях, стратегиях, целевых программах и включает следующие этапы:

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках целевого проекта РГНФ «Российская Арктика: современная парадигма развития» №12-32-06001.

1. Этап теоретико-методологический, базирующийся на решении следующих задач:

1.1. Обоснование концептуальных положений социально-экономического развития коренных этносов в условиях рынка и транспортно-промышленного освоения северной территории.

1.2. Разработка методологических подходов к обоснованию и разработке стратегии социально-экономического развития северных этносов.

2. Информационный этап включает сбор необходимой информации о социально-экономическом и природно-ресурсном потенциале северной или арктической территории [5, с. 295-296].

Источниками информации являются: результаты проведенных экспедиционных работ, статистические данные органов федеральной и региональной госстатистики; статинформация органов регионального и местного самоуправления; отчеты НИР академических и отраслевых институтов и организаций; данные промышленных и сельскохозяйственных предприятий; итоги переписей населения; федеральные и региональные программы социально-экономического развития территории, нормативно-правовые акты. Помимо этого источниками информации являются труды отечественных и зарубежных исследователей, периодическая научная печать. На уровне сельских поселений (низовых муниципальных образований) — похозяйственные книги, в которых имеются данные о домохозяйствах, входящих в состав муниципального образования населенных пунктов (национальный, половозрастной, брачно-семейный состав, образовательный уровень населения, наличие приусадебных участков, скота и птицы, транспортных средств).

3. Аналитико-оценочный этап включает обобщение и анализ собранной информации, на основе которой выполняется оценка социально-экономического и природно-ресурсного потенциала и выявляются особенности, проблемы, тенденции, диспропорции в социально-экономическом и экологическом развитии территории. При оценке природно-ресурсного потенциала важное место занимает определение норм и квот изъятия природных ресурсов, обеспечивающих их сохранность и воспроизводство (определение оленеёмкости пастбищ, квотирование вылова рыбы, добычи охотничье-промысловой продукции и др.). Рассматриваются возможности создания различного уровня особо охраняемых природных

и этнических территорий и осуществляется их зонирование для различных целей использования: для промышленности и транспорта, традиционного природопользования, сохранения как резервата для будущих поколений, выделения и сохранения нетронутых участков наиболее ценных природных ландшафтов.

Анализ и оценка социально-экономического положения КМНС включает следующие вопросы: особенности размещения и воспроизводства коренного населения и трудовых ресурсов, семейно-брачные отношения, уровень образования, распределение коренного населения по социальному статусу, проблемы занятости и адаптации КМНС к нетрадиционным отраслям хозяйства, организация территорий традиционного природопользования, источники средств существования, формы хозяйственного уклада.

4. Этап оценки последствий (как отрицательных, так и положительных) транспортно-промышленного освоения для коренного населения и окружающей среды и разработки методического инструментария определения ущерба от изъятия природных ресурсов и загрязнения земельных площадей, водных источников, атмосферы.

5. Этап обоснования стратегических направлений и организационных форм сохранения и социально-экономического развития коренных этносов в рыночных условиях и при транспортно-промышленном освоении мест проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС. Разработка механизма регулирования законодательного и договорного процесса во взаимоотношениях сообществ коренных малочисленных народов Севера и субъектов техногенных отраслей в условиях вовлечения территорий их исконного проживания в хозяйственный оборот.

Все это обусловлено тем, что северные районы, с одной стороны, являются средой обитания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, с другой стороны — важнейшей сырьевой базой страны. В связи с этим для них необходима разработка двух взаимосвязанных вариантов модели устойчивого развития. Первая модель — для районов с сохраняющимся традиционным природопользованием, вторая — для районов промышленного освоения. Реализация этих моделей должна учитывать интересы коренных малочисленных народов.

В рамках Концепции государственной национальной политики Российской Федерации разработана и утверждена «Концепция устой-

чивого развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России» [1]. Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущего поколений. Концепция направлена на объединение усилий органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества, включая объединения малочисленных народов Севера, для решения вопросов устойчивого развития этих народов.

На основе общероссийской Концепции устойчивого развития КМНС разрабатываются и принимаются региональные концепции субъектов Федерации. Они утверждены уже в Республике Саха (Якутия), Сахалинской области, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах.

Вопросы стратегического развития коренных малочисленных народов Севера на федеральном уровне разрабатываются в рамках стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации, крупных макрорегионов и федеральных округов, на региональном уровне — в рамках территориальных стратегий. В качестве среднесрочной стратегии социально-экономического развития КМНС можно рассматривать федеральные и региональные целевые программы, принимаемые на 3 и 5 лет [7, с. 152].

С принятием в 2009 г. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока вместо федеральной целевой программы социально-экономического развития КМНС введены субсидии бюджетам субъектов Федерации на поддержку коренных малочисленных народов Севера. Они распределяются в 28 регионах, где имеются места проживания КМНС, по усмотрению органов власти этих субъектов РФ. Однако их общий объем явно недостаточен для того, чтобы осуществить надлежащую поддержку коренных этносов. Субсидирование отличается значительной дифференциацией, составляя от 0,3 до 24 млн руб. по отдельным субъектам Федерации.

В связи с этим программный подход после приостановления действия федеральной целевой программы продолжает реализовываться в отдельных регионах Севера, исходя из возможностей их бюджетов. В качестве примера

можно привести Ханты-Мансийский автономный округ — Югру, где на отдельные периоды (2002–2007 гг.) программа социально-экономического развития автономного округа утверждалась в виде отдельного закона субъекта Федерации.

Основная цель реализации программ была связана в первую очередь с их социальной эффективностью. Это — создание условий для сохранения и дальнейшего социально-экономического и культурного развития этнических общностей, их постепенной адаптации к изменившейся экономической ситуации, а не требования рентабельности, экономической эффективности и окупаемости.

Основные недостатки в реализации целевых программ были связаны с двумя основными моментами:

— на протяжении всего периода реализации программ не был выполнен в полной мере (в соответствии заложенными мероприятиями) комплекс работ по созданию материально-технической базы по переработке продукции традиционных отраслей;

— программные мероприятия по улучшению жилищных условий, даже если в отдельные годы были близки к выполнению по освоению финансовых ресурсов, по натуральным показателям (введено, приобретено) отставали от планируемых.

Тем не менее, за годы реализации программ значительная часть коренного населения улучшила свои жилищные условия. В целом решение целевых программ социально-экономического развития КМНС, несмотря на их несовершенство, позволило сохранить занятость и традиционный образ жизни, повысило обеспеченность коренного населения нормальными жилищными условиями и другими социальными благами, способствовало развитию образовательного и культурного потенциала. На примере рыбодобычи в округе можно отметить растущую роль национальных общин в данной отрасли, финансовая поддержка которых осуществлялась в рамках Программы социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. Их удельный вес в уловах рыбы вырос с 22,7 до 27%. В целях развития традиционных видов деятельности коренных малочисленных народов в рамках программы велось строительство цехов по переработке продукции, пунктов приема и хранения продукции.

В рамках программы предоставляются субсидии на обустройство территорий и акваторий, необходимых для осуществления пользо-

вания объектами животного мира и водными биологическими ресурсами — для осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся промыслами (70% общего количества организаций, внесенных в реестр хозяйствующих субъектов, которым оказывается финансовая поддержка из окружного бюджета).

На реализацию программ повлияло несовершенство действующего законодательства и отсутствие официальной (государственной) статистики по категориям получателей мер государственной поддержки среди коренных малочисленных народов Севера.

Вследствие того, что действующее законодательство позволяет осуществлять отчуждение и использование приобретаемого национальными общинами и предприятиями по целевым программам автономного округа оборудования на возмездной основе (аренда, выкуп и т. д. с единовременным внесением всей суммы платежа), сократился круг получателей мер поддержки и количество приобретенных материально-технических средств (так как такой механизм невозможен в отношении национальных предприятий и общин из-за отсутствия у них достаточных оборотных средств). Осуществление аренды соответствующего оборудования также экономически невыгодно, поскольку зачастую ставка аренды не позволяет им содержать имущество. К тому же передача национальным общинам и предприятиям оборудования в безвозмездное пользование не предусмотрена действующим законодательством в связи с тем, что данные субъекты по своей форме организации не относятся к государственным учреждениям, общественным объединениям и организациям, но используют предоставленное оборудование для осуществления предпринимательской деятельности.

В проекте Программы на социально-экономического развития КМНС 2008–2012 гг., которая не была до конца реализована, объем финансирования соответствовал таковому предшествующей программы (2002–2007 гг.) без учета капитальных вложений на строительство жилья, так как расходы на эти цели должны были реализовываться в рамках другой программы. Объем финансирования программы по отдельным годам подвергся корректировке в сторону уменьшения, но даже в условиях пониженных показателей процент их выполнения оказался ниже утвержденных. Было также обеспечено формирование системы мониторинга и анализа текущего состояния социально-экономического развития коренных

малочисленных народов Севера и создана система показателей, характеризующих социально-экономическое положение КМНС.

Продолжен процесс формирования и совершенствования нормативной правовой базы в области социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера и увеличено количество представителей КМНС, получивших высшее и среднее специальное образование.

В связи с реорганизацией административных структур Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в 2010 г. Департамент по вопросам малочисленных народов Севера был упразднен. Полномочия, касающиеся обеспечения защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов КМНС, были переданы во вновь созданный Департамент природных ресурсов и несырьевого сектора, в рамках которого образовано Управление традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов Севера [2]. Часть остальных полномочий Департамента КМНС, касающихся социальных вопросов, была передана другим профильным структурам исполнительной власти автономного округа. Таким образом, представители коренного населения были лишены единого органа управления своим социально-экономическим развитием. Разобщенность управления этим процессом будет препятствовать реализации единой Концепции и направлений стратегического развития коренных этносов. Отсутствие уполномоченного органа вызывает серьезную озабоченность и у аборигенного населения [4].

В том же году было приостановлено выполнение Программы на 2008–2012 гг. Ранее действующие постановления от 1 июля 2008 г. №136-п и от 1 ноября 2008 г. №228-п утратили силу. Взамен нее была принята новая целевая программа «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в 2011–2013 годах» [3].

Новая программа сохранила все приоритетные направления своей предшественницы. Государственным заказчиком — координатором данной программы является Департамент экономического развития ХМАО-Югры. Государственным заказчиком — Департамент природных ресурсов и несырьевого сектора экономики автономного округа. Заказчиками основных направлений программы являются профильные департаменты: строительства, энергетики и жилищно-коммунального хозяй-

ства; образования и молодежной политики; социального развития; культуры; физической культуры и спорта; ветеринарная служба, служба государственной охраны объектов культурного наследия и муниципальные образования автономного округа. Были скорректированы цели и задачи предыдущей программы. В формулировку цели программы в новой редакции, наряду с сохранением и защитой среды обитания и созданием условий для развития традиционной хозяйственной деятельности, было добавлено развитие «новых направлений деятельности коренных малочисленных народов Севера с использованием имеющегося потенциала (этнографический туризм)».

Объемы финансирования целевой программы были сокращены по сравнению с программами 2001–2006 и 2008–2012 гг. Это было связано с тем, что часть мероприятий, касающихся развития КМНС, должна была реализовываться в рамках других долгосрочных программ Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, а также с ухудшившимся социально-экономическим положением в связи с финансовым кризисом. Был также внесен целый ряд изменений в содержание программы «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в 2011–2013 годах». Некоторые итоги реализации программы КМНС представлены в таблице.

Итоговые показатели программы «Социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера» за период с 2008 по 2011 гг. свидетельствуют о том, что она выполнена на 88,8%, а вместе с другими подпрограммами за 2008–2009 гг., касающимися социально-экономического и культурного развития КМНС автономного округа, — на 94,7%.

Сравнительный анализ выполнения Программы социально-экономического развития КМНС по годам свидетельствует о том, что ее доля в общих расходах на поддержку

Таблица

**Плановый и фактический объем финансирования программы социально-экономического развития КМНС ХМАО-Югры, млн руб.**

Год	План	Факт	%
2008	215,0	169,8	79,0
2009	79,4	70,7	89,0
2010	161,4	151,9	94,1
2011	153,0	148,2	96,9
2008-2011	608,8	540,6	88,8

Примечание: Плановый объем в 2012 г. — 185,3 млн руб.

коренных малочисленных народов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры с каждым годом снижается как абсолютно, так и относительно: в 2008 г. — 57%, в 2009 г. — 13,2%, в 2010 — 24,1% и в 2011 г. — 12,5%. При этом основная часть финансовых ресурсов направляется на выполнение текущих расходов при незначительной доле затрат на создание объектов материально-технической базы традиционных отраслей — 8,9% (2011 г.). В Программе 2002–2006 гг. они составляли одну треть, в 2008 гг. — 40%, превышая в абсолютном отношении показатели 2011 г. в 3,5 раза.

Трехлетняя программа на 2011–2013 гг. была продлена на два года. В проекте закона «О бюджете ХМАО-Югры на 2013 год и на плановый период 2014–2015 годы» остались только текущие расходы с годовым объемом 100 млн руб. В связи с этим ее роль как основной программы социально-экономического и культурного развития КМНС оказалась девальвированной, так как она перестала выполнять одну из своих основных функций — создание новых рабочих мест для аборигенного населения. Решение этой проблемы связано в первую очередь с развитием традиционных отраслей хозяйства, т. е. со строительством новых и реконструкцией действующих предприятий, что требует главным образом капитальных, а не текущих затрат.

#### Список источников

1. Концепция устойчивого развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. Распоряжение Правительства РФ №132 от 4 февраля 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.severcom.ru/law/item28-1.html>
2. Постановление губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «О департаменте природных ресурсов и несырьевого сектора экономики Ханты-Мансийского автономного округа — Югры». №176 от 06.09.2010. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.admhmao.ru/committee/department/dep\\_prirod...](http://www.admhmao.ru/committee/department/dep_prirod...)
3. Приложение к постановлению Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 19 окт. 2010 г. №266-п. [Электронный ресурс]. URL: [zakon-region.ru](http://zakon-region.ru)
4. Резолюция X Съезда коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Ханты-Мансийск, 23 дек. 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.admhmao.ru/politics/spss\\_ug/rezol.htm](http://www.admhmao.ru/politics/spss_ug/rezol.htm)

5. Стратегия хозяйственного освоения малоизученных территорий Уральского Севера / Под общ. ред. акад. РАН А. И. Татаркина. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. — 520 с.

6. *Логинов В. Г.* Природно-ресурсные районы Севера. Проблемы освоения и развития // Журнал экономической теории. — 2010. — №3. — С. 119-131.

7. *Пахомов В. П., Логинов В. Г.* Социально-экономическое развитие коренных этносов в условиях рыночных отношений. — Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2003. — 272 с.

**УДК 338.1 (=470.5-17)**

**Ключевые слова:** концепция, программно-целевой подход, коренные малочисленные народы Севера, социально-экономическое развитие