

ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ
ректор
ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет»
г. Тюмень (3452) 46-40-61
rector@utmn.ru

ГЛАДУН Елена Федоровна,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВПО «Тюменский государственный университет»
г. Тюмень (3452) 46-49-54
efgladun@yandex.ru

УЧАСТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ НА ТЕРРИТОРИЯХ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

В статье обосновывается необходимость вовлечения коренных малочисленных народов Севера в управление устойчивым развитием на территориях их традиционного проживания и хозяйствования. В статье показано, что это может быть осуществлено через экологическое соуправления коренных малочисленных народов Севера совместно с органами государственной власти. Приводятся нормы международного права, законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, обосновывающие возможности такого соуправления. Сделаны выводы о проблемах участия коренных народов в управлении на своих территориях и предложены пути преодоления этих проблем.

Коренные малочисленные народы, северные территории, устойчивое развитие, управление, концепции.

Мы говорим о развитии, а не просто о «сохранении» или «защите государством», подчеркивая наше желание самостоятельно участвовать в процессе устойчивого развития Севера, нашего государства и мира в целом, используя и совершенствуя накопленные нашими предками знания. Только в гармонии с природой человечество может найти выход из совре-

менного техногенного кризиса, и эту дорогу знаем мы – коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока!¹

Большинство коренных малочисленных народов Севера традиционно проживают в труднодоступных местах с суровым климатом и ограниченными для возможностей личного потребления природными ресурсами. Традиционное хозяйство и природопользование северных народов – основа их обеспечения, важнейший фактор сохранения традиционного образа жизни, культуры, национальной психологии. Традиционное природопользование было и является важнейшим исторически сложившимся компонентом северных экосистем, демонстрирующим экологически сбалансированные способы освоения окружающей среды.

Традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера рассматривается как духовное единение с природой, смысл которого состоит в обеспечении жизни человека и в сохранении природной среды [18, с. 13]. С другой стороны, северные регионы по всему миру богаты разными минеральными ресурсами, и государства заинтересованы в их активной эксплуатации.

Проблема использования природных ресурсов, особенно ресурсов недр, на территории проживания коренных малочисленных народов Севера остается наиболее сложной и неразрешенной в законодательстве многих государств, поскольку данная деятельность вызывает одинаково отрицательные последствия и для положения коренных народов, и для экологического состояния территорий. Развитие концепции устойчивого развития и развитие специальных прав коренных малочисленных народов в мире происходило практически одновременно. Современная практика показывает, что коренные малочисленные народы Севера в различных странах заинтересованы не просто в предоставлении и гарантиях отдельных экологических прав со стороны государства, но и в принятии управленческих решений по использованию и охране территорий традиционного проживания и хозяйствования совместно с органами государственной власти.

Права коренных малочисленных народов, в том числе на совместное принятие решений, закреплены в нескольких международных документах, равно как и в системе национального права многих государств.

Так, участники Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в июне 1992 года, признали, что коренные народы и их общины при-

¹ Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, принятая на IV съезде коренных малочисленных народов в 2001 г. [Электронный ресурс] // сайт.- URL: www.csipn.ru/publications/Economica_No1_colourcover.pdf.

званы играть важнейшую роль в рациональном использовании и освоении окружающей среды [2, ст. 22]. Права коренных народов на участие в использовании, рациональном освоении и сохранении природных ресурсов также признаются в принятой Международной организацией труда (МОТ) Конвенции № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Специально Конвенция закрепляет права коренных народов на природные ресурсы [1, ст. 14, 15], подчеркивая особую важность связи этих народов с природными ресурсами [1, п. 1 ст. 13]]. Кроме того, положения Конвенции № 169 требуют обеспечить участие коренных народов в управлении природными ресурсами, находящимися на определенной территории, и прежде всего в управлении землями [1, ст.13, 15].

Повестка дня на 21 век, принимая во внимание взаимосвязь между состоянием природной среды и устойчивым развитием и культурным, социальным, экономическим и физическим благополучием коренных народов, в рамках национальных и международных усилий по обеспечению экологически безопасного и устойчивого развития, требует уделять должное внимание и содействовать повышению роли коренных народов и местных общин, а также признавать и укреплять эту роль [3, раздел 3, гл. 26].

Значительную роль в процессе регулирования вопросов жизнедеятельности коренных народов играет Декларация «О правах коренных народов», в частности, в ней определены важные гарантии реализации прав коренных малочисленных народов на управление территориями проживания и хозяйствования [4, ст. 18, 19, 23, п. 3 ст. 26, ст. 27, 32 и др.].

Анализируя мировую практику взаимоотношений государств и коренных малочисленных народов, можно выделить три основные концепции построения этих взаимоотношений в процессе природопользования на территориях традиционного проживания и хозяйствования: «компенсационная» политика, «протекционизм» и политика «сбалансированного развития».

Компенсационная политика осуществлялась в период индустриального освоения территорий проживания коренных народов [13, с. 48-53]. Например, на компенсационной основе были построены отношения между государством и коренными народами США [14, с. 75-79].

Протекционизм – основная концепция, используемая в зарубежных государствах в конце XX века. В Канаде особый характер отношений государства с коренными народами отражен в законодательстве закреплении принципа «патернизма» (ст. 91 Акта Конституции 1867 г.) [20, ст. 91]. Суть этого принципа заключается в ярко выраженном патронаже, установлении «опеки» коренных народов, причем реализация государственной политики в отношении коренных народов обеспечивается не колле-

гиальными органами государственной власти, а должностными лицами, наделенными специальной компетенцией по решению таких вопросов [21, с. 74].

Концепция «сбалансированного развития» определяет приоритетный характер прав и интересов коренного населения при промышленном освоении территорий [14, с. 75]. «Сбалансированное развитие» в данном случае идентично понятию «устойчивое развитие». При построении модели сбалансированного развития во главе угла должна стоять идея роста национального богатства, как материального, так и духовного, при сохранении биосферы и экосистемы в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущего поколений [15]. Для реализации данной концепции на сегодняшний день наиболее актуальна такая модель взаимоотношений между государством и коренными малочисленными народами как модель **сотрудничества**, или **соуправления**. Экологическое соуправление (или соуправление в области охраны и рационального использования природных ресурсов) для коренных народов – это совместное принятие управленческих решений в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни в местах их традиционного расселения и природопользования [19, с. 89].

Все больше государств изменяют свои национальные конституции и законодательство в целях признания и обеспечения прав коренных малочисленных народов на занятие, владение и управление территориями традиционного природопользования.

Так, в США участие коренных народов в управлении природными ресурсами становится обязательным. Нормы о соуправлении в сфере использования и охраны недр, лесов, территориального планирования появляются в экологическом, природоресурсном, градостроительном и иных отраслях законодательства. Активно развивается практика так называемых «добрососедских» соглашений между племенами коренных народов и компаниями-природопользователями. Среди нормативных правовых актов США, регулирующих совместное управление – законы «О реорганизации индейцев» (1934 г.) и «О традиционных землях и ресурсах Аляски» (1971 г.), «О свободе информации» (1966 г.), закон «О планировании и оповещении в чрезвычайной ситуации» (1988 г.).

Нормы законодательства о коренных народах Канады меняются в данном направлении, начиная с 1970-х годов. Нормы Канадской Конституции и Индейского Акта 1951 г. уже не могут в должной мере регулировать всего комплекса взаимоотношений между коренным населением и государством. Поэтому они дополняются новым законодательством, подзаконными актами специализированных органов государственной власти, судебной практикой. Как отмечают исследователи, «в Канаде сделан

большой шаг вперед к сбалансированному развитию общества» [22, с. 5-7]. Для решения проблем коренного населения в Канаде используются различные формы и методы регулирования национальных отношений: государственно-правовые, политико-правовые, организационно-правовые. Наибольшее место занимает законодательная деятельность. Вместе с тем существенное место занимают и политические способы урегулирования отношений с коренным населением (федерально-провинциальная конференция, конституционная конференция). Активно используются также двусторонние и многосторонние переговоры, в результате которых подписываются различные соглашения.

Интересен в свете изложенного и пример Норвегии. В Норвегии участие общественности в использовании природных ресурсов обеспечивалось как законодательно, так и судебной практикой в течение последних 40 лет. Однако в 1980-90-х произошли изменения в Конституции и в законодательстве, в соответствии с которыми коренная народность Норвегии саамы получили дополнительные экологические права [22, с. 5-7].

Все это показывает готовность мирового сообщества предоставлять коренным малочисленным народам Севера права на управление собственными территориями совместно с органами государственной власти, поскольку их ценности, традиционные знания и методы рационального использования природных ресурсов могут содействовать обеспечению экологически безопасного и устойчивого развития.

В Российской Федерации до сих пор отчетливо прослеживается принцип государственного протекционизма жителей северных территорий, который был закреплен в федеральном законодательстве в 1996 году [6]. Несмотря на то, что многие нормативные акты того периода утратили силу, в своей деятельности органы государственной власти федерации и ее субъектов продолжают применять политику опеки и контроля над коренными малочисленными народами.

Тем не менее, в России устанавливается тенденция вовлечения коренных малочисленных народов Севера в экологическое соуправление. Так, в 2009 году Правительством РФ была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, направленная на объединение усилий органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, включая объединения малочисленных народов Севера, для решения вопросов устойчивого развития этих народов [7]. Концепция представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в отношении деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ в сфере обеспечения устойчивого развития малочисленных народов Севера.

Сегодня в ряде северных субъектов Российской Федерации разрабатываются и вводятся в действие региональные концепции и программы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, принимаются законы о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности этих народов [9, 10, 11].

В качестве примера эффективного вовлечения коренных малочисленных народов Севера в государственное управление устойчивым развитием на территориях традиционного природопользования можно привести Ямало-Ненецкий автономный округ. Этому способствует, во-первых, развитая законодательная база о коренных малочисленных народах в регионе. Во-вторых, в автономном округе сложились успешная система взаимоотношений с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, в соответствии с Уставом автономного округа коренным малочисленным народам Севера, этническим общностям, проживающим на территории автономного округа, гарантируются их конституционные права и свободы, предоставляются дополнительные льготы в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Органы государственной власти автономного округа не только оказывают финансовую помощь и вырабатывают механизм компенсации за использование природных ресурсов и ущерб, причиненный природной среде в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, но и создают условия для участия этих народов в работе органов государственной власти и местного самоуправления, способствуют развитию самоуправления, решают вопросы, затрагивающие интересы коренных малочисленных народов Севера с учетом их мнения [8, ст. 12]. В развитие статьи 12 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа, в регионе действует блок нормативных правовых актов, создающих правовой механизм реализации модели соуправления коренных малочисленных народов.

Законодательные инициативы автономного округа эффективно применяются и на практике. Например, Ямало-Ненецкий автономный округ был выбран Глобальным Экологическим Фондом и Программой ООН по окружающей среде «Российская Федерация: поддержка национальной программы действия по защите арктической морской среды» в качестве модельного для реализации международного проекта «Экологическое соуправление ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных малочисленных народов Севера».

Основными целями данного демонстрационного проекта являлось:

(а) создание условий для совместного управления охраной окружающей среды органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, ресурсодобывающими компаниями и коренными народами Севера в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов;

(б) разработка административных, экономических, финансовых и социальных механизмов экологического соуправления путем создания, например, координационных советов или других структур, которые могли бы служить форумом для идентификации и разрешения потенциальных конфликтов между коренным населением, промышленными компаниями, органами исполнительной власти и местного самоуправления и другими заинтересованными сторонами [17].

К сожалению, развитие модели соуправления коренных малочисленных народов Севера и органов государственной власти в Российской Федерации, осуществляется крайне медленно. На наш взгляд, этому препятствует ряд проблем.

1. Проект Декларации ООН «О правах коренных народов», так же как и Конвенция МОТ № 169, не был одобрен Российской Федерацией.

2. Правовое регулирование общественных отношений с участием коренных малочисленных народов на сегодняшний день весьма фрагментарно. Многие исследователи полагают, что основные положения федеральных законов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» требуют увязки с отраслевыми нормативными правовыми актами экологического и природоресурсного блока, в частности с Земельным кодексом, Лесным кодексом РФ, Федеральными законами «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе» и другими [12, с. 20].

3. Многие действующие ныне нормы федеральных законов, призванные обеспечивать права коренных народов, носят декларативный характер либо требуют детализации в подзаконных актах, либо совсем отменены [19, с. 88].

Например, анализ нормативных положений действующего Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что существенные изменения, внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ, обусловлены желанием федерального законодателя ограничить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов мест-

ного самоуправления, что уменьшает их законодательные и административные возможности по решению конкретных проблем на территориях традиционного природопользования [12, с. 20].

4. Несмотря на существование специального Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», регулирующего порядок образования, охраны и использования ТТП, ни одна территория федерального значения так и не была создана. Данный закон не наделяет коренные малочисленные народы имущественными правами в отношении земель традиционного природопользования, не содержит четких механизмов образования таких территорий [16, с. 105].

Учитывая законодательную и правоприменительную практику последних лет в Российской Федерации, а также опыт зарубежных стран, можно сделать выводы, что вовлечению коренных малочисленных народов Севера в государственное управление устойчивым развитием на территориях их традиционного природопользования способствовали бы следующие меры:

- оформление и закрепление имущественных прав коренных малочисленных народов или их общин на территории традиционного природопользования или земельные участки;
- определение и установление границ территории традиционного природопользования;
- создание органов этноэкологического соуправления на территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности [16, с. 107];
- создание внебюджетных фондов будущим поколениям коренных малочисленных народов;
- обеспечение участия коренных малочисленных народов Севера в экологической и этнологической экспертизе, в экологическом мониторинге;
- расширение компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера на участие в управлении территориями традиционного проживания и хозяйствования
- создание и реализация в субъектах Российской Федерации концепций развития коренных малочисленных народов.

1. Конвенция Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» / Принята 27 июня 1989 года Генеральной конференцией Международной организации труда [Электронный ресурс] // сайт.- URL: www.un.org
2. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. // Действующее международное право. Т. 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. – С. 687 - 692.
3. Повестка дня на XXI век Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года [Электронный ресурс] // сайт.- URL: www.un.org
4. Декларация ООН «О правах коренных народов» / Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года [Электронный ресурс] // сайт.- URL: www.un.org
5. Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, принятая на IV съезде коренных малочисленных народов в 2001 г. [Электронный ресурс] // сайт.- URL: www.csipn.ru/publications/Economica_No1_colourcover.pdf.
6. Федеральный закон от 19.06.1996 № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3030
7. Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.
8. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО / Принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27.12.1998 // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, № 10/1, декабрь. 1998.
9. Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 09.12.2009 № 1996 «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа» //Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа", № 9-1, декабрь. 2009.
10. Постановление Правительства Ханты-Мансийского Автономного Округа - Югры от 27.05.2011 № 183-п «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» //Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, 31.05.2011. № 5 (часть II). Ст. 513.

11. Распоряжение Правительства Республики Коми от 23.12.2009 № 505-р «Об утверждении Плана республиканских мероприятий по реализации на территории Республики Коми Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» / Документ опубликован не был. СПС «Консультант»
12. Бандорин Л.Е. Проблемы охраны исконной среды обитания, окружающей среды и экологических прав коренных малочисленных народов // Экологическое право, 2007. № 5. С. 19-23.
13. Ивачев И.В. Некоторые аспекты эволюции нормативно-правовой базы прав коренных малочисленных народов Севера в России. С. 48-53. ВЖ Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: сб. научных статей по итогам научно-практического семинара / под ред. Г.Н. Чеботарева. – Тюмень: Издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003. – 136 с.
14. Куриков В.М. Российский Север: Проблемы, вопросы, решения. Краткий социально-экономический очерк. – СПб.: ТОО «Алфавит», 1996. – 104 с.
15. Литвин А.И., Май А.И. Принцип неопределенности в научных исследованиях социально-экономических систем // [Электронный ресурс] // сайт.- URL: <http://lpur.tsu.ru/Public/art99/a013299.html>
16. Мурашко О. А., Дордина Н.Ю. Этноэкологическое соуправление должно стать реальностью на Севере России // Мир коренных народов «Живая Арктика». №22. 2009. 110 с.
17. Фонд Батани. Специальный консультант при экономическом и социальном совете ООН [Электронный ресурс] // сайт.- URL: www.batanifund.org
18. Харючи С.Н. Развитие законодательства о защите прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. – № 7. – С. 13.
19. Харючи С.Н. Роль государства в гармонизации промышленного освоения и устойчивого развития малочисленных народов Севера // Мир коренных народов «Живая Арктика». №22. 2009. 110 с.
20. Конституционный акт Канады 1867 г. [Электронный ресурс] // сайт.- URL: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Canada/canada1867.html>
21. The Indian Act 1951. Canadian Indians and the Law: Selected Documents. 1663-1972. Toronto, 1975. P. 74

22. Zillman, D.N.; Lucas, A.R. and Pring, G. (2002) Human Rights in Natural Resource Development. Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources. Oxford University Press Inc. 2002. P.5-7

RESUME

Gennady Nikolaevich VHEBOTAREV, Doctor of Law, Professor, Rector, Tyumen State University. Tyumen, (3452) 46-40-61 rector@utmn.ru

GLADUN Elena Fyodorovna, Candidate of Law, associate professor, Tyumen State University. Tyumen, (3452) 46-49-54 efgladun@yandex.ru

Participation of the Indigenous People of the North in Decision-Making Process for Sustainable Development of their Aboriginal Territories

The article dwells upon the necessity for the indigenous people of the North to take part in decision-making process at their aboriginal territories. The article demonstrates that sustainable development of the North territories can be achieved if the indigenous people could participate in “environmental managing process”. The conclusions are made on problems of such a process. The authors suggest some ideas to overcome these problems.

Indigenous people, Northern territories, sustainable development, management, concepts.

Материал поступил в редколлегию 10.10.2012 г.