

Тюменский государственный архитектурно-строительный университет  
Тюменская областная Дума  
Правительство Тюменской области  
Тюменский государственный университет  
Тюменское отделение Российской муниципальной академии  
НИИ Экологии и рационального использования природных ресурсов

*Посвящается памяти  
Александра Алексеевича Большакова*

## ЗЕМЛЯ, ВОДА, КЛИМАТ СИБИРИ И АРКТИКИ В XXI ВЕКЕ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Сборник докладов  
XVI Международной научно-практической конференции

Тюмень, 2014



**Большаков Александр Алексеевич  
(1951-2011)**

*9 октября 2011 г. на 61-м году жизни скоропостижно скончался проректор по учебной работе Тюменского государственного архитектурно-строительного университета, заслуженный работник Высшей школы РФ, Почетный строитель России, обладатель почетного звания «Строительная слава» Российского союза строителей и ордена «За заслуги в строительстве» Александр Алексеевич Большаков.*

В 1976 году он окончил Тюменский инженерно-строительный институт и был принят на кафедру гидравлики и санитарной техники. Он прошел путь от ассистента кафедры до проректора по учебной работе.

За 35 лет, посвященных университету, Александр Алексеевич подготовил сотни высококвалифицированных специалистов для строительной отрасли. Многим он был известен, как социально активный специалист, принимающий деятельное участие в жизни региона. Преданность своей работе, доброжелательность, глубокие и разносторонние знания снискали уважение и любовь всех, кто его знал.

Александр Большаков навсегда останется в нашей памяти как настоящий профессионал своего дела, отличный преподаватель, трудолюбивый, требовательный и справедливый руководитель.

*Оргкомитет*

**УДК 556**

**ББК Ч 48 + 109**

**З-53**

**З-53** Земля, вода, климат Сибири и Арктики в XXI веке: проблемы и решения: Сборник докладов Международной научно-практической конференции. – Тюмень: РИО ТюмГАСУ, 2014. – 340 с.

В сборнике представлены доклады XVI Международной научно-практической конференции «Земля, вода, климат Сибири и Арктики в XXI веке: проблемы и решения» ведущих ученых, научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов вузов России, Узбекистана, Белоруссии, Казахстана, Германии и США. Доклады печатаются в авторской редакции.

Предназначен для студентов вузов, аспирантов и преподавателей. Может быть использован в работе служащих органов государственной власти и местного самоуправления.

**Редакционная коллегия:**

*Щербаков Г. А., канд. соц. наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления и права ТюмГАСУ;*

*Сидоренко О. В., канд. тех. наук, заведующий кафедрой водоснабжения и водоотведения ТюмГАСУ;*

*Гашев С. Н., д-р биол. наук, заведующий кафедрой зоологии и эволюционной экологии животных ТюмГУ;*

*Погорелова С. Д., канд. филол. наук, заведующий кафедрой иностранных языков ТюмГАСУ;*

*Максимова С. В., канд. тех. наук, доцент кафедры водоснабжения и водоотведения ТюмГАСУ;*

*Храмцов А. Б., канд. ист. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и права ТюмГАСУ (ответственный редактор).*

**ISBN**

**УДК 556**

**ББК Ч 48 + 109**

© ФГБОУ ВПО «ТюмГАСУ», 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

О XVI Международной научно-практической конференции «Земля, вода, климат Сибири и Арктики в XXI веке: проблемы и решения»..... 8

### **СЕКЦИЯ «ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ СИБИРИ И АРКТИКИ»**

<b>Аликеева А. М.</b> Правовые проблемы использования и охраны земель населенных пунктов.....	14
<b>Андрейкин В. Г.</b> Национальная идеология России.....	18
<b>Беженцева Т. В.</b> Оценка результативности системы экологического менеджмента методом системно-матричного анализа.....	22
<b>Гладун Е. Ф.</b> Проблемы защиты прав коренных малочисленных народов северных стран в период климатических изменений.....	27
<b>Горохов А. А.</b> Проблемы развития сельских территорий в контексте индустриально-инновационного развития агропромышленного комплекса Российской Федерации.....	33
<b>Камынин В. Д.</b> Дискуссии о целесообразности включения территории Тобольского Севера в состав Уральской области (1923-1934 гг.).....	41
<b>Киселевич Ю. В.</b> Подходы к управлению муниципальным уровнем в современной России.....	45
<b>Линник Т. Г., Скифская А. Л.</b> Проблемы управления муниципальным имуществом.....	52
<b>Медведева Н. Г.</b> Об эффективности системы платности природопользования.....	56
<b>Медведева Н. Г., Таймасова В. Р.</b> Миграционная политика Тюменской области.....	60
<b>Рафикова Н. Д.</b> Совершенствование земельных отношений в Тюменской области.....	63
<b>Солодкин Я. Г.</b> Об одной спорной проблеме истории Боярской думы в России на рубеже XVI-XVII веков.....	71
<b>Солодкин Я. Г.</b> О некоторых спорных проблемах становления воеводского управления в Сибири.....	77
<b>Щербаков Г. А.</b> Сибирь и Арктика – главный вектор развития России в XXI веке.....	83

### **СЕКЦИЯ «ВОДА: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ»**

<b>Беглов И. Ф.</b> Информационная поддержка водохозяйственного сектора бассейна Аральского моря.....	88
<b>Белова Л. В., Жулин А. Г.</b> Сравнительная экономическая оценка эффективности работы перегородчатого дегазатора.....	91
<b>Высоцкий Л. И., Изюмов Ю. А.</b> Технология разделения животноводческих стоков с использованием инерционного сгустителя и лопастной фильтрующей центрифуги.....	101
<b>Духовный В. А.</b> Сумеют ли страны ВЕКЦА достойно встретить водные проблемы? .....	103

где  $n$  – число показателей;  $I_{Cij}$  – элементы индексной матрицы, расположенные под главной диагональю.

Если  $I_{\text{общ}}^{\text{экол}} < 1$ , то показатели деятельности ухудшились, снизились по сравнению с базовым периодом.

Оценка результативности системы экологического менеджмента на предприятии позволяет выявить, например, причины внезапного изменения экологической результативности, соотнеся ее с изменением финансовых показателей. Это поможет избежать ошибок при планировании и неадекватных трактовок показателей экологической результативности.

### ***Примечания***

1. ГОСТ Р ИСО 14031-2001 Управление окружающей средой. Оценивание экологической эффективности.

2. Данилова, Н. Ф., Сидорова, Е. Ю. Экономический анализ деятельности предприятий: Курс лекций. – М.: Издательство: Экзамен, 2009.

## **ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРНЫХ СТРАН В ПЕРИОД КЛИМАТИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ**

*Гладун Е. Ф., канд. юр. наук, доцент, Тюменский государственный университет*

Рассматриваются проблемы реализации прав коренных малочисленных народов Севера, возникающие в связи с изменением климата на арктической территории. Обосновывается ведущая роль международного и национального права для защиты особых прав коренных народов Севера. Автор предлагает ряд мер для совершенствования законодательства РФ в исследуемой сфере.

*Ключевые слова:* коренные малочисленные народы, Арктика, климатические изменения, права, международное право, национальное право

## **PROTECTION OF INDIGENOUS PEOPLES OF NORTHERN COUNTRIES DURING CLIMATE CHANGE**

*Gladun E. F., PhD in Jurisprudence, Associate Professor, Tyumen State University*

The paper deals with the rights of indigenous peoples of the North which are difficult to realize due to climate change in the Arctic region. International law and National legal regulations are considered to be a major instrument for protecting the rights of indigenous peoples of the North. The author proposes a number of measures for improving the legislation of the Russian Federation in the field of study.

*Key words:* indigenous peoples, the Arctic, climate change, rights, International law, National legal regulations.

Положение коренных народов и та роль, которую они могут играть в борьбе с изменением климата, редко принимаются во внимание во время общественных обсуждений темы климатических изменений [1]. Между тем, Арктика – одна из самых нетронутых и уязвимых экосистем мира, на территории которой проживает около 40-50 коренных народов [2]. Коренные народы одними из первых сталкиваются с последствиями изменения климата. Причина – их зависимость от природной среды и тесная взаимосвязь с ней и природными ресурсами. К существующим трудностям жизни и деятельности коренных малочисленных народов (таких как суровые условия проживания, зависимость от протекционизма государства, экономическая нестабильность, потеря исконных земель и природных ресурсов, нарушение прав человека, ассимиляция с «пришлым населением») в современном мире добавляется еще одна – изменения климата и связанные с ней изменения в традиционном образе жизни и хозяйствования.

Можно сказать, что изменения климата угрожают выживанию коренных сообществ во всем мире – притом, что сами они вносят очень незначительный вклад в образование выбросов парниковых газов. В действительности, деятельность коренных народов очень важна для экосистем, существующих на их землях и территориях, и они в состоянии помочь увеличить устойчивость этих экосистем. Данные народы в течение многих веков были «встроены» в окружающую природную среду, вели специфический образ жизни и применяли своеобразные формы и методы природопользования. Кроме того, коренные народы противодействуют влиянию изменения климата особыми методами: они используют традиционные знания, чтобы справиться с грозящими изменениями [3].

В чем же состоит угроза климатических изменений для коренных малочисленных народов Севера? Во-первых, антропоэкологические системы Севера, в частности, оленеводство, подвержены влиянию изменений климата, пожалуй, в большей степени, чем в любом другом регионе мира – частично в силу изменчивости арктического климата, и особого образа жизни коренных народов Арктики. В частности, изменения климата уже сказывается в виде большей изменчивости характеристик таяния (замораживания) снега, формирования ледяной корки, изменения погоды, ветра, температуры (особенно в теплые зимы), и осадков – наиболее важные перемены для устойчивости оленьих стад [4]. Так, например, в апреле 2013 года в нескольких оленеводческих хозяйствах ЯНАО произошел большой падеж от бескормицы. Образовавшаяся в нижнем слое снежного покрова корка льда не поддавалась копытам и не дала оленям добраться до ягеля. В феврале этого года впервые за 15 лет на Ямале из-за снегопадов зафиксирована массовая гибель оленей. В некоторых районах округа даже был введен режим чрезвычайной ситуации. Из-за жаркого лета олени не набрали достаточной массы. Ситуацию усугубили снегопады и дожди. Образовался ледяной наст, который не позволял оленям добывать кормовой ягель. Это стало причиной гибели тысяч оленей [5].

Кроме прямого влияния изменения климата могут также оказать влияние на появление новых миграционных путей на оленьих пастбищах.

Во-вторых, в Арктике происходит резкая активизация антропогенной деятельности в результате глобального потепления, увеличения длительности летнего периода арктические районы становятся все более доступны для людей и промышленного освоения. Одновременное развитие технологий и объединения усилий промышленных компаний из разных стран создают возможности использовать этот регион как территорию развития транспортных систем, недропользования, туризма. Хотя коренные народы в принципе не против экономического развития и понимают его необходимость и неотвратимость, растет их озабоченность в связи с растущими потребностями общества в природных ресурсах.

Таким образом, перед современным обществом стоит задача – сбалансированного развития северных (арктических) территорий во взаимосвязи с интересами коренных малочисленных народов, с сохранением их традиционного образа жизни и хозяйствования, а также с сохранением систем традиционного жизнеобеспечения.

Эта задача может быть решена только при создании соответствующих правовых механизмов. А именно – при установлении и защите особых прав коренных малочисленных народов Севера. Ситуация с обеспечением прав коренных малочисленных народов усугубляется тем, что в последние годы в отраслях природопользования все более широко внедряются элементы рыночных экономических отношений, таких как платность использования природных ресурсов, аукционное или конкурсное распределение земельных, лесных, рыбопромысловых участков и охотничьих угодий и так далее. При этом не достаточно учитываются права коренных малочисленных народов, которыми они пользовались раньше и особенности их традиционного образа жизни и хозяйствования [6].

Важнейшая роль в установлении прав коренных народов, в первую очередь, принадлежит международному праву и международным организациям. Особая взаимосвязь коренных народов с их землей, угодьями и ресурсами признается Организацией Объединенных Наций в многочисленных документах, включая Конвенцию МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни», и в многочисленных резолюциях, принятых Комиссией ООН по правам человека. Конвенция № 169 имеет большое значение в решении правовых вопросов, связанных с добычей нефти и газа на территории проживания коренных народов. В частности, в статье 14 (1) Конвенции за соответствующими народами признаются права владения и собственности на земли, которые они традиционно занимают. Несмотря на то, что эти обязательства до сих пор носят общий характер и довольно неясны, в Конвенции четко определено, что при проживании и использовании коренными народами своих исконных территорий и природных ресурсов у них появляются особые юридические права. Кроме того, в случае необходимости, применяются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть доступ для осуществления их традиционной деятельности. Особое внимание обращается на положение кочевых народов и народов, занимающихся оленеводством [7]. Среди

арктических государств пока только Дания и Норвегия ратифицировали Конвенцию МОТ № 169.

Международный пакт о гражданских и политических правах, который является одним из основных документов по правам человека, содержит два положения, представляющих особую важность для коренных народов – право на самоопределение и право на традиционную культуру. Право на самоопределение включает также экономический или ресурсный аспект, который имеет особое значение в связи с добывающей деятельностью на землях коренных народов. Все арктические государства ратифицировали Пакт [8].

Декларация о правах коренных народов, принятая ООН 13 сентября 2007 г., еще в большей степени развивает права коренных малочисленных народов по таким основным вопросам как культура, религия, экономика, хозяйственная деятельность и управление землями и ресурсами. Арктические государства играли важную роль в создании этой Декларации и в настоящее время медленно приходят к согласию о полном юридическом признании и защите земель, территорий и ресурсов коренных народов, которые могут иметь их на праве собственности, использовать, осваивать или контролировать [9].

Арктические государства берут на себя обязательства по защите прав коренных малочисленных народов. Так, например, Владимир Путин отметил: «При реализации масштабных программ освоения территории России необходимо вести постоянный диалог с представителями национальных общин, других общественных организаций, учитывать их позицию, мнения, интересы» [10]. Однако более важным является вопрос – каким образом обязательства, взятые на себя государством, применяются на уровне национального законодательства и существуют ли действенные механизмы реализации прав коренных народов?

Российская Федерация ратифицировала Всеобщую декларацию прав человека (1948), Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах (1973), Международный пакт о гражданских и политических правах (1966). Следовательно, таким образом, в нашем государстве провозглашены индивидуальные права человека и коллективные права народов. В частности, права народов на свободу самоопределения, экономического, социального и культурного развития, на распоряжение своими естественными богатствами и ресурсами, защиту от лишения принадлежащих им средств существования, право на обеспечение доступа к образованию и здравоохранению, обеспечение права на развития и защиту от пропаганды вражды на расовой и этнической основе.

Эти же нормы нашли свое отражение и в Конституции РФ, в статье 69 которой сказано, что Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, а органы государственной власти РФ и субъектов РФ обеспечивают защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. Российская государственная политика в



отношении коренных малочисленных народов Севера, ориентирована на обеспечение их устойчивого развития и основывается на положениях, которые в значительной степени совпадают с положениями Декларации ООН о правах коренных народов. Ключевым документом, определяющим основные принципы российской государственной политики по защите прав малочисленных народов Севера, стала Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (2009).

Анализ данной Концепции и действующего федерального законодательства, закрепляющего различные права коренных малочисленных народов (ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования», Земельный кодекс, Лесной кодекс) показывает, что не все права коренных народов на сегодняшний день реализуются в Российской Федерации. Так, фактически не реализуется право коренных народов на владение и пользование землями и другими природными ресурсами, необходимыми им для ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционного хозяйствования. Ни одним из названных законов не устанавливается приоритетный доступ к пользованию земельными ресурсами, в том числе сельхозугодьями, лесными ресурсами, водными биоресурсами, рыбопромысловыми участками и охотничьими угодьями, освобождение от уплаты налогов на землю и т.д.

Кроме того, ни один из перечисленных законов не закрепляет особые условия реализации прав коренных народов Севера с учетом климатических изменений. В Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в качестве одной из задач предусмотрено лишь «содействие адаптации малочисленных народов Севера к экологическим, экономическим и социальным последствиям изменения климата и другим факторам, вызывающим стресс» [11]. В базовом документе по развитию Арктики – «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» закреплено, что национальные интересы Российской Федерации в Арктике заключаются в использовании Арктической зоны в качестве стратегической ресурсной базы, а, с другой стороны, не менее важными стратегическими интересами является сохранение Арктики, сбережение уникальных экологических систем Арктики, имеющих общемировое значение, а также создание условий для сбережения уникального уклада жизни коренных народов Севера [12]. Однако в чем заключаются эти условия, документ не уточняет.

Как, на наш взгляд, должно развиваться российское законодательство в целях обеспечения условий для адаптации к климатическим изменениям коренных малочисленных народов? Мы можем предложить несколько направлений.

1. Ратификация Российской Федерацией Конвенции «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» и Декларации о правах коренных народов. В этом случае РФ должна будет

включить в свое законодательство нормы об особых правах коренных народов на земли и природные ресурсы, нормы о «соуправлении» территориями проживания и хозяйственной деятельности.

2. Следующая мера – это включение в действующее законодательство конкретных мер по адаптации коренных малочисленных народов Севера к климатическим изменениям. При этом необходимо разрабатывать эти меры с учетом традиционных знаний коренных малочисленных народов. Как отмечает Михаил Погодаев, председатель правления Ассоциации «Оленеводы Мира»: «эти знания, вероятно, старше самой науки, они разработаны многими поколениями оленеводческих народов на основе их наблюдений и суровой жизни на Севере. Эти знания необходимо уважать, использовать и реализовывать в процессе управления Арктикой и сохранения арктического биоразнообразия» [13].

3. Таким образом, адаптация к климатическим изменениям коренных народов должна происходить на основе слияния традиционных знаний коренных народов и научных знаний, что может стать основой партнерства коренных народов и государства для развития совместного управления арктическими районами.

4. При конкретизации механизмов реализации прав коренных народов важно также использовать опыт других северных стран. Впервые принцип сбалансированного развития коренных малочисленных народов был провозглашен в Канаде и приобрел большую поддержку общественности. Большое внимание, уделяемое США и Канадой рациональному развитию своих северных территорий, нашло отражение в широком комплексном подходе к решению проблемы. Этот подход основан на согласовании интересов государства и коренных малочисленных народов в процессе использования природных ресурсов, в том числе и ресурсов недр, находящихся в ареалах проживания коренных народов, а также согласование норм экологического, экономического, градостроительного, земельного законодательства. Роль государства в рамках этой концепции видится лишь в поиске новых организационных форм взаимодействия коренных малочисленных народов и недропользователей, а также в установлении нормативно-правовых основ такого взаимодействия и контроле за соблюдением установленных норм. Интересен также зарубежный опыт обращения коренных народов с исками о нарушении государством их прав на жизнь, традиционный образ жизни, хозяйствования и т.д. в связи с глобальными климатическими изменениями. Впервые такой иск рассматривался в США национальной американской комиссией по правам человека в 2005 году, в результате по решению комиссии инуитам (общинам коренных народов США) была выделена значительная компенсация в связи с нарушенными правами [14]. Вообще, данное дело называют «первой ласточкой», обратившей внимание мирового сообщества на изменения в жизни и деятельности северных коренных народов, связанные с глобальным потеплением.

5. Тем не менее, ни денежные компенсации, ни меры материальной и иной государственной поддержки не могут в полной мере помочь адаптации

коренных народов к климатическим изменениям и сохранению традиционного образа жизни и хозяйствования. Поэтому усилия Российской Федерации должны быть направлены в первую очередь на то, чтобы совместно с коренными народами предотвратить негативные последствия изменений, происходящих в арктических районах.

### ***Примечания***

1. Погодаев, М. А. Влияние изменения климата на традиционный образ жизни и традиционную хозяйственную деятельность коренных малочисленных народов Севера // Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. – М., 2012. – С. 171.
2. См.: Eunjung Park. Searching for a Voice: the Indigenous People in Polar Regions // Sustainable Development Law & Policy, 30, 2008.
3. Погодаев, М. А. Указ соч. – С. 172.
4. Там же. С. 174.
5. Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://www.regnum.ru/news/1768591.html>
6. Матвеев, А. С. От парадигмы покорения Арктики к парадигме ее обживания // В сборнике: Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. – М., 2012. – С. 172.
7. Электронный ресурс. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/iol169.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml)
8. Электронный ресурс. – Режим доступа: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)
9. Электронный ресурс. – Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml)
10. Приветствие В. В. Путина на VII Съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ в г. Салехард. Сайт Губернатора ЯНАО [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.kobilkin.ru/press\\_service/672/](http://www.kobilkin.ru/press_service/672/).
11. СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 876.
12. Документ опубликован не был // СПК «Консультант».
13. Погодаев, М. А. Указ соч. – С. 175.
14. David B. Hunter, The Confluence of Human Rights and the Environment: Human Rights Implications for Climate Change Negotiations // 11 Oregon Review of International Law 2009. – С. 331.

## **ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В КОНТЕКСТЕ ИНДУСТРИАЛЬНО-ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Горохов А. А., канд. экон. наук, доцент кафедры ГМУиП ТюмГАСУ*

Рассматриваются актуальные проблемы выбора оптимальных организационных форм ведения хозяйства и расселения на сельских территориях. Проведен сравнительный анализ организационных форм АПК